



El crimen organizado en la Amazonía: escenario de desafíos para la seguridad regional

Alejandra Cerón Rincón
(Editora)

Colección Estrategia, Geopolítica y Cultura

EDITORIAL ESDEG

El crimen organizado en la Amazonía: escenario de desafíos para la seguridad regional



El crimen organizado en la Amazonía: escenario de desafíos para la seguridad regional

ALEJANDRA CERÓN RINCÓN
(EDITORA)

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"
Escuela Militar de Cadetes "General José María Córdova"
Bogotá D.C., 2023

**Catalogación en la publicación – Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”
y Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”**

El crimen organizado en la Amazonía : escenario de desafíos para la seguridad nacional / editora Alejandra Cerón Rincón. -- Bogotá: Editorial ESDEG, Sello Editorial ESMIC, 2023.

142 páginas : ilustraciones, mapas y gráficos ; 24 cm.
Incluye referencias bibliográficas al final de cada capítulo

ISBN impreso: 978-628-7602-63-2

E- ISBN: 978-628-7602-64-9

(Colección Estrategia, Geopolítica y Cultura)

1.Gestión del medio ambiente -- Política y gobierno -- Amazonas 2.Crimen organizado – Amazonas 3.Amazonía -- Fuerzas Armadas -- Colombia i.Salamanca Rodríguez, Edgar Alexander, Brigadier General (prefacio) ii.Cerón Rincón, Alejandra (editora - autora) iii.Cortés Castillo, Darío Enrique, Coronel (RA) (autor) iv.Parra León, César Augusto, Brigadier General (R) (autor) v.Ruiz Mora, Jesús Alberto, Coronel (RA) (autor) vi.Freitas de Souza Lima, Leonardo, Coronel (autor) vii.Boscó Arias, Jorge Arturo, Capitán de Corbeta (autor) viii.Colombia. Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto (ESDEG) ix.Colombia. Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”(ESMIC)

HV6453.C7 C75 2023
364.10609861 23

Registro Catálogo SIBFuP 991288316007231



Archivo descargable en formato MARC en: <http://tinyurl.com/esdeg991288316007231>

El crimen organizado en la Amazonía: escenario de desafíos para la seguridad regional

Primera edición, 2023

Editora:

Alejandra Cerón Rincón

2023 Escuela Superior de Guerra
“General Rafael Reyes Prieto”
Vicedirección de Investigación

Sello Editorial ESDEG

Carrera 11 N°. 102-50 Bogotá D.C., Colombia

www.esdeglibros.edu.co

Cubierta:

Raquel Arianne Alvarado Candela con base en imágenes de istockphoto.com

2023 Escuela Militar de Cadetes
“General José María Córdova”

Departamento de I+D+i

Sello Editorial ESMIC

Calle 80 N°. 38-00 Bogotá D.C., Colombia

www.librosesmic.com

Colección Estrategia, Geopolítica y Cultura

ISBN impreso: 978-628-7602-63-2

ISBN digital: 978-628-7602-64-9

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602649>

Libro electrónico publicado a través de la plataforma Open Monograph Press.

Tiraje de 100 ejemplares

Impreso en Colombia

Libro resultado de investigación de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, publicado en coedición con la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”.

El contenido de este libro corresponde exclusivamente al pensamiento de los autores y es de su absoluta responsabilidad. Las posturas y aseveraciones aquí presentadas son resultado de un ejercicio académico e investigativo que no representa necesariamente la posición oficial ni institucional de las instituciones participantes, la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”, las Fuerzas Militares de Colombia y el Ministerio de Defensa Nacional.



Los libros publicados por el Sello Editorial ESDEG y el Sello Editorial ESMIC son de acceso abierto bajo una licencia Creative Commons: Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas. <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>



Escuela Superior de Guerra
"General Rafael Reyes Prieto"
Colombia

Brigadier General
Jaime Alonso Galindo
DIRECTOR

Contralmirante
Omar Yesid Moreno Oliveros
SUBDIRECTOR

Coronel
Oscar Otoniel Torres Conde
VICEDIRECTOR ACADÉMICO

Coronel
Verónica Pedraza Martínez
VICEDIRECTORA ADMINISTRATIVA

Coronel
Andrés Eduardo Fernández Osorio
VICEDIRECTOR DE INVESTIGACIÓN

Capitán de Navío
Edwin Andrés Alonso Toloza
VICEDIRECTOR DE PROYECCIÓN INSTITUCIONAL



EDITORIAL ESDEG

Coronel
Andrés Eduardo Fernández Osorio
JEFE SELLO EDITORIAL ESDEG

Teniente Coronel (R)
Carlos Alberto Ardila Castro
COORDINADOR SELLO EDITORIAL ESDEG

Erika Paola Ramírez Benítez
EDITORA LIBROS ESDEG

Gustavo Patiño Díaz
CORRECTOR DE ESTILO

Raquel Arianne Alvarado Candela
DIAGRAMADORA

Contenido

Prefacio BG. Jaime Alonso Galindo	09-10
Introducción Alejandra Cerón Rincón	11-14
Capítulo 1 La gobernanza medioambiental como mecanismo para la solución de conflictos transfronterizos en la Amazonía Alejandra Cerón Rincón	15-34
Capítulo 2 El COT y la situación fronteriza de la Amazonía: identificación de actores y principales conflictos Alejandra Cerón Rincón Darío Enrique Cortés Castillo	35-60
Capítulo 3 La <i>burbuja ambiental</i>: el rol de las Fuerzas Militares en la gobernanza ambiental del departamento de Caquetá, Colombia César Augusto Parra León Jesús Alberto Ruiz Mora	61-80
Capítulo 4 Gobernanza de seguridad y defensa en áreas de frontera entre Brasil y Colombia Jesús Alberto Ruiz Mora Leonardo Freitas de Souza Lima	81-110

Capítulo 5

Minería ilegal y el impacto a la seguridad ambiental en la
región amazónica en Colombia

Jorge Arturo Boscó Arias

111-140

Conclusiones

141-142

Prefacio

Brigadier General Jaime Alonso Galindo

Director de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"

La presencia del crimen organizado la región de la Amazonía latinoamericana —sobre todo, tras la firma de los acuerdos de paz de La Habana, en 2016, y el desmonte de la antigua guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP)- ha planteado varias preocupaciones, relacionadas, fundamentalmente, con la seguridad nacional y regional; datos presentados por los informes de organizaciones como el Instituto Kroc o la Fundación Ideas para la Paz reportan cómo los procesos de implementación de los acuerdos han generado respuestas inmediatas para las necesidades de la población afectada, aunque es necesario seguir profundizando en aspectos relacionados con la criminalidad; sobre todo, en lo relacionado con el negocio del narcotráfico.

En este contexto, las acciones de integración y cooperación de las Fuerzas Militares (FF. MM.) de los países limítrofes, sumadas a las de las instituciones colombianas relacionadas, necesitan conocimiento especializado sobre la situación de la criminalidad y las prácticas derivadas de ella por parte de los actores transnacionales presentes en la Amazonía, de manera que surjan insumos y propuestas para el direccionamiento estratégico de seguridad.

La forma como delinquen estos nuevos actores criminales dedicados a las actividades ya mencionadas se relaciona directamente con la tipología del *crimen organizado transnacional* (COT); esto es, mediante la conformación de redes de comunicación y coordinación de tareas, que manejan varios niveles de estructura y tienen una gran flexibilidad y adaptabilidad, capaces de conectarse con el flujo de capitales ilegales de nivel global. Así, las bandas criminales han incluido dentro de sus redes y actividades a los pobladores de la zona, que, sin muchas oportunidades para ejercer sus modos de vida tradicional en el territorio, se emplean como guías para el transporte fluvial de ilícitos.

El resultado de esta presencia criminal puede apreciarse en la aparición de violencia “en contra de los líderes sociales” en el aumento significativo en las áreas de cultivos ilícitos y el enfrentamiento constante entre grupos armados por el control de los negocios, todo lo cual plantea grandes interrogantes en relación con la seguridad de las zonas de implementación de los acuerdos. En el caso concreto de la Amazonía colombiana, es cuerdo afirmar que la situación de abandono e inseguridad es bastante sensible, ya que está asociada a los componentes mencionados hasta ahora, sumados a la demarcación de las zonas escogidas para la implementación del acuerdo, que únicamente comprenden la parte occidental de la región.

A la luz de estas problemáticas, el presente libro explora diversas perspectivas transdisciplinarias sobre sus orígenes, dinámicas y oportunidades para su mitigación.

Introducción

Alejandra Cerón Rincón

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"

Los estudios sobre COT recientemente se han centrado en comprender la influencia que este fenómeno tiene sobre las dinámicas locales de los territorios. En efecto, su inserción dentro de las dinámicas locales del comercio y los intereses de las poblaciones, caracterizadas por la ausencia de gobernabilidad y el uso de la violencia como mecanismo de control, han provocado el resurgimiento y brote de nuevos conflictos asociados a la criminalidad global.

Para el caso concreto de los territorios de la Amazonía, que comprende territorios limítrofes entre los Estados de Colombia, Brasil y el Perú, se ha observado un aumento en la criminalidad asociada al tráfico ilícito de estupefacientes, armas y personas, así como la proliferación de actividades relacionadas con la explotación no controlada de los recursos naturales, en el caso de la minería ilegal, la tala de árboles y el tráfico de especies; principalmente, construyendo rutas de tránsito que buscan conectarse con los territorios selváticos de Venezuela y, posteriormente, con la salida al mar, para conectarse, sobre todo, con África y Europa.

De esta manera se comprende cómo la estructura del crimen transnacional ha permeado paulatinamente las redes y dinámicas locales de actividades delictivas presentes en la región de la Amazonía. Lo anterior, en perjuicio de la seguridad y autonomía de los territorios, así como de las comunidades autóctonas. El resultado es apreciable desde distintas prácticas que han sido implementadas en los territorios transfronterizos de la selva amazónica.

En primera instancia, las estructuras de empleo, dominadas todas ellas por la informalidad, han mutado haciendo que sean las estructuras criminales las que más capacidad tengan para el reclutamiento de las poblaciones, entre las cuales hay que contar a los pobladores indígenas, que, por sus conocimientos y

saberes en relación con el territorio, son contratados como guías por los transportes ilegales; sobre todo, para todo lo relativo a la navegación de los ríos con embarcaciones tradicionales. Por su parte, cultivadores y población joven han sido reclutados para los negocios del narcotráfico y la minería ilegal. Finalmente, la población flotante o que migra por el fenómeno de la violencia ha comenzado a colonizar y deforestar hectáreas de selva con la intención de realizar actividades de ganadería.

En segundo lugar, las actividades criminales han favorecido el rearme de grupos residuales de las guerrillas colombianas que no se acogieron al acuerdo de paz de La Habana de 2016, y retomaron el camino de las armas reagrupándose en frentes de combate cuya principal actividad se relaciona con las actividades conexas al COT en la región. Estos grupos, articulados a través de las rutas del comercio ilegal global, ejercen presión, control y violencia sobre los pobladores de los territorios, con lo que deslegitiman, en algunos casos, la presencia estatal, y en otros, construyen canales de corrupción para dominar las economías locales.

La compleja situación derivada de estas prácticas se traduce en grandes desafíos para los estados fronterizos, así como para los pobladores de los territorios. En consecuencia, y como un esfuerzo estatal para la respuesta a dichas demandas —relacionadas, principalmente, con los aspectos de la seguridad, desde la perspectiva de gestión pública—, se ha buscado construir puentes de gobernanza e innovación implementando planes y programas para mitigar la intervención de poderes ilegales en la zona. La construcción de iniciativas y planes apalancados en la participación de las FF. MM. hace parte de los esfuerzos gubernamentales por responder a los desafíos mencionados.

En este libro, resultado de investigación, se exploran las mencionadas temáticas, a partir de ciertas consideraciones, en términos de método y metodologías. En primer lugar se elaboró una discusión sobre el estado del arte en relación con la gobernanza, como un mecanismo para la solución de conflictos ambientales, en el marco de la construcción de políticas públicas. De esta reflexión se deriva la construcción del primer capítulo del libro.

Posteriormente, aplicando un enfoque de investigación descriptivo, se construyó una radiografía de los principales actores y conflictos presentes en la región, y que están relacionados con las redes del crimen organizado. La información recopilada en el segundo capítulo y su análisis buscan presentar al lector

una visión sobre la influencia de las estructuras criminales globales respecto a la red ilegal presente en la Amazonía.

Como parte del estudio sobre los planes y la implantación de programas para el restablecimiento de la gobernabilidad de los territorios, se presentan los casos de participación de las FF. MM. en el caso de la *burbuja ambiental* en el departamento colombiano de Caquetá, y de los programas de gobernanza para la seguridad y defensa de área fronteriza entre Brasil y Colombia. Finalmente, el capítulo 5 estudia el caso de la minería ilegal y su impacto sobre la seguridad ambiental en la región amazónica de Colombia.

Capítulo 1

La gobernanza medioambiental como mecanismo para la solución de conflictos transfronterizos en la Amazonía*

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602649.01>

Alejandra Cerón Rincón

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"

Resumen: Los conflictos que afectan al entorno ambiental han alcanzado mayor protagonismo en el panorama mundial de la seguridad; fenómenos asociados, algunos de ellos, a la criminalidad, como la explotación descontrolada de recursos naturales y la contaminación de fuentes hídricas, hacen parte de las condiciones que acompañan el ejercicio de las nuevas formas de la violencia organizada. Esta situación afecta a la institucionalidad del aparato estatal y evidencia las dificultades propias de implementar una gestión pública que articule las demandas de las ciudadanía presentes en los territorios con los fines de seguridad determinados para el Estado. Proponer nuevas formas de gestión para situaciones de conflicto que traspasan las porosas fronteras de los territorios naturales, como es el caso de la selva amazónica, construye relaciones de gobernanza medioambiental. Este capítulo explora, a partir de la delimitación de las nociones de *gobernanza* y *gobernanza ambiental*, desde la dimensión del neoinstitucionalismo, de Eleonor Ostrom, algunas posibilidades que pueden ser reconocidas como modelos de gestión pública para el control del COT en la Amazonía.

Palabras clave: gobernanza; medio ambiente; Amazonía; seguridad; neoinstitucionalismo.

* Capítulo de libro resultado del proyecto de investigación *El crimen organizado en la Amazonía: escenario de desafíos para la seguridad regional*, del grupo de investigación "Masa crítica", de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", categorizado en A1 por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MinCiencias), y registrado con el código COL0123247. Los puntos de vista y los resultados de este capítulo pertenecen a los autores, y no necesariamente reflejan los de las instituciones participantes

Alejandra Cerón Rincón

Doctora, Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia. Magíster, Gestión de Organizaciones, UQAC, Canadá. Socióloga, Universidad Nacional de Colombia. Docente investigadora, Centro Regional de Estudios Estratégicos en Seguridad, Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", Colombia. <https://orcid.org/0000-0002-5642-7949> - Contacto: luz.ceron@esdeg.edu.co

Citación APA: Cerón Rincón, A. (2023). La gobernanza medio ambiental como mecanismo para la solución de conflictos transfronterizos en la Amazonía. En A. Cerón Rincón (Ed.), *El crimen organizado en la Amazonía: escenario de desafíos para la seguridad regional*. (pp. 15-34). Sello Editorial ESDEG. <https://doi.org/10.25062/9786287602649.01>.

EL CRIMEN ORGANIZADO EN LA AMAZONÍA: ESCENARIO DE DESAFÍOS PARA LA SEGURIDAD REGIONAL

ISBN impreso: 978-628-7602-63-2

ISBN digital: 978-628-7602-64-9

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602649>

Colección Estrategia, Geopolítica y Cultura

Sello Editorial ESDEG

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes prieto"

Bogotá D.C., Colombia

2023



Introducción

El desequilibrio del ecosistema natural asociado al desgaste de un modelo económico basado en la explotación de la naturaleza, y el cual se fundó en la idea de que los recursos provenientes del planeta son ilimitados, presentó sus primeros síntomas de crisis hacia la década de 1960. Este modelo, centrado en la extracción de los bienes naturales como insumo de la transformación de mercancías y el transporte, había sido construido desde el siglo XVII europeo, en el marco de los procesos de la transformación social, política y económica de la Revolución Industrial, y se mantuvo vigente sin mayores críticas a lo largo de tres siglos. Sin embargo, para la segunda mitad del siglo XX, en razón del aumento de la población mundial que trajo consigo el crecimiento en la demanda energética y de alimentos, la comunidad científica y algunas organizaciones civiles empezaron a advertir sobre los peligros que planteaba para el futuro de la humanidad y del planeta continuar por esa senda.

Para los años sesenta, los sombríos resultados del uso de la bomba atómica, en contra de la naturaleza y de las personas, arrojaban preocupantes cuestionamientos en relación con la posibilidad de que la humanidad lograra o no preservar el mundo de la forma como durante siglos había sido observado. Con esta justificación, organizaciones y líderes sociales, en Europa y Estados Unidos, iniciaron la construcción de movimientos y reflexiones políticas en torno a la relación que el modelo económico y el desarrollo de los conflictos planteaban sobre el medio ambiente.

Además, es necesario anotar que estas discusiones tuvieron lugar en el contexto de la globalización contemporánea, cuyos rasgos distintivos están asociados a la construcción de grandes zonas para el libre mercado, y donde la participación

de los Estados es pasiva, pues se limita al control de la seguridad, para garantizar así el principio de no intervención en el mercado. Tal situación sugiere el planteamiento de cambios y reformas políticas en relación con el ejercicio de soberanía y autoridad del Estado.

Los cambios asociados a las políticas neoliberales —que, sin duda alguna, han agudizado la crisis de los gobiernos; sobre todo, en los países más pobres y con menos oportunidades de participar abiertamente en los grandes tránsitos de mercancías globales— motivaron la acción social y la construcción de políticas públicas enfocadas en la protección de una agenda variada, en la que se incluye el mundo natural. Además, es necesario tener en cuenta que la protección de reservas del medio ambiente algunas veces implica también el control de acciones de criminalidad asociadas a los actores organizados presentes en dichos territorios.

Así las cosas, con valiosos precedentes de política global y de acción ciudadana, como fue el caso del Convenio de Basilea (1992), del Protocolo de Kyoto (1997) y del convenio de Estocolmo (2004), las políticas públicas encaminadas a la protección del medio ambiente y la armonización de los sistemas productivos dentro de la lógica de la sostenibilidad comenzaron a tener arraigo en la interpretación de los problemas relacionados, y demostraron que es posible construir nuevas formas de comprender la relación del hombre con el medio ambiente y el desarrollo de los sistemas productivos, así como el control de los conflictos sociales que tienen lugar en esos espacios.

Desde este ámbito de la innovación a la hora de interpretar la relación de las distintas sociedades con el medio ambiente y sus formas de gestión pública se han desarrollado modelos exitosos de administración de los recursos naturales, con miras a su preservación. Es así como se configura el ámbito de la *gobernanza*, entendida, en este contexto como un enfoque alternativo al ciclo de las políticas públicas (PP); lo anterior, entendiendo principios para su construcción, tales como la formación de redes multinivel capaces de incluir las etapas de consolidación de las PP desde el escenario de la formulación hasta la implementación.

Para el caso concreto de las políticas relacionadas con el medio ambiente, se empieza a cimentar una *gobernanza ambiental*, en la medida en que tanto los gobiernos como la sociedad en general han construido una conciencia sobre las nefastas secuelas que puede representar el desequilibrio de los ecosistemas para la supervivencia humana.

Con la intención de limitar la expansión descontrolada de los sistemas económicos basados en la extracción de recursos naturales y repensar las relaciones de

los seres humanos con el medio natural, surge este nuevo espacio de gestión pública denominado gobernanza ambiental, y que ha sido conceptualizada como el “conjunto de procesos, mecanismos y organizaciones a través de los cuales los actores políticos y sociales influyen en las acciones y resultados medioambientales. Esto incluye a actores como el Estado, comunidades, empresas y organizaciones de la sociedad civil” (Montoya-Domínguez & Rojas-Robles, 2016, p. 10).

En el marco de acción política colombiana, los temas medioambientales y su defensa han sido liderados, en su gran mayoría, por movimientos sociales y otros actores civiles (como la academia y las organizaciones no gubernamentales [ONG]) que buscan lograr el reconocimiento y la defensa de la diversidad ambiental de los territorios nacionales. Para el caso concreto de la Amazonía, tomando en cuenta su vital interrelación como una selva continental, el asunto de la gobernanza ambiental adquiere mayor interés, tanto por la necesidad de acciones del multilateralismo como por la intervención de la diversidad cultural y étnica presente en la zona. Adicionalmente, cabe reconocer que la presencia de conflictos armados y criminalidad en la zona dificultan cada vez más no solo la cuestión del orden público, sino la del control a la explotación indiscriminada de los recursos naturales.

En este contexto, discutir sobre los fundamentos teóricos, conceptuales y metodológicos que ofrecen los modelos de gobernanza y de gobernanza ambiental para la cuestión pública en materia ambiental resulta una tarea inaplazable, que puede ofrecer opciones y recomendaciones para la solución de los problemas de seguridad presentes hoy en el territorio.

El ámbito teórico de la gobernanza ambiental. Una aproximación desde el enfoque *neoinstitucional*

Para la investigadora E. Ostrom (2009), representante de la corriente *neoinstitucional* en el enfoque de p.p, la manera como se ha atendido a los problemas públicos tiende a encasillarse en sus respuestas, y a hacer que tanto la práctica de la construcción de la p.p como su análisis pierdan valor en cuanto al reconocimiento de sus bases. Para el caso concreto de las políticas asociadas al tema medioambiental, dada la especificidad que este debate representa para el siglo XXI, puede plantearse la posibilidad de que su construcción y su análisis giren en torno a

interpretaciones alejadas de las necesidades, dinámicas y características propias del territorio.

Ostrom (2009) resalta el hecho de que existen tres amplios supuestos, utilizados de manera frecuente por el análisis contemporáneo de las p.p, y que deben ser reevaluados, pues la investigación empírica sobre el ámbito de las p. p han demostrado su incapacidad para explicar los fenómenos. El primer supuesto de la política es que sus fuentes están tan interconectadas que necesitan una administración centralizada, y tal situación ha sido comúnmente aplicada a los asuntos relacionados con la protección del medio ambiente.

Para el caso concreto de la Amazonía, es interesante recalcar que, debido a la presencia constante de conflictos por diversas razones —entre las que es necesario mencionar las territoriales, las limítrofes o por el control de los recursos naturales—, en todos los casos son los discursos de la soberanía y el nacionalismo los que esconden el verdadero interés, relacionado con los recursos naturales (Reyes, 2020), y así prevalece en ellos una interpretación del problema desde el centro del poder hacia la periferia.

Un segundo supuesto es que los dolientes de los problemas no están capacitados para diseñar por sí mismos las reglas que sostendrán a las fuentes a través del tiempo; de alguna forma, los representantes públicos asumen tener la capacidad para hacerlo (Ostrom, 2009). En el caso concreto de las políticas diseñadas para la protección medioambiental, esta ha sido una constante, pues se parte del supuesto de que la administración y protección de dichos activos estratégicos de la nación deben corresponder a políticas centralizadas desde el ámbito del alto gobierno, que interpreta el problema político de la conservación ambiental. En este aspecto, la mayoría de las iniciativas que han sido promovidas como acción de protección del medio ambiente en Latinoamérica vienen desde la acción estatal centralizada.

En la figura 1 se observa cómo desde 1973 se han adelantado acciones políticas en torno a la protección medioambiental, y que, en este marco de acción, han sido las instituciones internacionales y la representación del Estado las encargadas de generar iniciativas para la protección del medio ambiente, desde una visión de acción enmarcada en el reconocimiento del “centro político” como constructor de la formula política, lo cual deja de lado las visiones y dinámicas propias de lo local. La participación de organismos provenientes de los acuerdos regionales, como es el caso de la Comunidad del Caribe (Caricom), el Mercado Común del Sur (Mercosur), la Asociación de los Estados del Caribe (AEC), entre otros.

Figura 1. *Iniciativas para la protección del medio ambiente desde América Latina.*

1973	Comunidad del Caribe (CARICOM): desde su creación, ha liderado proyectos en temas como desarrollo de energías renovables, adaptación al cambio climático y seguridad alimentaria
1982	Foro de Ministros del Medio Ambiente de América Latina y el Caribe: se reúnen periódicamente para acordar posiciones conjuntas ante organismos globales y suscribir acuerdos de cooperación regional. Cuenta con un plan de acción regional que constituye una importante plataforma de cooperación.
1989	Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD): fue creada como parte del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y adquirió gran relevancia como foro subregional de ministros del medioambiente o autoridades equivalentes
1991	Mercado Común del sur (MERCOSUR): desde 1996, cuenta con un subgrupo de trabajo sobre medio ambiente. Adoptó el Acuerdo Marco sobre el Medio Ambiente con su respectivo plan de acción, así como iniciativas de cooperación en temas específicos.
1992	Comisión sobre el Desarrollo Sostenible (CDS) de las Naciones Unidas
1994	Cumbres de las Américas: son auspiciadas por la Organización de los Estados Americanos (OEA) y han incluido en sus deliberaciones la agenda para el desarrollo sostenible, desde la primera cumbre, realizada en Miami en 1994
1994	Asociación de estados del Caribe (AEC): cuenta con cinco comités especiales: desarrollo del comercio y las relaciones económicas externas, turismo sustentable, transporte, desastres naturales, y presupuesto y administración.
1999	Comunidad Andina de Naciones (CAN): en 1999 aprobó la creación del Comité Andino de Autoridades Ambientales, como instancia de diálogo y búsqueda de consenso en este tema
2002	Iniciativa Latinoamericana y Caribeña para el Desarrollo Sostenible (ILAC): fue adoptada en 2002 por los gobiernos de América Latina y el Caribe en el marco de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo sostenible de Johannesburgo
2008	Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR): desde su fundación, ha incluido en su agenda la cooperación en materia de desastres naturales y porrección de los recursos naturales
2011	Comunidad de estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC): en el Plan de Acción de Caracas se acordó convocar a una reunión de ministros y ministras del área ambiental, antes de Río+20, para hacer un seguimiento de los acuerdos de la Declaración Ambiental Ministerial de caracas y contribuir al éxito de la conferencia.

Fuente: Valdivieso et al. (2020, p. 101).

Si bien espacios como los mencionados en la figura 1 han generado acciones disruptivas en relación con el ejercicio del poder en el contexto del sistema internacional, no puede perderse de vista el hecho de que tales iniciativas regionales fueron dispuestas desde la acción centralizada de la política de los Estados. El escenario de lo local, con sus particularidades —en el sentido de los actores y su interpretación de los problemas de gestión de los recursos naturales—, no va en el mismo sentido concreto de las propuestas.

El tercer supuesto es que el diseño de reglas para mejorar los resultados de la política es, relativamente, una tarea simple de análisis, que “queda mejor aún” si se la hace desde el análisis de los objetivos. Según Ostrom (2009),

[...] en realidad, ni los dolientes de los problemas, ni las autoridades públicas, ni los analistas tienen la capacidad para desarrollar el análisis mientras exista la pretensión de desarrollar un análisis de todas las variables, sus posibles combinaciones y la forma en que ellas interactúan con los atributos del mundo biofísico. Todo esfuerzo por resolver problemas relacionados con fuentes comunes necesita ver el análisis a partir de un experimento base dentro de un análisis parcial de los problemas específicos. (p. 89)

Así las cosas, en la situación de la selva amazónica, los problemas asociados al espectro de la seguridad —que se resumen en situaciones concretas, como el tráfico de estupefacientes, la trata de personas, el contrabando, la minería ilegal y el tránsito del mercado negro de armas, por mencionar las más comunes— exigen interpretaciones distintas desde la visión de cada uno de los Estados en frontera, así como de los pobladores de los territorios; predomina, en cambio, la interpretación desde la política de gobierno.

En el caso de Brasil, por ejemplo, la visión del territorio hace parte de su propia estrategia de defensa, y aboga, pues, por la no intervención de organismos extrarregionales. Por su parte, Perú se enfoca en los problemas del narcotráfico. Mientras, Colombia lo hace “en la presencia de los grupos armados en el territorio” (García, 2018, p. 70).

Atendiendo la visión de Ostrom, en el sentido de hacer énfasis en las condiciones y características propias a los territorios que necesitan la conservación ambiental, es posible ahondar en la tendencia hacia la búsqueda de interrelación en las formas concretas de la gestión pública, centrándose en los actores presentes en los territorios y en el reconocimiento de necesidades y supuestos específicos que esos mismos actores han identificado.

Ostrom (2009) afirma que el tema de los factores que dirigen o motivan el pensamiento de los dolientes del problema objeto de la política —específicamente, respecto a la experimentación con las reglas y los cálculos que se usan para tomar tales decisiones— es una cuestión que con frecuencia no se aborda desde el análisis teórico, pues muchos de los análisis de política pública se ocupan y del tema, y entienden que esto es lo que hacen los representantes del gobierno, en vez de lo que los dolientes del problema hacen. Pero muchos campos de la investigación han identificado variables relacionadas con iniciativas locales, autoorganización y la elaboración de mejores reglas relacionadas con los conjuntos locales.

Lo anterior, sin embargo, no resta importancia a la complejidad involucrada en la experimentación con reglas ni al hecho de que en muchos espacios locales las reglas son diseñadas por las élites locales, para su propio beneficio, lo cual es el tema de discusión del último capítulo del presente texto; sobre todo, en el sentido de hacer recomendaciones para robustecer las instituciones para el gobierno y administración de las fuentes comunes de recursos.

A partir del enfoque neoinstitucional como herramienta de análisis para acercarse a los problemas políticos asociados a la conservación del medio ambiente, en el contexto de amenazas a la seguridad, se hace necesario revisar el contexto de aproximación teórica a las nociones de gobernanza y gobernanza medioambiental.

La gobernanza como concepto

Como una aproximación a la gobernanza, cabe mencionar los procesos de interacción entre actores estratégicos (Strom & Müller, 1999); esta definición aumenta el espacio de análisis desde las relaciones centralizadas y verticales de la política tradicional, hacia un direccionamiento multinivel y multimodal que puede contener diferentes formas y estructuras.

Además, la gobernanza ha sido definida “en clave más sociológica como las estructuras sociopolíticas que emergen y forjan dichos procesos de interacción de forma reflexiva” (Granovetter, 1985, p. 14). Para que dichas estructuras se realicen es necesario que en las instituciones formales e informales se restrinja el comportamiento de los actores que cumplen una doble función:

- 1) Solucionar dilemas distributivos (Bardhan, 1999).
- 2) Solucionar problemas de información (bajo contextos diferenciados más o menos: igualdad, mayores o menores dotaciones económicas y de conocimientos, u otros) (Shepsle & Weingast, 1994, p. 44).

La gobernanza y gobernabilidad

La *gobernabilidad* hace parte de la discusión que engloba el tema de la gobernanza; no obstante, se debe establecer un límite de diferencia entre los dos conceptos, dado que el primero, la gobernabilidad, antecede a la gobernanza. La gobernabilidad comenzó a ser objeto de discusión en la década de 1970, en razón de los espacios y grandes cuestionamientos que podrían plantear los dilemas sociales de la época:

Aquel estado de un país que, por un lado, evitaba la regresión autoritaria y, por otro, permitía avanzar, expandir y aprovechar las oportunidades sociales, económicas y políticas. Así pues, implícito a la gobernabilidad estaba la mejora del desempeño económico-social reforzado y generador de la mejora de lo político. (Prats, 2003, p. 106)

Durante mucho tiempo, el Banco Mundial (BM) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo han utilizado el término de gobernabilidad para referirse a:

- 1) El proceso y las reglas mediante los cuales los gobiernos son elegidos, mantenidos, responsabilizados y reemplazados.
- 2) La capacidad de los gobiernos para gestionar los recursos de manera eficiente y formular, implementar y reforzar políticas y regulaciones.
- 3) El respeto de los ciudadanos y del Estado por las instituciones que gobiernan las interacciones socioeconómicas entre ellos (Kaufmann et al., 2000, p. 108).

Cabe tomar en cuenta una nueva conceptualización de la legitimidad de las instituciones políticas, fundamentada en la eficiencia de un gobierno; sobre todo, para el pueblo, más que por o desde el pueblo (Renata Mayntz, 2000; Adrienne Windhoff-Héritier, 1999; Fritz Scharpf, 2000 y 2001):

La gobernabilidad se derivaría del alineamiento efectivo entre las necesidades y las capacidades de un sistema sociopolítico; es decir, de sus capacidades para autorreforzarse. El problema de la gobernabilidad se torna pues un problema de refuerzo (*'enforcement'*), en cuanto es el alineamiento de necesidades y capacidades a través de las instituciones (o reglas del juego) lo que determina su nivel o grado. (Rothstein, 1996, p. 36).

De acuerdo con Rothstein (1996), "Las instituciones políticas son, en su sentido más básico, las reglas que rigen el juego político y sus interacciones con otros sistemas, como el social o el económico, es posible distinguir a grandes rasgos cuatro tipos de instituciones políticas" (p.199):

- 1) Un primer tipo, necesario para adoptar decisiones colectivas vinculantes y, por tanto, generadoras de normas (como los legislativos, los ejecutivos y, en algunos casos, los organismos reguladores autónomos).
- 2) Un segundo tipo, necesario para la implementación y la ejecución de dichas decisiones (entre las que no se encuentra ya el Parlamento, pero sí el gobierno, los organismos reguladores autónomos y la administración u el mercado).

- 3) Un tercer tipo, el cual vendría definido por las instituciones que vigilan el cumplimiento de los acuerdos y resuelven los conflictos entre individuos surgidos a raíz de las normas generadas (donde resulta clave el poder judicial).
- 4) Las instituciones encargadas de vigilar a los que vulneran las normas, sean o no miembros de la comunidad (instituciones de imposición de normas, como la administración pública, o los mecanismos informales, como las sanciones de grupo) (Rothstein, 1996, p. 200).

Desde las dimensiones mencionadas se establece una comparación entre los conceptos de gobernabilidad y gobernanza, planteada en tabla 1, con la intención de establecer la distancia entre las dos nociones.

Tabla 1. *Gobernanza y gobernabilidad*

Gobernanza (<i>Governance</i>)	Gobernabilidad (<i>Governability</i>)
Entramado institucional para la acción pública	Capacidad de gobierno y gestión
Es considerada una variable independiente	Es una variable dependiente
Permite la interacción y, por tanto, la construcción mancomunada de las reglas del juego	"Se define como la capacidad de un sistema sociopolítico para gobernarse a sí mismo en el contexto de otros sistemas más amplios de los que forma parte" (Aoki, M., 2001).
Es una herramienta analítica y descriptiva que construye formas únicas de gestión que pretenden adaptarse a las dinámicas de los actores, y por tanto establece una dimensión normativa para la acción	"[...] responde a un equilibrio, no siempre rígido, sino cambiante, donde los actores pueden cambiar las reglas del juego a través de su interacción estratégica, aunque dicho cambio no está ausente de problemas" (Aoki, M., 2001).
La interacción entre actores estratégicos es causada por la arquitectura institucional	La capacidad que dicha interacción proporciona al sistema sociopolítico para reforzarse a sí mismo; es decir, para transformar sus necesidades o preferencias en políticas efectivas

Fuente: elaboración propia, con base en la bibliografía referenciada.

La gobernanza de fuentes robustas en instituciones policéntricas

El estudio de las reglas que acompañan la administración de las fuentes comunes de recursos afronta una inquietante conclusión, y es que tanto los impactos como los análisis de las reglas solo se refieren a partes aisladas de la cuestión, y no a la

totalidad, lo cual puede decepcionar a muchos lectores, por cuanto ellos esperan encontrar la respuesta a la política que pueda resolver el problema del manejo de las fuentes comunes, pero en la práctica tan pronto como se diseña una política en un ambiente determinado, las innovaciones adoptadas por los participantes pueden cambiar el entorno; de igual manera, todo diseño de sistemas puede producir resultados imprevistos.

A pesar de lo anterior, Ostrom no renuncia a la pretensión de encontrar maneras de mejorar el desarrollo de los complejos sistemas socio-ecológicos. Por ejemplo, en el diseño de principios y el robustecimiento de los sistemas ecológico-sociales. Para la aplicación de estos principios se proponen ocho condiciones básicas:

- 1) Una clara definición de los límites: lo que no es claramente definido puede llegar a tener una lectura de libre interpretación.
- 2) Una equivalencia proporcional entre costos y beneficios, porque las reglas pueden definir cuál es la cantidad de recursos que los apropiadores pueden utilizar.
- 3) Los acuerdos de cambios colectivos.
- 4) El monitoreo.
- 5) Las sanciones graduales.
- 6) Los mecanismos de resolución de conflictos.
- 7) Un mínimo reconocimiento del derecho a la autogestión.
- 8) Las empresas anidadas.

Lo anterior conduce a las siguientes preguntas acerca del funcionamiento de los modelos de gestión de fuentes comunes:

- 1) ¿Cómo podemos definir de mejor manera los límites de las fuentes?
- 2) ¿Cómo podemos clarificar las relaciones entre los beneficios recibidos y las contribuciones o costos del sistema?
- 3) ¿Cómo podemos mejorar la participación de aquellos relacionados con la toma de decisiones del sistema?
- 4) ¿Cómo monitorear el sistema, y cómo pueden ellos ajustar tal monitoreo de cara al cambio?
- 5) ¿Cuáles son las sanciones que debemos autorizar, y los actores del sistema pueden ajustar, según cada cual?
- 6) ¿Qué mecanismo local o regional existe para resolver conflictos derivados de los recursos?

Los principios 7 y 8 apuntan a altos niveles de gobernanza, y estos últimos, a su vez, apuntan a:

- 1) ¿Hay esfuerzos funcionales y creativos, por parte de apropiaciones locales, a la hora de construir mecanismos efectivos de administración para los recursos locales?
- 2) ¿Cómo podemos crear una capa múltiple, o un sistema policéntrico, que pueda ser dinámico, efectivo y adaptativo a través del tiempo?

Contextualizar las variables es clave para entender el crecimiento inicial y la sostenibilidad de la acción colectiva, así como los desafíos de una sobrevivencia longeva y la autogestión para los resultados, dentro de un enfoque teóricamente satisfactorio. En particular, necesitamos determinar cómo el contexto afecta la contratación de individuos que pueden llegar a ser cooperadores condicionales y buenos jueces dentro de un sistema en curso, y la probabilidad de que las normas establecidas por dichos principios sean adoptadas y reforzadas por otros y por una población relevante.

Tratar de entender por qué tanta diversidad institucional es creada, en primer lugar, y luego, las consecuencias que emergen en la diversidad ecológica, social y en conjuntos económicos, es un gran desafío.

El campo de investigación en las fuentes comunes de recursos

Sobresalientes hallazgos en el campo de investigación han demostrado que la autogestión resulta ser la manera más exitosa para abordar dilemas de fuentes comunes de recursos. A pesar de otras experiencias también reportadas como profundos fracasos, podría decirse que a esas informaciones se oponen casos en que los líderes locales han hecho de los recursos comunes un espacio privado entregado a la custodia de los gobiernos. Otro hallazgo de importancia es el fracaso de las agencias de los gobiernos nacionales a la hora de establecer un conjunto de reglas uniformes y efectivas para el dominio de las fuentes de recursos naturales.

Muchos países industrializados nacionalizaron sus tierras y fuentes hídricas entre los años cincuenta y setenta. Los acuerdos locales hechos por los usuarios de dichas fuentes fueron ideados para limitar la entrada y el uso. Los gobiernos nacionales que asumieron tan difícil tarea carecían de los fondos suficientes y del personal capacitado para desarrollar tales tareas; entonces, optaron por entregar la administración de esas fuentes a las firmas privadas, para obtener algún tipo de ingreso por ellas.

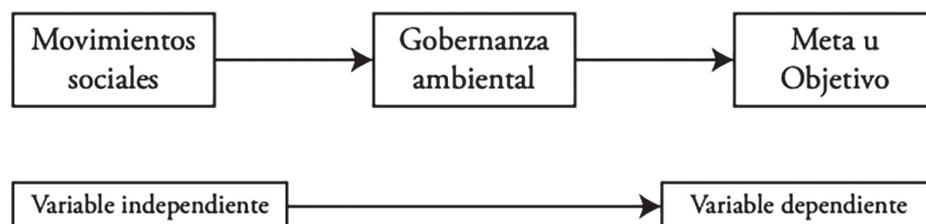
La potencial efectividad de estas políticas fue minada por la temprana intervención del Estado, que opuso los intereses comerciales en contra de los intereses locales. En tal sentido, la investigación en el campo ha demostrado que los doctores de los problemas tienen mayor capacidad para administrar las fuentes de recursos a través de la autoorganización que los organismos centrales de control de los gobiernos, como lo presenta la literatura relacionada. Sin embargo, a partir de ello no es posible asegurar que todo esfuerzo local funciona mejor, ni que todo esfuerzo de largo aliento y extensión es, en esencia, pobre en sus resultados.

¿Qué reglas son fundadas dentro de los regímenes de autogestión para las fuentes comunes?

Al respecto, se propone elucidar el comportamiento de las siete reglas enunciadas al comienzo del capítulo, con la intención de clarificar los siguientes aspectos:

- 1) Ilustrar, a través de los casos de estudio, la infinita capacidad humana, creatividad y capacidad de emprendimiento para solucionar los problemas, característica que a menudo es desconocida, pues se considera que las personas no tienen la educación suficiente, o que tan solo se trata de personajes de reconocimiento local e insuficiente para reconocer la capacidad de sus propuestas.
- 2) Mostrar la increíble diversidad de reglas que un individuo puede adoptar en uno o más conjuntos de situaciones.
- 3) Cambiar la aseveración, a menudo hecha por el análisis político, de que es factible conducir el análisis completo de un problema y su desarrollo óptimo con un simple conjunto de reglas que lo resuelven.
- 4) Mostrar el beneficio de clasificar las reglas.

Figura 2. Fuentes y procesos de la gobernanza ambiental.



Fuente: Piñeiro (2004).

Seguridad, gobernanza y fronteras

La frontera, entendida como institución política, hace alusión a factores fundamentales para la existencia del Estado, tales como el poder, la soberanía y la identidad; en ella confluye una serie de dinámicas sociales y representaciones simbólicas en torno a la afirmación de la autonomía un gobierno y su población dentro de los límites de un territorio.

En tal sentido, la definición de los límites político-administrativos en la región de la Amazonía ha resultado ser un proceso complejo y conflictivo que a la postre representa obstáculos y problemas para la concreción del interés nacional, así como de los objetivos estratégicos derivados. En efecto, desde la consolidación histórica de la nación colombiana, una vez disuelto el proyecto bolivariano de la Gran Colombia, las dinámicas de los actores sociales presentes en los territorios fronterizos han terminado por expresarse en conflictos, guerras y otra serie de amenazas para la expresión de la capacidad de poder y soberanía nacionales.

Ante el panorama anterior, y desde una contextualización contemporánea respecto a la seguridad de las fronteras colombianas, es necesario reflexionar sobre el hecho de que el fenómeno de la globalización ha hecho evidente que los actores y las redes de la criminalidad transnacional están presentes cada vez más en los conflictos de las fronteras, ya sea porque actúan como poderes paraestatales que entran en disputa frente al Estado para el control y la soberanía de los territorios, o porque dichas redes están en capacidad de mimetizarse con los actores sociales que representan a la institucionalidad de los Estados utilizando tácticas asociadas a la corrupción para lograr sus intereses.

Así las cosas, una radiografía de las fronteras colombianas hoy demuestra que existe una alta composición de dinámicas criminales transnacionales —la mayoría de ellas, asociadas a los tráficó ilícitos—, y que están presentes en toda la región, en conjunto con fricciones asociadas al respeto de la soberanía estatal y la ciudadanía, dadas principalmente por el actuar de la fuerza pública en territorios de difícil definición fronteriza.

La definición de la soberanía es hoy uno de los terrenos más debatidos en el contexto de las ciencias sociales; sobre todo, para la disciplina de las relaciones internacionales, que, desde las distintas corrientes teóricas, enfrenta grandes dificultades para su aplicación, tomando en cuenta el contexto diverso, complejo y cambiante que impone la globalización.

Para el caso particular que ocupa esta reflexión, y el cual tiene que ver con la seguridad fronteriza, el concepto de soberanía está relacionado con el acuerdo sobre los límites de la capacidad autónoma de la seguridad en pro de la seguridad colectiva:

La configuración de alianzas militares permanentes, al estilo del pacto de Varsovia y de la propia OTAN, conllevó desde mediados del siglo XX compromisos entre estados que cedieron soberanía al acordar limitaciones a la capacidad autónoma de decisión en un sector de tan alta jerarquía como el de la seguridad. Contemporáneamente, la construcción de acuerdos y consensos en materia de seguridad internacional, que se han movido de la concepción de la seguridad colectiva a los de seguridad cooperativa, humana y democrática, ha también significado un replanteamiento de la seguridad, no para preservar la soberanía del estado, sino —cada vez más— la de los ciudadanos. (Cardozo, 2007, p. 182)

A partir de esta noción, es posible identificar algunas de las claves respecto a la conflictividad y las amenazas que se ciernen sobre el Estado colombiano en sus territorios de frontera. El primer caso —y tal vez, históricamente, el de mayor relevancia— se refiere a las relaciones con Venezuela; en el estudio de esa situación, Linares (2019) explica que la situación reviste un alto nivel de complejidad, pues los dos países parten de una geografía e historia en común que

[...] georreferencia la frontera en estudio como un ‘cuerpo uniforme’ que permite ver dicho espacio geográfico en sus propias características geoespaciales definidas, con evolución histórica análoga, que a pesar de las diferencias actuales en su modelo económico y político, presentan similares problemas sociales y culturales. Este espacio está bien diferenciado en tres unidades físico-geográficas, lo cual facilitaría la enunciación de una política de seguridad fronteriza integral. (p. 140)

Lo anterior ha obligado a que ambos países deban lidiar con problemas similares en cuanto a sus demandas sociales y dificultades económicas, no obstante el hecho de que la crisis interna de Venezuela se ha agravado sustancialmente a lo largo de los últimos años, y el hecho de las diferencias políticas e ideológicas entre los gobiernos de ambos países. Ello demuestra la ausencia e imperiosa necesidad de definir una política pública en cuanto a la coordinación de funciones entre los dos Estados, en pro de una seguridad fronteriza integral.

El segundo caso remite al cambio cualitativo que han tenido los flujos migratorios durante las últimas décadas en el mundo entero, y que han terminado por afectar la seguridad nacional de Colombia. En efecto, en años recientes se ha observado cómo las redes de COT presentes en los territorios nacionales —especialmente, en los territorios aledaños al golfo de Urabá— han propiciado que el país sea visto como un territorio de tránsito para la migración irregular, que deja a su paso crisis humanitaria, pobreza y aumento en los índices de violencia y criminalidad (Defensoría del Pueblo, 2019).

En este ámbito de migraciones irregulares asociadas a la violencia y a las nuevas formas de guerra en el mundo, resulta pertinente mencionar también la posible llegada de migrantes afganos que huyen del conflicto en su propio territorio. El impacto que tal situación puede generar sobre el territorio genera expectativas para la seguridad nacional, como lo mencionó J. Espinosa Palacios, director de Migración Colombia (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2021).

Conclusiones

Contextualizar las variables que hacen parte de la política del espacio medioambiental es imprescindible para entender el crecimiento inicial y la sostenibilidad de la acción colectiva, así como los desafíos de una sobrevivencia longeva y la autogestión para los resultados, dentro de un enfoque teóricamente satisfactorio. En particular, necesitamos determinar cómo el contexto afecta la contratación de individuos que pueden llegar a ser cooperadores incondicionales y buenos jueces dentro de un sistema en curso, y la probabilidad de que las normas establecidas por estos principios sean adoptadas y reforzadas por otros y una población relevante.

Tratando de entender por qué tanta diversidad institucional es creada, en primer lugar, y luego, las consecuencias que emergen de la diversidad ecológica, social y en conjuntos económicos es un gran desafío.

Se evidencia la necesidad de proponer nuevas formas de gestión en relación con las situaciones de conflicto que traspasan las porosas fronteras de los territorios naturales, como es el caso de la selva amazónica, y terminar por construir relaciones de gobernanza medioambiental.

Este capítulo exploró, a partir de la delimitación de las nociones de gobernanza y gobernanza ambiental, y desde la dimensión del neoinstitucionalismo, de E. Ostrom, algunas posibilidades que pueden ser reconocidas como modelos de gestión pública para el control del COT en la Amazonía.

En conclusión, es posible afirmar que las nuevas amenazas que afectan a la seguridad fronteriza de Colombia deben ser objeto de debate y formulación de política pública, donde las nociones de poder, la soberanía y la identidad sean las claves para trazar los planes y acciones de gestión pública en los que las FF. MM. del país y los Estados fronterizos tengan una participación central para salvaguardar los intereses nacionales.

Referencias

- Bardhan, P. (1999). *The political economy of development in India: Expanded edition with an epilogue on the political economy of reform in India*. OUP Catalogue.
- Cardozo, E. (2007). Teoría de las relaciones internacionales y soberanía: construcción, deconstrucción y reconstrucción. *Cuadernos Unimetanos 11*. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3997691>
- Defensoría del Pueblo (2019). *La ruta de los migrantes ilegales en Urabá*. <https://www.defensoria.gov.co/public/especiales/uraba/cr%C3%B3nica---la-ruta-de-migrantes-ilegales.html>
- García Pinzón, V. (2018). Dimensiones locales de la seguridad y la cooperación transfronteriza en la frontera amazónica de Brasil, Colombia y Perú. *Ópera*, 23, 59-80.
- Granovetter, M. (1985). *Getting a Job: A Study of Contacts and Careers*. Second Edition. University of Chicago Press
- Granovetter, M. (1992). Economic institutions as social constructions: a framework for analysis. *Acta Sociológica*, 35(1), 3-11.
- Kaufmann, D., Kraay, A., & Lobatón, P. (2000). Aggregation governance indicators. *Policy Research, Journal of Public Economics*, 76, 459-493.
- KROC Institute de Estudios Internacionales de Paz. (2017). *Informe sobre el estado efectivo de paz implementación de acuerdo de paz en Colombia*. https://kroc.nd.edu/assets/257593/informe_kroc.pdf
- Linares, R. (2019). Seguridad y política fronteriza: una mirada a la situación de frontera entre Venezuela y Colombia. *Ópera*, 24, 135-156. <https://doi.org/10.18601/16578651.n24.08>
- Mayntz, R. (2000). Nuevos desafíos de la teoría de Governance. *Instituciones y desarrollo*, 7(1).
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2021). *Migración Colombia trabaja en un plan de llegada para migrantes afganos, ante su posible arribo al territorio nacional*. <https://acortar.link/qcSifj>
- Montoya-Domínguez, E., & Rojas-Robles, R. (2016). Elementos sobre la gobernanza y la gobernanza ambiental. *Gestión y Ambiente*, 19(2), 302-317.
- Ostrom, E. (2009). Understanding institutional diversity. En *Understanding institutional diversity*. Princeton University Press.
- Piñeiro, D. E. (2004). En busca de la identidad. La acción colectiva en los conflictos agrarios de América Latina.
- Prats, J. O. (2003). El concepto y el análisis de la gobernabilidad. *Revista Instituciones y Desarrollo*, 14(15), 239-269.
- Reyes, S. L. (2020). Los discursos del espacio amazónico. En E. Pastrana Buelvas, & N. Stopfer (Eds.), *Gobernanza multinivel de la Amazonía*. Fundación Konrad Adenauer. <https://acortar.link/18yygD>

- Rothstein, B. (1996). Political institutions: an overview. En *A new handbook of political science* (pp. 133-166). Oxford Academic.
- Scharpf, F. W. (2001). Notes toward a theory of multilevel governing in Europe. *Scandinavian Political Studies*, 24(1), 1-26.
- Shepsle, K. A., & Weingast, B. R. (1994). Positive theories of congressional institutions. *Legislative Studies Quarterly*, 149-179.
- Strøm, K., & Müller, W. C. (1999). Political parties and hard choices. En *Policy, office, or votes* (pp. 1-35). Cambridge University Press.
- Valdivieso C, A., Camelo, Z. J., & García B. R. (2020). Los desafíos del multilateralismo en el marco del sistema de Naciones Unidas frente a la gobernanza de la Amazonía. En E. Pastrana Buelvas & N. Stopfer (Eds.), *Gobernanza multinivel de la Amazonía*. Fundación Konrad Adenauer. <https://acortar.link/18yygD>
- Windhoff-Héritier, A., & Héritier, A. (1999). *Policy-making and diversity in Europe: Escape from deadlock*. Cambridge University Press.

Capítulo 2

El COT y la situación fronteriza de la Amazonía: identificación de actores y principales conflictos*

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602649.02>

Alejandra Cerón Rincón
Darío Enrique Cortés Castillo

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"

Resumen: La región de la Amazonía presenta una situación de pobreza y desintegración social alta, lo que ha favorecido el crecimiento del Crimen Organizado Transnacional (COT) en la región; de esta manera, los flujos migratorios, el comercio y las actividades agrícolas, la ganadería y la explotación de los recursos naturales se han visto afectados por la incursión de grupos de violencia organizada que paulatinamente ejercen control e influencia sobre los destinos de estos territorios, y hacen así que la situación de inseguridad, en términos de control ciudadano, sea difícil, y que, a su vez, se presenten afectaciones para la seguridad nacional. Este capítulo caracteriza las principales condiciones sociodemográficas que dan contexto a la situación de amenazas a la seguridad, así como las principales conformaciones criminales presentes en el territorio.

Palabras clave: Amazonía; crimen organizado; actores; conflicto; medio ambiente.

* Capítulo de libro resultado del proyecto de investigación *El crimen organizado en la Amazonía: escenario de desafíos para la seguridad regional*, del grupo de investigación "Masa crítica", de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", categorizado en A1 por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MinCiencias), y registrado con el código COL0123247. Los puntos de vista y los resultados de este capítulo pertenecen a los autores, y no necesariamente reflejan los de las instituciones participantes.

Alejandra Cerón Rincón

Doctora, Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia. Magíster, Gestión de Organizaciones, UQAC, Canadá. Socióloga, Universidad Nacional de Colombia. Docente investigadora, Centro Regional de Estudios Estratégicos en Seguridad, Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", Colombia.

<https://orcid.org/0000-0002-5642-7949> - Contacto: luz.ceron@esdeg.edu.co

Darío Enrique Cortés Castillo

Magíster, Inteligencia Estratégica, Escuela de Inteligencia y Contrainteligencia "Brigadier General Ricardo Charry Solano", Colombia. Magíster, Inteligencia Estratégica y Prospectiva, Universidad Jaume I, Castellón, España. Profesional, Ciencias Militares, Escuela Militar de Cadetes "General José María Córdoba", Colombia. Docente investigador, Departamento Estrategia, Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", Colombia.

<https://orcid.org/0000-0002-7593-1673> - Contacto: dario.castillo@esdeg.edu.co

Citación APA: Cerón Rincón, A., & Cortés Castillo, D. E. (2023). El COT y la situación fronteriza de la Amazonía: identificación de actores y principales conflictos. En A. Cerón Rincón (Ed.), *El crimen organizado en la Amazonía: escenario de desafíos para la seguridad regional* (pp. 35-60). Sello Editorial ESDEG.
<https://doi.org/10.25062/9786287602649.02>

EL CRIMEN ORGANIZADO EN LA AMAZONÍA: ESCENARIO DE DESAFÍOS PARA LA SEGURIDAD REGIONAL

ISBN impreso: 978-628-7602-63-2

ISBN digital: 978-628-7602-64-9

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602649>

Colección Estrategia, Geopolítica y Cultura

Sello Editorial ESDEG

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes prieto"

Bogotá D.C., Colombia

2023



Introducción

Los territorios que componen la región de la Amazonía, históricamente, han sido escenario del desarrollo de conflictos; la mayoría de ellos, relacionados con la ocupación de la tierra y sus impactos sobre los pobladores y los ecosistemas de la zona, lo cual ocasiona graves afectaciones para el contexto de la seguridad, y para el desarrollo de las políticas públicas asociadas al bienestar general.

Este capítulo explora el reconocimiento de algunos de los conflictos y la participación de actores y la conformación de grupos de intereses que participan en el ámbito de la seguridad, al igual que la forma como estas configuraciones afectan la construcción de tejido social para los pobladores y para la identificación cultural y étnica que tiene lugar en dichas zonas.

El resultado de esta construcción aporta información respecto a la forma como se han construido las estructuras del crimen organizado, en torno a las dinámicas y los intereses de los pobladores de la región, que ya conforman situaciones de interculturalidad.

Para el caso concreto de la Amazonía colombiana, que corresponde a una extensión de 476.000 km² y al 41,8 % del territorio nacional, y en la que se encuentran los departamentos de Guainía, Vaupés, Vichada y Amazonas, en relación con la Gran Cuenca, situada al noroccidente del país, representa el 6.4 % del total del bioma amazónico (Cepal, 2013), y se extiende a través de las fronteras con Perú y Brasil. Sus características selváticas, la ausencia de vías de comunicación y la escasa presencia estatal, que configuran áreas inexpugnables, hacen de este territorio un espacio ideal para la incubación y proliferación de las organizaciones del COT.

La existencia en este vasto territorio de pistas clandestinas, a las que se suman las vías fluviales que vierten sus aguas en los ríos Amazonas, Apaporis, Caquetá, Guaviare, Inírida, Putumayo y Vaupés, constituye una serie de rutas de difícil control, que beneficia y proyecta hacia el exterior la actividad delictiva (Mejía et al., 2019).

Además, la posición de triple frontera le confiere a este territorio características que les dan a los delincuentes la condición de nacionales de uno u otro país, lo cual les permite cruzar las líneas divisorias y evadir a la autoridad, lo que, a su vez, les da la connotación de delincuentes transnacionales. Desde este panorama, considerado el comercio de drogas ilícitas uno de las principales expresiones del COT, que, a la vez, fomentan otras expresiones delincuenciales como el tráfico de armas, el contrabando, la corrupción y la trata de personas, entre otros ilícitos, en Latinoamérica merecen especial atención regiones geográficas como el trapecio Amazónico, que, por sus características geográficas, demográficas, económicas y de ausencia de los Estados, se constituye en escenario de especial interés para las organizaciones del crimen transnacional y el desarrollo de su empresa criminal. Las consideraciones expuestas, aunadas a la naturaleza no convencional de los actores, configuran un complejo entramado que pone en riesgo la existencia del ecosistema, la permanencia de los Estados y la vida de los seres humanos.

En relación con la metodología de investigación, este capítulo explora la consideración de los actores y su relación con los conflictos presentes en la zona, desde una revisión bibliográfica y documental que reúne las principales características sociodemográficas de los territorios colombianos, así como las principales dinámicas conflictivas de la región y sus actores más reconocidos.

Algunas consideraciones históricas sobre el conflicto en la Amazonía y sus actores

Desde una perspectiva histórica, el Estado colombiano ha fomentado la construcción de tejido social y presencia institucional en la zona dando prioridad a la ocupación de los territorios de la alta Amazonía (Caquetá, Guainía, Vaupés y Guaviare), mientras que la zona de planicie y selva tropical, ubicada en los límites con el Brasil y Perú ha sido menos intervenida por el Estado. Esta última situación propicia la consolidación de poderes locales basados en economías ilícitas cuyas dinámicas incluyen la movilización de pobladores de territorios pertenecientes a países vecinos.

El mayor testimonio de esta situación histórica se gestó durante el ciclo de la explotación del caucho (1879 y 1912), actividad que se fortalecía en la zona en la medida en que crecía la demanda internacional de este producto por parte de fábricas de automóviles; “esto generó grandes transformaciones en los territorios amazónicos, especialmente en la frontera de Colombia con Brasil y Perú, al darse en estos países la recolección, acopio y exportación de materia prima” (Londoño, 2015, p. 118).

Durante esta época existió en la Amazonía de la triple frontera “la ocupación violenta por parte de los caucheros especialmente peruanos, que ocupaban territorios y asesinaban indios, como es el conocido caso de la casa Arana” (Palacio, 2006, p. 6). Julio César Arana expandió poco a poco su negocio transportando el producto del caucho desde el Putumayo hacia Iquitos y Manaos, y en 1903 se estableció en La Chorrera, estación que se convertiría en el principal centro de acopio. A partir de ese momento comenzó a monopolizar todo el proceso del producto apoyándose en las autoridades y las Fuerzas Militares (FF. MM.) del Perú, hasta convertirse en el mayor emporio de la región;

Arana, con apoyo del ejército peruano, que se había instalado por orden de su presidente Eduardo López Romaña en el territorio colombiano de Tarapacá — con el afán de legitimar este territorio como peruano—, comenzó a impedir el paso de los barcos colombianos por el río Putumayo, así como a desplazar a otros caucheros y colonos, despojándolos de sus tierras y barracas. Entonces Julio César Arana dejó de ser intermediario del preciado látex, para convertirse en dueño y señor de la empresa cauchera más importante de todos los tiempos en el gran Putumayo. (Sierra, 2011, p. 264)

En la actualidad, los actores y dinámicas presentes en la zona de la Amazonía asociadas al COT están directamente conectadas con los problemas más graves presentes en la región, y que refieren al abandono estatal, la presencia de grupos armados y los conflictos violentos derivados de la economías ilícitas, que han estado presentes a lo largo de dos siglos de historia en la región, y ahora, con las dinámicas del COT y el tráfico de productos ilícitos, se conecta con los mercados mundiales y obliga a los indígenas a involucrarse en estas actividades como única opción de subsistencia.

En la Amazonía se observa un aumento de las actividades asociadas a las economías extractivas ilegales que se concentran en la explotación de oro y coltán generando afectaciones a los pobladores de la región, que en su mayoría son indígenas, así como al ecosistema amazónico en general. Lo anterior, combinado con acciones de narcotráfico y otros tráficos ilegales y deforestación.

Las dinámicas poblacionales en la frontera Colombia-Brasil

La densidad poblacional de la zona de frontera es relativamente baja: para el caso de Colombia, en 2008 se calculó un habitante por cada 1,79 km² (Fundación

Seguridad y Democracia, 2008), y la mayoría de la población se concentró en las ciudades capitales Leticia y Mitú. En el lado brasileño vivían 24 millones de personas.

Los datos demográficos de las poblaciones de frontera del lado de Colombia fueron recogidos por última vez en el censo de 2005, y fueron refrendados por un estudio del Instituto SINCHI en 2008 (López, 2009). Sobre dichos estimados, se puede caracterizar una composición principalmente rural en toda la región, característica que se confirma según los datos poblacionales discriminados por departamentos de Guainía, Vaupés y Amazonas.

Tabla 1. *Distribución poblacional en el departamento de Guainía*

Departamento de Guainía-municipio	Cabecera	Resto	Total
Barrancominas	0	4.384	4.384
Cacahual	0	1.592	1.592
Inírida	10.793	7.073	17.866
La Guadalupe	0	225	225
Mapiripana	0	3.072	3.072
Morichal	0	752	752
Paná Paná	0	2.224	2.224
Puerto Colombia	0	3.753	3.753
San Felipe	0	1.362	1.362
Total, Guainía	10.793	24.437	35.230

Fuente: López (2009, p. 21).

Tabla 2. *Distribución poblacional en el departamento de Vaupés*

Departamento de Vaupés-municipio	Cabecera	Resto	Total
Carurú	635	2.607	3.242
Mitú	13.066	15.316	28.382
Pacoa	0	4.459	4.459
Papunaua	0	879	879
Taraira	175	873	1.048
Yavaraté	0	1.269	1.269
Total, Vaupés	13.876	25.403	39.279

Fuente: López (2009, p. 22).

Tabla 3. Distribución poblacional en el departamento de Amazonas

Departamento de Amazonas-municipio	Cabecera	Resto	Total
El Encanto	0	4.376	4.376
La Chorrera	0	3.337	3.337
La Pedrera	0	3.711	3.711
La Victoria	0	979	979
Leticia	23.811	14.021	37.832
Mirití Paraná	0	1.643	1.643
Puerto Alegría	0	1.277	1.277
Puerto Arica	0	1.440	1.440
Puerto Nariño	1.848	5.135	6.983
Puerto Santander	0	2.373	2.373
Tarapacá	0	3.775	3.775
Total, Amazonas	25.659	42.067	67.726

Fuente: López (2009, p. 20).

Respecto al comparativo por regiones, se observa que la mayoría de la población está concentrada en la región suroriental, y ello hace más notorio el abandono y la falta de presencia estatal en la región noroccidente.

Tabla 4. Población en las regiones noroccidental y suroriental de la Amazonía

Departamento-municipio	Región noroccidental			Región suroriental		
	Cabecera	Resto	Total	Cabecera	Resto	Total
El Encanto	0	0	0	0	4.376	4.376
La Chorrera	0	0	0	0	3.337	3.337
La Pedrera	0	0	0	0	3.711	3.711
La Victoria	0	0	0	0	979	979
Leticia	0	0	0	23.811	14.021	37.832
Mirití Paraná	0	0	0	0	1.643	1.643
Puerto Alegría	0	0	0	0	1.277	1.277
Puerto Arica	0	0	0	0	1.440	1.440
Puerto Nariño	0	0	0	1.848	5.135	6.983
Puerto Santander	0	0	0	0	2.373	2.373
Tarapacá	0	0	0	0	3.775	3.775
Total, Amazonas	0	0	0	25.659	42.067	67.726

Departamento- municipio	Región noroccidental			Región suroriental		
	Cabecera	Resto	Total	Cabecera	Resto	Total
Barrancominas	0	562	562	0	3.822	3.822
Cacahual	0	0	0	0	1.592	1.592
Inírida	10.793	562	11.355	0	6.511	6.511
La Guadalupe	0	0	0	0	225	225
Mapiripana	0	263	263	0	2.809	2.809
Morichal	0	0	0	0	752	752
Paná Panamá	0	0	0	0	2.224	2.224
Puerto Colombia	0	0	0	0	3.753	3.753
San Felipe	0	0	0	0	1.362	1.362
Total, Guainía	10.793	1.387	12.180	0	23.050	23.050
Carurú	0	20	20	635	2.587	3.222
Mitú	0	0	0	13.066	15.316	28.382
Pacoa	0	0	0	0	4.459	4.459
Papunaua	0	0	0	0	879	879
Taraira	0	0	0	175	873	1.048
Yavaraté	0	0	0	0	1.269	1.269
Total, Vaupés	0	20	20	13.876	25.383	39.259

Fuente: López (2009, p. 29).

Pobreza y tejido social

Según las estadísticas del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2018), en la región los niveles de pobreza y abandono son alarmantes, ya que alcanzan en algunos casos el 90 % de necesidades básicas insatisfechas. En una descripción por cada uno de los departamentos que demarcan la zona fronteriza colombiana (Amazonas, Vaupés y Guainía) se puede observar la concentración de estas condiciones desfavorables en algunos municipios, que también presentan la mayor densidad poblacional. En la figura 1 se detallan los indicadores de necesidades básicas insatisfechas (NBI) por departamento y municipios.

Figura 1. Necesidades básicas insatisfechas en la región de la Amazonía.

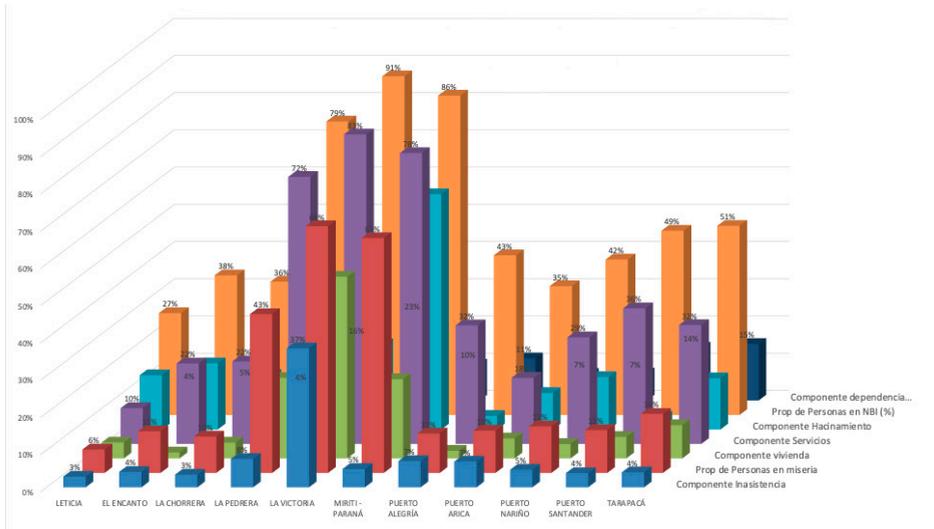


Tabla 5. Necesidades básicas insatisfechas en los municipios del departamento de Amazonas.

	Componente Inasistencia	Prop de Personas en Miseria	Componente Vivienda	Componente Servicios	Componente Hacinamiento	Prop de Personas en NBI (%)	Componente dependencia económica
LETICIA	3%	6%	4%	10%	15%	27%	4%
EL ENCANTO	4%	11%	2%	22%	18%	38%	5%
LA CHORRERA	3%	10%	4%	22%	15%	36%	4%
LA PEDRERA	8%	43%	22%	72%	38%	79%	16%
LA VICTORIA	37%	66%	49%	83%	23%	91%	23%
MIRITI - PARANÁ	5%	63%	21%	78%	63%	86%	10%
PUERTO ALEGRÍA	7%	11%	2%	32%	4%	43%	11%
PUERTO ARICA	7%	11%	5%	18%	10%	35%	7%
PUERTO NARIÑO	5%	12%	4%	29%	14%	42%	7%
PUERTO SANTANDER	4%	11%	6%	36%	35%	49%	14%
TARAPACÁ	4%	16%	9%	32%	14%	51%	15%

Fuente: DANE (2018).

En el departamento de Amazonas los municipios de La Pedrera, Victoria y Mirití-Paraná tienen los niveles más altos de población con NBI, con un porcentaje del 79 %, el 91 % y el 86 % respectivamente.

Figura 2. Necesidades básicas insatisfechas en los municipios del departamento de Vaupés.

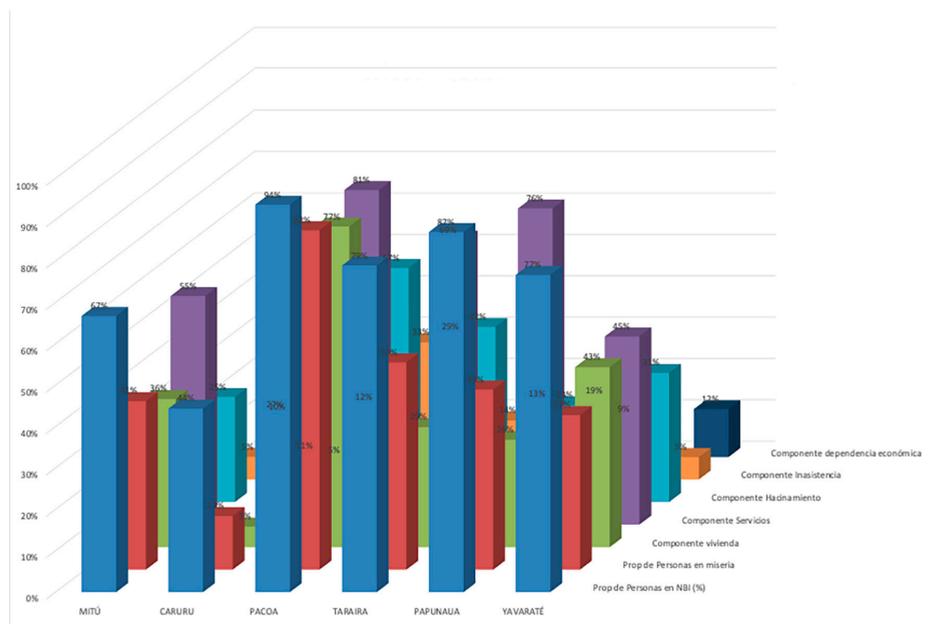


Tabla 6. Necesidades básicas insatisfechas en los municipios del departamento de Vaupés

	Prop de Personas en NBI (%)	Prop de Personas en Miseria	Componente Vivienda	Componente Servicios	Componente Hacinamiento	Componente Inasistencia	Componente dependencia económica
MITÚ	67%	41%	36%	55%	25%	5%	10%
CARURU	44%	13%	5%	27%	11%	5%	12%
PACOA	94%	82%	77%	81%	57%	33%	29%
TARAIRA	79%	50%	29%	69%	42%	14%	13%
PAPUNAUA	87%	44%	26%	76%	23%	19%	9%
YAVARETE	77%	37%	43%	45%	31%	5%	12%

Fuente: DANE (2018).

Para el departamento de Vaupés los indicadores más altos de NBI se encuentran en las poblaciones de Pacoa, Taraira y Papunaua, con el 94 %, el 79 % y el 87 %, respectivamente.

Figura 3. Necesidades básicas insatisfechas en los municipios del departamento de Guainía.

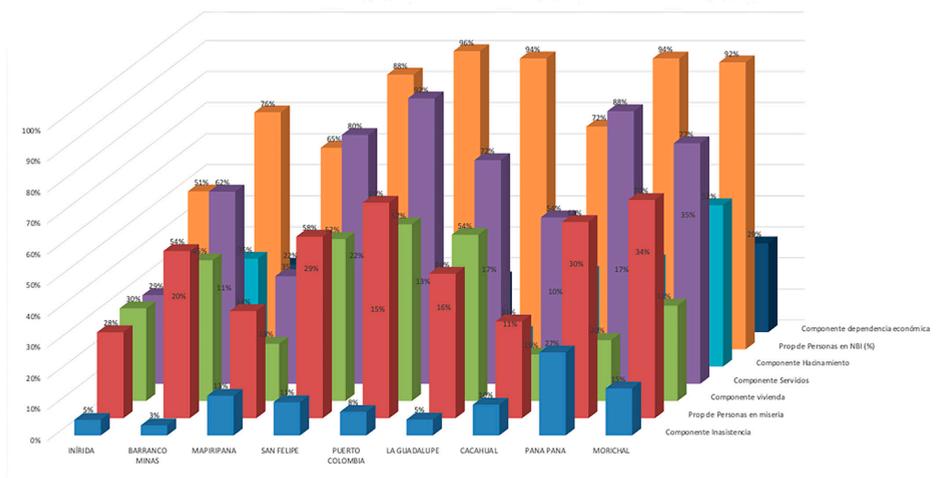


Tabla 7. Necesidades básicas insatisfechas en los municipios del departamento de Guainía.

	Componente Inasistencia	Prop de Personas en Miseria	Componente Vivienda	Componente Servicios	Componente Hacimientos	Prop de Personas en NBI (%)	Componente dependencia económica
INIRIDA	5%	28%	30%	29%	20%	51%	11%
BARRANCO MINAS	3%	54%	45%	62%	35%	76%	22%
MAPIRIPANA	13%	34%	18%	35%	29%	65%	22%
SAN FELIPE	11%	58%	52%	80%	15%	88%	13%
PUERTO COLOMBIA	8%	69%	57%	92%	16%	96%	17%
LA GUADALUPE	5%	46%	54%	72%	11%	94%	10%
CACAUAL	10%	31%	15%	54%	30%	72%	17%
PANA PANA	27%	63%	20%	88%	34%	94%	35%
MORICHAL	15%	70%	31%	77%	52%	92%	29%

Fuente: DANE (2018).

En el caso del departamento de Guainía los municipios con mayor porcentaje de personas con NBI se concentran en San Felipe, Puerto Colombia y La Guadalupe, con indicadores del 88 %, el 96 % y el 94 %, respectivamente.

En relación con el crecimiento demográfico, este se ha caracterizado por ser estable y no mostrar variaciones significativas relacionadas con fenómenos como la migración o el tránsito de personas.

Tabla 8. Evolución y proyección de la población en la frontera Colombia-Brasil

LOCALIDADES	1973	1974	1980	1985	% Acum.	1988	1990	1995	2000
COLOMBIA									
Comisaría Amazonas	15,667	-	-	39,327	5,7	35,712	39,825	52,296	68,67
Leticia	8,311	-	-	19,245	7,2	23,705	27,241	38,565	54,6
Taparaca	895	-	-	1,35	3,5	1,5	1,6	1,9	2,262
La Pedrera	501	-	-	1,14	7,1	1,4	1,61	2,26	3,19
Comisaría Vaupes	-	-	-						
Taraira (1)	-	-	-	110		3	3,5	4,5	4,5
TOTAL	9,707			21,845	-	29,605	33,951	47,225	64,552
BRASIL									
Parte Edo. de Amazonas	-	-	23,736	-	-	-	-	-	-
Tabatinga		2,421	6,56	7,713	3,3	8,5	9,069	10,663	12,537
Villa Ipiranga	-	586	551	551	-1,2	503	503	503	503
Villa Bittencourt	-	530	376	402	1,39	420	431	609	652
Sta. Rita do Weil	-	528	498	653	5,6	770	858	1,127	1,48
TOTAL	-	4,065	7,985	9,319	-	10,193	10,861	12,902	15,172

Fuente: IBGE-Brasil; DANE, censo de población 1973/1975-Colombia.

En relación con los servicios de salud y educación, estos tienen bajos niveles de calidad y de cobertura; la mayoría de los establecimientos educativos en zona de frontera son de carácter estatal, así como de difícil acceso para la población que se encuentra apartada de las capitales.

En años recientes, las catástrofes naturales derivadas del cambio climático y la acción humana, con actividades como la tala ilegal y las quemadas para cultivos, ocasionaron numerosos incendios en la zona de la Amazonía brasileña, donde se

reportaron las cifras más altas de la historia de ese país, con un total de 2.308 incendios para junio de 2020 (Noticias *France 24*, 2020).

Otro factor que ha afectado considerablemente las dinámicas poblacionales de la zona está relacionado con la pandemia del Covid-19, pues la región del Amazonas ha sido una de las más afectadas de Colombia; de igual manera, los resultados en Tabatinga han sido preocupantes para el Gobierno brasileño:

Los resultados del análisis que abarcó desde el inicio de la pandemia hasta el 31 de diciembre de 2020 arrojaron que la mortalidad en indígenas del departamento del Amazonas fue 2.6 veces más alta que en el nivel nacional; además, los casos importados (traídos del exterior), fueron 20 veces mayores que en cualquier otro lugar del país. Este último dato, ..., se debe a que Leticia se encuentra muy cerca de Tabatinga, una ciudad ubicada en Brasil, y que "culturalmente se comportan como un solo territorio". En consecuencia, y debido a las tenues (y casi nulas) restricciones de Brasil para contender la pandemia "y en un contexto como el de Leticia, en un extenso territorio fronterizo poco controlado, llevó a que las personas se desplazaran en busca de trabajo, precios más económicos en el comercio y para continuar con sus actividades de esparcimiento. (Zamora, 2021, p. 12)

Con los componentes ya descritos se reiteran las condiciones históricas del abandono estatal y la baja cohesión social, originada, principalmente, por la dificultad para el tránsito y las comunicaciones en la región.

El crimen organizado transnacional y el nuevo orden social de la región

La formación de las actuales estructuras criminales en la Amazonía colombiana tiene una conexión directa con los fenómenos propios del siglo XX, en el sentido de que las fuerzas económicas de la región se han configurado de manera violenta y por las vías de la dominación sobre las poblaciones. Esto ha sido posible por las características geográficas del territorio, sumadas a la poca conciencia política sobre su valor. El abandono estatal parece un hecho constante que genera vacíos de poder y facilita las prácticas de patronazgo y poder por vía del uso de la fuerza en los territorios.

Con la firma de los acuerdos de paz con la guerrilla de las FARC-EP, en los territorios nacionales donde estos grupos tenían influencia se generó un "vacío de

poder”, en el sentido de que en muchos de esos espacios la interacción de las poblaciones con el Estado a través de los organismos públicos es muy débil y, por tanto, el control lo ejercían las antiguas guerrillas. En consecuencia, y de manera acelerada, los excombatientes de las FARC-EP que no se unieron al proceso de implementación de la paz, junto con otras fuerzas al margen de la ley, como es el caso del paramilitarismo y las organizaciones criminales, han ido acaparando el poder en estos espacios, cooptando todos los procesos y acciones relacionados con el tráfico de drogas, armas, personas, minerales, etc.

Para obtener un mayor lucro de estas actividades, los actores mencionados se han conectado con los grupos y rutas del COT que proveen un mercado de drogas, personas, armas, piedras preciosas y minerales al mundo entero, y han interconectado negocios y personas a través del control de las rutas de transporte y la inversión de capitales para tales actividades.

En este panorama, la región de la Amazonía en zona de fronteras entre Colombia y Brasil ha visto el desmonte de la presencia guerrillera por la aparición y rearme de los antiguos combatientes de las FARC-EP, que ahora aparecen integrados a estructuras y nodos de criminalidad cuyo fin último es el lucro por los negocios ilegales. La violencia, por tanto, no ha dejado de ser una constante en la zona, pero ahora actúa con otras características, que ya no se relacionan con las ideologías políticas, sino que, más bien, se refieren a las bandas o combos de actividades delictivas.

El marco de implementación de las políticas de paz determinó que la parte del Amazonas colombiano limítrofe con el Brasil no hace parte de las zonas priorizadas para los planes de paz. Ello hace que el territorio quede expuesto aún más al control de los grupos armados. En términos generales, se puede observar que la firma de acuerdos de paz en distintos conflictos alrededor del mundo es un paso inicial hacia la construcción de caminos de paz. En tal sentido, la implementación de la política derivada requiere ajustes conforme se encuentran situaciones no previstas, como las que se describen en esta investigación.

En este contexto, las poblaciones indígenas, que representan a la mayoría de los habitantes, son vulnerables, una vez más, al control foráneo proveniente de las estructuras criminales, lo cual hace que, sin más expectativas de supervivencia, los naturales empiecen a “vender” sus conocimientos sobre las características de los territorios y los ríos para facilitar las rutas de salida de los productos ilícitos. En consecuencia, las formas de vida tradicionales, que ya fueron debilitadas desde siglos anteriores por la economía del caucho, vuelvan a ser golpeadas por esa forma

de la globalización criminal. De igual forma, la seguridad ambiental está siendo gravemente afectada por las actividades de la minería, que trae consigo el envenenamiento de las aguas y la erosión de tierras.

En esta problemática, no es claro cómo la inversión de capitales privados puede “no” contribuir a esta catástrofe social y ambiental; antes bien, los planes de inversión en la zona contemplan la destrucción de considerables extensiones de selva, con fines de ganadería extensiva o complejos turísticos.

La investigación sobre esta problemática y sus afectaciones a la seguridad de las naciones implicadas, así como de la región en general, merece especial atención por parte de académicos, organizaciones internacionales y no gubernamentales, al igual que de la veeduría ciudadana, a fin de definir de manera más clara el problema público al cual estas situaciones llevan, así como las responsabilidades que su atención requiere.

Incidencia del crimen organizado transnacional en la Amazonía

Para el caso colombiano, a partir de 2016, año en que se dio la desmovilización de las extintas FARC, en la región amazónica, que comprende los departamentos de Amazonas, Caquetá, Guainía, Guaviare, Putumayo y Vaupés, las afectaciones a esta importante región del planeta adquirieron una nueva dinámica. Al respecto, tras la aceptación del proceso de paz que concluyó con la desmovilización de la mayoría de los frentes guerrilleros, surgieron disidencias que, en desaprobación de los acuerdos, continuaron por el camino de la clandestinidad y del delito (Cortés, 2020); coincidiendo con otras expresiones armadas ilegales y la corrupción, dichas facciones han sumido la región en una grave crisis de seguridad multidimensional, humanitaria y ambiental (FIP y Adelphi, 2021).

Desde este contexto, en la región amazónica y sus alrededores la persistencia de los frentes 1, 7, 16, 40, 43, 62 configuró en torno al negocio del narcotráfico un entramado delictivo internacional que, a partir de la división de responsabilidades, garantiza la sincronización de la empresa delictiva. Por una parte, los frentes 40 y 62, al sur del departamento de Meta, asumieron el control de los cultivos de uso ilícito, mientras que los frentes 1 y 7 controlan los laboratorios y cristalizadores, y los frentes 1, 16, 43 y Acacio Medina manejan la distribución de la coca hacia Brasil y Venezuela. Este nivel de coordinación los ha llevado al establecimiento de alianzas

con otras organizaciones, como El Clan del Golfo, mediante lo cual garantizan el control de los corredores de movilidad terrestres y fluviales (Cajiao et al., 2018).

Complementando, desde el departamento de Putumayo, otra área de la región amazónica, los frentes 1, 32 y 48, que por tradición impulsaron el cultivo de amplias extensiones de coca en el territorio, aprovechando la ausencia estatal, la posición de frontera con Ecuador y la existencia de los corredores de movilidad naturales que configuran los ríos Putumayo y San Miguel, por los que se comercializa la coca hacia Perú y Brasil, fortalecieron sus actividades ilícitas tomando como área base para sus actividades los municipios de Puerto Limón, Puerto Guzmán y Puerto Asís (Villalba, 2019).

A la presencia de las estructuras de las extintas FARC se suman organizaciones como Los Caqueteños, cuya función de intermediación en el negocio de la coca permite el enlace entre cultivadores y procesadores de la pasta base y la posterior comercialización a los mercados de Europa y los Estados Unidos (Cajiao et al., 2018).

Mafias brasileñas

Las actividades de los grupos delincuenciales colombianos se complementan con la presencia de las mafias brasileña, peruana y mexicana, entre las que se destacan los grupos brasileños el Primer Comando de la Capital (PCC), el Comando Vermelho (CV) y La Familia do Norte (FDN), cuyo centro de operaciones se ubica en la región de Tabatinga y Manaus, y cuyo objetivo central es el control de los centros de reclusión y de la Amazonía brasileña y, como especial propósito, el dominio de la ruta del río Solimões, las ciudades de Manaus y Tabatinga (Quirós, 2019).

Mafias peruanas

Por su parte, las mafias peruanas organizadas en clanes familiares con asiento en la provincia de Ramón Castilla —y en particular, la zona de Caballococha, la región de Tingo María y de Loreto— extienden sus tentáculos hacia Colombia, con especial incidencia sobre los departamentos de Amazonas, Cauca, Putumayo y Valle del Cauca, donde han establecido contacto con integrantes de Los Pelusos, Los Caqueteños y las disidencias de las FARC. Lo expuesto se complementa con la identificación de Perú como uno de los mayores productores de hoja de coca y cocaína del mundo, junto con Colombia y Bolivia; según la Oficina de Política Nacional de Control de Drogas de la Casa Blanca, la producción de coca en Perú

aumentó en el 13 % respecto al año 2020, hasta alcanzar un máximo de 88.200 ha cultivadas (ONDCP, 2021).

La importancia del territorio peruano en la ecuación del narcotráfico reside en que en el territorio hay grandes extensiones de cultivo de coca, operados por colombianos y los cuales son objeto de mejoras genéticas que permiten producir mejores semillas, incrementar las cosechas de 2 a 4 al año y que el cultivo se adapte de los tradicionales 600 metros sobre el nivel del mar (msnm) en las zonas húmedas de la cordillera, a los 40 msnm en las zonas de selva baja y la existencia de los laboratorios de procesamiento de coca (Montaño, 2022).

Las condiciones de ausencia estatal, pobreza, precariedad y condiciones topográficas agrestes que caracterizan la triple frontera entre Colombia, Perú y Brasil se constituye en el escenario idóneo para la instalación de nuevas organizaciones del narcotráfico, como es el caso de las mafias serbias, que, bajo el nombre de Grupo América y de la mano con los clanes peruanos de la droga, despliega su operación en territorio peruano.

Mafias mexicanas

En la región amazónica, la presencia y posicionamiento de los carteles mexicanos se produjo con el declive de los carteles colombianos. El Cartel de Sinaloa fue la organización que a partir de 2018 incursionó de manera más activa sobre la confluencia de las fronteras entre Colombia, Ecuador, Perú y Brasil, donde adoptó la provincia de Mariscal Ramón Castilla, del departamento de Loreto, en Perú, como su centro de operaciones, y donde han implementado la figura de benefactores que bajo el modelo del “derecho a la comunidad” hacen retribuciones económicas a los cultivadores y líderes naturales, con lo que legitiman ante la comunidad la actividad ilegal. De acuerdo con Oscar Llapasca Samaniego, el impacto de la presencia de las organizaciones del narcotráfico en esta región ha llevado al incremento de las zonas de cultivo entre la frontera con “Colombia, el Yavari, Putumayo, Napo y Bajo Amazonas” (Huerta, 2022, párr.17).

Funcionalidad y alianza de las redes

Con la salida de las FARC del lucrativo negocio del narcotráfico (ONU, 2021), en la región amazónica incursionó una multiplicidad de actores de diversa naturaleza y nacionalidad, quienes en unos casos establecieron alianzas y acuerdos, mientras que, por otra parte, se sellaron sangrientas disputas por el control de la producción, rutas y comercialización de los narcóticos. De esta manera, dentro de las

alianzas destaca la establecida entre Los Caqueteños, la Familia do Norte (FDN) y las mafias peruanas, en la que Los Caqueteños se encargan de adquirir la pasta de coca del departamento de Putumayo y trasladarla, para su refinamiento, a laboratorios peruanos, y que luego del procesamiento es enviada por los ríos Putumayo y Amazonas a las ciudades de Manaus y Tarapacá, en Brasil, donde el FDN se encarga de su posterior envío al mercado europeo (Soto, 2017), vía África occidental.

La presencia de la FDN en Colombia se remonta a 2006, cuando integrantes de dicha organización, haciendo uso de la actividad del peruano Nelson Flores Collantes, alias Acuario, narcotraficante y proveedor de drogas y armas a las extintas FARC, hicieron contacto con Los Caqueteños. De esta manera se cerraba el círculo de intereses. Para las FARC, Flores Collantes se constituyó en un enlace que permitió el tráfico de armas y de coca desde la región de Tingo María, en la selva central de Perú, hacia Leticia, capital del departamento colombiano de Amazonas, a la vez que este para el FDN se constituyó en su aliado en el país (InSightCrime, 2020). A través de los contactos establecidos con Los Caqueteños, la FDN proyectó una nueva ruta de narcotráfico que, desde el departamento de Vichada, pasando por Venezuela, llegaría a la Amazonía brasileña.

A la operación proyectada por el FDN en territorio colombiano se sumó la presencia del Primer Comando Capital (PCC) y el Comando Vermelho (CV), que avanzaron sobre la zona fronteriza entre los departamentos de Putumayo, en Colombia, y Sucumbíos, en Ecuador, donde mantienen alianzas con integrantes de La Segunda Marquetalia y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), los carteles mexicanos de Sinaloa y Jalisco Nueva Generación y los grupos ecuatorianos Los Choneros, Los Tiguerones, Los Lobos y Los Lagartos (Primicias, 2021).

En territorio colombiano la presencia del PCC se remonta a los años noventa, cuando el control del tráfico de estupefacientes se encontraba bajo el control de los grandes carteles de Cali y de Medellín, experiencia que le permitió al PCC adaptarse a los cambios de las estructuras y arribar a finales del primer decenio del nuevo siglo con un acumulado que le permitió llegar a acuerdos con miembros del Cartel del Golfo y de estructuras disidentes de las FARC, lo que le ha permitido extender sus tentáculos en territorio colombiano. La persistencia del PCC y las necesidades de fortalecerse llevaron a dicha organización a ofrecer a los guerrilleros disidentes engrosar las filas del PCC (Goi, 2017).

Desde esta perspectiva, ante el incremento del consumo interno de drogas en Brasil, la creciente demanda del mercado europeo, el trapezio amazónico ha cobrado especial importancia para las organizaciones del COT que, al actuar de manera

más coordinada y fortalecidas por las alianzas tanto regionales como extrarregionales, al hacer uso de los avances tecnológicos en comunicaciones y medios de transporte reconfiguran la geografía del narcotráfico suramericano (Quirós, 2019).

En la actualidad, como lo afirma la Defensoría del Pueblo (2021), las alianzas y la presencia de los diversas estructuras del COT en la región amazónica colombiana se reafirman con la articulación de las frentes 1 y 58 de las disidencias de las FARC con integrantes del Cartel de Sinaloa-La Mafia, las organizaciones brasileñas FDN, PCC y CV, y las organizaciones delincuenciales peruanas, todas las cuales, de manera coordinada, se dedican al narcotráfico, el tráfico de armas, la explotación ilícita de minerales y la trata de personas.

A la articulación de las organizaciones del COT en torno al narcotráfico se suman los intereses compartidos en la diversificación de sus actividades ilícitas ubicando la explotación ilícita de recursos naturales como una alternativa. Tomando en cuenta los estudios desarrollados por la organización Global Initiative (2016), la lucha contra el tráfico de drogas ilícitas por parte de los gobiernos de Estado Unidos, Colombia y México, así como el incremento de los precios del oro en el mercado internacional, llevó a que las estructuras del COT vieran la explotación ilícita de minerales como una actividad que les facilita el lavado de activos y, a la vez, les proporciona un mayor rendimiento que el tráfico de cocaína. De ahí que el interés depositado en dicha actividad, en la que no se toman en cuenta la legislación ni las restricciones, ha ocasionado la deforestación de grandes extensiones de la selva amazónica, la contaminación de la cuenca del Amazonas, la trata de personas y el desplazamiento forzado de la población.

Por lo anterior, para el caso colombiano, a la explotación de los cultivos de coca y comercialización de la cocaína se suma la intervención de las estructuras de las disidencias de las FARC en la explotación ilegal de recursos mineros y, en particular, la explotación del oro, práctica que, de acuerdo con la analista Summer Walter, de la organización Global Initiative (2021), el desarrollo de la minería ilegal por parte de las disidencias de las FARC para 2016 le representó el 20 % de sus ingresos y, en consecuencia, una mayor afectación al medio ambiente y a los derechos de las poblaciones de la región amazónica.

El desarrollo de esta actividad ilícita, a la que, además de la explotación ilegal del oro, se suman otros minerales, como el coltán y los diamantes, se ha constituido en una grave amenaza a la existencia de la Amazonía. De acuerdo con el informe *Amazonía saqueada*, referido por Yvette Sierra (2019, párr. 2), en Colombia, uno de los casos de mayor impacto se registra en el parque Nacional Yapacana, donde

las empresas que explotan el oro en la región comprendida entre los ríos Orinoco y Ventuari, han establecido alianzas con integrantes de las disidencias de las FARC, que, en últimas, son los que mandan en las minas, imponen sus condiciones y producen graves afectaciones a las poblaciones y al medio ambiente.

Expansión y dinámica de las estructuras del crimen organizado transnacional

Para las organizaciones del COT, las políticas de seguridad adoptadas por los diversos Estados se constituyen en factores que deben tener en cuenta para diversificar y ajustar sus propios modos de actuar, así como las rutas y mercados. Para el caso de las organizaciones latinoamericanas, las operaciones de interdicción y lucha contra las organizaciones del crimen y el tráfico de estupefacientes hacia Estados Unidos, así como la apreciación del euro frente al dólar y el monopolio del mercado de los narcóticos por parte de las organizaciones mexicanas, produjo que las organizaciones del crimen transnacional de Colombia, Brasil y Perú diversificaran las rutas y alianzas que mejor les permitan ubicar los narcóticos en otros mercados, como el europeo. A partir de esta decisión, hacia 2005 se desarrollaron los contactos entre las organizaciones criminales latinoamericanas —y en especial, las colombianas y las africanas—, con las que se garantizaron el tráfico seguro y el apoyo logístico de la operación (Sampó, 2019).

De acuerdo con el informe mundial sobre drogas (2022) de la Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito (UNODC), la producción de cocaína en 2020 registró un crecimiento del 11 % respecto a 2019, lo que significó una producción de 1.982 toneladas, cuya comercialización registró la expansión de nuevas rutas y mercados, como África y Asia (UNODC, 2022). Según la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes de las Naciones Unidas (2021), durante 2019 las organizaciones del crimen transnacional extendieron sus tentáculos hacia algunos países del África occidental y septentrional, como “Argelia, Côte d'Ivoire, Gambia, Marruecos y Sudáfrica” (ONU, 2021, p. 72). De acuerdo con la junta,

Se ha informado del aumento de las cantidades de droga procedentes de América del Sur en Europa, ya que los grupos delictivos sudamericanos han ampliado sus mercados y los grupos delictivos con base europea viajan ahora a América del Sur para gestionar los envíos de droga a Europa. (ONU, 2021, p. 93)

En este entramado transnacional la confluencia de las diversas organizaciones del crimen en España ha constituido una especial alianza, en el que cada grupo, de acuerdo con sus nacionalidades, desempeña su rol. Como señalan Sansó y Pascual (2018), desde Latinoamérica se lleva a cabo el proceso de siembra, procesamiento y transporte hasta el occidente de África, donde es recibida por otros actores del eslabón de la cadena que se encargan de la recepción y el transporte de la droga con destino a Europa. Finalmente, las mafias de Occidente custodian y controlan el proceso de distribución de la mercancía en el viejo continente.

Conclusiones

La disputa del territorio amazónico y de las actividades ilícitas, escenario en el que destaca la presencia de dos de los principales productores de coca, como lo son Colombia y Perú, incentiva la conformación y fortalecimiento de las organizaciones brasileñas del narcotráfico, que, motivadas por el abastecimiento del mercado interno, el control de las rutas del tráfico internacional de drogas ilícitas y el interés en lograr la hegemonía del mercado, ha producido sanguinarios enfrentamientos entre las diversas organizaciones del COT (Quirós, 2019).

En Brasil, la disputa por el control del negocio registró su pico más alto durante el periodo 2016- 2019, cuando los centros de reclusión de Manaus, en el estado de Amazonas, Boa Vista, en el estado amazónico de Roraima, y Altamira, en el estado amazónico de Pará, se volvieron los escenarios de confrontación entre las mafias del narcotráfico. De tal situación se destacó lo acontecido en 2017 en la cárcel de Manaus, capital del estado de Amazonas, por parte de los integrantes del enclave de la FDN contra los reos del PCC, y que produjo la muerte de 60 presos del penal. Además, en 2019 el enfrentamiento entre miembros del PCC y el CV ocasionó la muerte de 62 reclusos. (Alessi & Galarraga, 2019).

Posteriormente, hacia 2020, y motivados por el control del comercio de narcóticos procedentes de Colombia y Perú, se produjo la confrontación entre el Enclave de la FDN y los integrantes del CV teniendo de nuevo como escenario la ciudad de Manaus (InSightCrime, 2020).

En la Amazonía peruana, la confrontación entre las organizaciones del narcotráfico inició en 2008, cuando se registró en la isla de Santa Rosa, fronteriza con Tabatinga (Brasil) y Leticia (Colombia), el enfrentamiento de las bandas Los Galleros y la banda de Jair Ardela Micchue, alias Javier, quienes, motivados por hacerse al control de la producción y las rutas, iniciaron la ola de violencia en la región;

al terror generado por los grupos peruanos se suma la presencia de integrantes de las disidencias de las FARC, quienes disputan el control de los cultivos ilícitos, las rutas y los *cristalizaderos* ubicados en el distrito Teniente Manuel Clavero, Puerto Veliz y la zona de Laguna Pacora, de la provincia peruana de Putumayo, con los grupos armados organizados (GAO) (León, 2018).

El comportamiento de los GAO residuales —y en particular, las estructuras o frentes de las extintas FARC—, caracterizado por la ejecución de actividades de narcotráfico, explotación ilícita de minerales, homicidios, extorsiones, amenazas e intimidaciones a la población y comunidades indígenas, ha producido graves impactos, que se reflejan en daños irreparables a la biodiversidad y la vida humana.

De acuerdo con el informe *Un clima peligroso. Deforestación, cambio climático y violencia contra los defensores ambientales en la Amazonía colombiana*, desarrollado por la FIP y Adelphi (2021), el desarrollo de la minería convencional e ilegal, la presencia de las estructuras ilegales y la expansión de la frontera agrícola y de cultivos de uso ilícito, así como la apropiación de tierras en la Amazonía colombiana ha llevado a que la región registre una mayor repercusión negativa sobre los parques nacionales Serranía de Chiribiquete, en el departamento de Caquetá, al igual que en el de Tinigua y la Serranía de La Macarena, en el departamento de Meta. De igual modo, el informe advierte el peligro que se cierne sobre la comunidad indígena nukak makú, así como sobre los municipios de Calamar y San José del Guaviare, en el departamento de Guaviare.

Al respecto, las cifras sobre las afectaciones reflejan una difícil realidad: según los estudios adelantados por la Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible (FCDS), citados por Lizcano (2018), entre 2017 y 2018 el total de hectáreas de la Amazonía afectadas ascendió a 160.000, de las cuales 90.000 se ubican en el corredor que une los parques nacionales naturales de la Serranía de Chiribiquete y La Macarena.

Posteriormente, el informe del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) (2021), hace constar que, del total de los bosques naturales de Colombia, el 66 % se ubica en la Amazonía, y que durante 2020 la región registró la deforestación de 109.302 ha, que corresponden al 63.7 % del total de afectaciones por este flagelo, lo que representa un incremento de 11.046 ha respecto al año anterior. Entre los departamentos amazónicos que registran incremento en la deforestación se encuentran: el departamento de Caquetá, con 32.522 ha; el departamento de Guaviare, con 25.553 ha; el departamento de Putumayo, con 13.141 ha, y el departamento de Amazonas, con 2.669 ha, todas las cuales corresponden a

prácticas de minería ilegal, cultivos de uso ilícito y tala ilegal, a las que se vinculan las organizaciones del crimen transnacional, que han promovido las quemas, la tala de los bosques para la siembra de coca y la adaptación de pistas clandestinas y de corredores de movilidad (Andrade, 2022).

En consecuencia, la Fiscalía General de la Nación (2021), mediante un fiscal de la Dirección Especializada contra las Violaciones a los Derechos Humanos —y con base en elementos probatorios que dan fe de que, por instrucciones de los cabecillas de los frentes de las disidencias, se ejecutó la deforestación, de manera persistente y continua, del denominado “corredor marginal de la selva Amazónica”, considerado por la organización criminal como una ruta de valor estratégico que comunica la Serranía de La Macarena, en el departamento de Meta, con el municipio de San José del Guaviare, en el departamento de Guaviare—, imputó cargos a los cabecillas de las disidencias por los delitos de “invasión de área de especial importancia ecológica, daño a los recursos naturales, conservación o financiamiento de plantaciones, y concierto para delinquir” (Fiscalía General de la Nación, 2021, párr. 3).

Los efectos de las actividades de las estructuras del COT en el trapezio amazónico y la subregión de la cuenca del Putumayo se reflejan en las problemáticas que denuncia la Defensoría del Pueblo (2021), en las que advierte sobre la forma como integrantes de los frentes disidentes de las FARC, en alianza con miembros del Cartel de Sinaloa-La Mafia, las organizaciones brasileras FDN, PCC y CV y las organizaciones delincuenciales peruanas, con la práctica de narcotráfico, el tráfico de armas, la explotación ilícita de minerales y la trata de personas, se constituyen en una amenaza que pone en riesgo a más de 59.636 habitantes que conforman las comunidades indígenas y campesinas ubicadas sobre las cuencas de los ríos Amazonas y Putumayo, y en especial, las poblaciones que hacen parte del trapezio amazónico, como los municipios de Leticia y Puerto Nariño, donde viven las comunidades indígenas yaguas, ticunas y cocamas, y las áreas rurales de la cuenca del río Putumayo, de la que hacen parte las comunidades de Tarapacá, La Chorera, Puerto Arica, El Encanto y Puerto Alegría, en las que se encuentran las comunidades “Muina, Inga, Uitoto, Murui, Ticuna, Ocaína, Bora y Muinane” (Defensoría del Pueblo, 2021, p. 3).

Desde este contexto, la presencia y confrontación entre las diferentes facciones armadas produce una grave situación que vulnera los derechos de las comunidades “[...] a la vida, a la integridad, a la libertad, a la seguridad, al goce de las libertades civiles, políticas y de autonomía y libre autodeterminación de las comunidades indígenas” (Defensoría del Pueblo, 2021, p.11).

Referencias

- Alessi, G., & Galarraga, N. (2019). Cómo el crimen organizado impone su ley en las cárceles de Brasil. *El País*. <https://tinyurl.com/wcth5aet>
- Andrade, C. (2022). Amazonía bajo ataque. *Perfil*. <https://tinyurl.com/muuzvc5>
- Cajiao, J., González, P., Pardo, D., & Zapata, O. (2018). *Una aproximación al crimen transnacional organizado: redes de narcotráfico Colombia-España*. Documento de trabajo, Real Instituto Elcano. <https://acortar.link/JV3QgN>
- Cortés, D. (2020). Crimen transnacional organizado: las organizaciones del narcotráfico mexicano en Colombia. *Novum Jus* 14(2). <https://doi.org/10.14718/novumjus.2020.14.2.6>
- Defensoría del Pueblo. (2021). *Alerta temprana 002-21 del 26 de enero de 2021*. <https://alertastg.blob.core.windows.net/alertas/002-21.pdf>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2018). *Censo Nacional de Población y Vivienda 2018*. DANE. <https://tinyurl.com/mrx53nrm>
- FIP & Adelphi (2021). *Un clima peligroso. Deforestación, cambio climático y violencia contra los defensores ambientales en la Amazonía colombiana*. [Resumen Ejecutivo]. WWF.
- Fiscalía General de la Nación. (2021). Fiscalía imputa a cabecillas de las disidencias de las FARC señalados de auspiciar la destrucción de la Amazonía. *Boletín* 41210.
- Fundación Seguridad y Democracia. (2008). Colombia: Seguridad y defensa en las fronteras. *Revista Coyuntura de Seguridad*, (21), 1-23. <http://www.scielo.org.co/pdf/crim/v50n1/v50n1a15.pdf>
- Global Initiative. (2016). El crimen organizado y la minería ilegal de oro en América Latina. <https://tinyurl.com/mr3h2uu7>
- Goi, L. (2017). PCC de Brasil estaría reclutando disidentes de las FARC. *InSightCrime*. <https://tinyurl.com/w32c6a37>
- Huerta, P. (2022). Narcobenefactores. El tributo del narco en las márgenes de la Amazonía peruana. LR Data. <https://acortar.link/1bRn0S>
- InSightCrime. (2020). *Familia del Norte (FDN)*. <https://tinyurl.com/5485z4u5>
- Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales. (2021). *Resultados del monitoreo deforestación año 2020 y primer trimestre del año 2021*. IDEAM. <https://acortar.link/7Dn60j>
- León, R. (2018). Fuego cruzado en el Putumayo. *El Comercio*. <https://tinyurl.com/5n8z87d6>
- Lizcano, M. (2018). Mafias criminales se adueñan de los bosques en Colombia II. *Red Prensa Verde*. <https://tinyurl.com/3fn58u3u>
- López Castro, M. O. (2009) *Dinámicas espaciales y temporales del componente demográfico de la región amazónica colombiana*. Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas Sinchi. <https://tinyurl.com/43uav9w3>

- Londoño, E. A. (2015). La frontera como factor de integración regional. Análisis a partir del caso de la frontera entre Colombia y Perú. *Agenda Internacional*, 22(33), 191-208.
- Mejía, J., Díaz, J., Rendón, J., Bello, W., & Rincón, L. (2019). Amenazas a la seguridad de la región amazónica. Narcotráfico y minería ilegal. En *Amazonía. Poder y estrategia*. Escuela Superior de Guerra. <https://doi.org/10.25062/9789585698383.06>
- Montaño, F. (2022). Mejoras genéticas en cultivos de hoja de coca aumentan la producción mundial de cocaína. *Ojo Público*. <https://tinyurl.com/ykp5v37v>
- Noticias France 24*. (2020). Junio fue el mes con más incendios en la Amazonía de Brasil en 14 años. <https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20210703-brasil-amazonia-incendios-jair-bolsonaro>
- Oficina de la Casa Blanca de la Política Nacional para el Control de Drogas ONDCP (2021). *Datos sobre el cultivo y la producción de coca en la región andina*. Embajada de los Estados Unidos. <https://tinyurl.com/24jksbnp>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2021). Informe 2021. Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes. <https://tinyurl.com/3rk7dete>
- Palacio, G. (2006). *Fiebre de tierra caliente: una historia ambiental de Colombia 1850-1930*. ILSA, Universidad Nacional de Colombia.
- Primicias*. (2021). Comandos brasileños acechan a la frontera ecuatoriana. <https://tinyurl.com/yck2rm9w>
- Quirós, L. (2019). *La expansión del Primeiro Comando da Capital en la frontera amazónica por lograr la hegemonía de las rutas de la droga*. Real Instituto Elcano. <https://acortar.link/ff8aLY>
- Sampó, C. (2019). El tráfico de cocaína entre América Latina y África Occidental. *Urvio, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad* (24), 187-203. <https://doi.org/10.17141/urvio.24.2019.3700>
- Sansó, D., & Pascual, R. (2018). *¿Por qué África? Desentrañando la geopolítica criminal del tráfico ilícito de cocaína entre América Latina y Europa (vía España)*. [Documento de trabajo 7/2018 - 12/4/2018]. Real Instituto Elcano. <https://acortar.link/udfv4R>
- Sierra, G. P. (2011). La fiebre del caucho en Colombia. *Credencial Historia*, 262.
- Sierra, Y. (2019). Minería ilegal: la peor devastación en la historia de la Amazonía. *Mongabay*. <https://tinyurl.com/5n78bezz>
- Soto, M. (2017). Brasil y Colombia: unidos en la trata. *Exame*. <https://exame.com/brasil/brasil-e-colombia-unidos-no-trafico-2/>
- UNODC. (2022). *World Drug Report 2022*. ONU.
- Villalba, J. (2019). Putumayo, donde las ex-FARC mafia ahora disputan la guerra por el narcotráfico. *InSight Crime*. <https://tinyurl.com/27u5zcsr>

Walter, S. (2021). Environmental crime: The not-so-hidden obstacle to combat climate change. *Global Initiative*. <https://tinyurl.com/58ds5t7a>

Zamora, D. (2021). ¿Por qué la pandemia golpeó tan fuerte al Amazonas colombiano? *Pesquisa Javeriana*. <https://tinyurl.com/36ep86bj>

Capítulo 3

La burbuja ambiental: el rol de las Fuerzas Militares en la gobernanza ambiental del departamento de Caquetá, Colombia*

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602649.03>

César Augusto Parra León

Pontificia Universidad Javeriana

Jesús Alberto Ruiz Mora

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"

Resumen: La *burbuja ambiental* es un programa piloto de las Fuerzas Militares (FF. MM.) de Colombia que tiene como misión principal proteger el medio ambiente en el territorio nacional; lo anterior, a través de mecanismos de gobernanza ambiental que buscan la convergencia de distintas organizaciones estatales, así como de las comunidades, para promover la construcción de políticas sociales, económicas y de seguridad que permitan la conservación de los recursos naturales y el desarrollo sostenible de los pobladores. Como una aproximación a la situación de seguridad ambiental del territorio del departamento de Caquetá, en relación con el aporte de las FF. MM. dentro de las acciones de la burbuja ambiental, este capítulo plantea la comprensión del ciclo de implementación del programa respecto a las lecciones aprendidas, sus retos y principales riesgos. Todo ello, aplicando un enfoque cualitativo y descriptivo en un período de observación entre 2016-2019.

Palabras clave: burbuja ambiental; seguridad ambiental; gobernanza; Fuerzas Militares; Caquetá.

* Capítulo de libro resultado del proyecto de investigación *El crimen organizado en la Amazonía: escenario de desafíos para la seguridad regional*, del grupo de investigación "Masa crítica", de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", categorizado en A1 por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MinCiencias) y registrado con el código COL0123247. Los puntos de vista y los resultados de este capítulo pertenecen a los autores, y no necesariamente reflejan los de las instituciones participantes.

César Augusto Parra León

Brigadier General (R) del Ejército Nacional de Colombia. Magíster, Gobierno del Territorio y Gestión Pública, Pontificia Universidad Javeriana. Magíster, Seguridad y Defensa Nacionales, Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", Colombia. Especialista, Gobierno y gestión pública territoriales, Universidad Javeriana. Profesional, Ciencias Militares, Escuela Militar de Cadetes "General José María Córdova", Colombia.

<https://orcid.org/0009-0008-7777-2283> - Contacto: cesar-parral@javeriana.edu.co

Jesús Alberto Ruiz Mora

Coronel (R) del Ejército Nacional de Colombia. Doctor, Derecho internacional, Universidad Alfonso X el Sabio, España. Magíster, Seguridad y Defensa Nacionales, Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", Colombia. Especialista, Gerencia, Universidad Militar Nueva Granada, Colombia. Profesional, Ciencias Militares, Escuela Militar de Cadetes "General José María Córdova", Colombia.

<https://orcid.org/0000-0003-3958-9353> - Contacto: jesus.mora@esdeg.edu.co

Citación APA: Parra León, C. A., & Ruiz Mora, J. A. (2023). La burbuja ambiental: el rol de las Fuerzas Militares en la gobernanza ambiental del departamento de Caquetá, Colombia. En A. Cerón Rincón (Ed.), *El crimen organizado en la Amazonía: escenario de desafíos para la seguridad regional* (pp. 61-80). Sello Editorial ESDEG.
<https://doi.org/10.25062/9786287602649.03>

EL CRIMEN ORGANIZADO EN LA AMAZONÍA: ESCENARIO DE DESAFÍOS PARA LA SEGURIDAD REGIONAL

ISBN impreso: 978-628-7602-63-2

ISBN digital: 978-628-7602-64-9

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602649>

Colección Estrategia, Geopolítica y Cultura

Sello Editorial ESDEG

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes prieto"

Bogotá D.C., Colombia

2023



Introducción

Los temas ambientales están en el centro de atención de las relaciones internacionales contemporáneas, por su vínculo con algunos de los problemas centrales de las sociedades globalizadas, tales como la contaminación, los impactos propios de las economías de gran escala y, en general, otros aspectos relacionados con la justicia social y la equidad de los pobladores cercanos a diversos ecosistemas, hecho que reclama la participación activa del Estado y sus FF. MM.

Para el caso de Colombia, los temas ambientales son una preocupación ineludible para el Estado, que se expresa en el ámbito de seguridad a través del Ministerio de Defensa, con las acciones para proteger la autonomía ambiental de posibles afectaciones externas a sus propios desarrollos (Molina & Rodríguez, 2019). La gestión de dichas acciones requiere la coordinación del sector defensa con las instituciones de carácter local y nacional que participen en la consecución del fin de la protección medioambiental y la de los habitantes presentes en los territorios.

De igual forma, en el ámbito de la cooperación internacional, la construcción de redes de acción para proteger el medio ambiente reduciendo la deforestación, aumentando las oportunidades económicas y disminuyendo las actividades extractivas en las zonas amazónicas de Colombia genera planes de intervención y nuevas formas de apropiación de la gestión pública (Visión Amazonía, 2018).

En este marco de intervención para los territorios, el departamento del Caquetá, por sus características, requiere una atención integral en cuanto a la protección medioambiental. De acuerdo con el Instituto Sinchi (2007), dicho departamento es uno de los lugares más megadiversos del país: en su extensión de 88.965 km² posee gran variedad de especies, paisajes y grandes fuentes hídricas, hecho que se combina con las características y dinámicas de los pobladores, que, según el censo (2005),

[...] presentan una composición étnica de la población conformada en su gran mayoría por mestizos (cerca del 88%), el 3% pertenece a comunidades afrodescendientes, el 1% pertenece a comunidades indígenas de las etnias Andoke, Korebajú, Coyaima, Embera-Katio, Inga, Makaguaje, Nasa, Carijona y Uitoto, y cerca del 8% de la población no se identifican dentro de una etnia específica. (Corpoamazonía, s. f, p. 3)

En este contexto ha tenido lugar la presencia de conflictos armados; en su gran mayoría, relacionados con la ocupación del territorio, lo que ha gestado un proceso de largo aliento, cuyos orígenes, en la época contemporánea, se remontan a la década de 1980, con hechos de violencia armada. Con el transcurso de las décadas, la violencia organizada ha tomado el control de varias zonas del departamento, con la presencia de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Ejército de Liberación Nacional (ELN), el Ejército Popular de Liberación (EPL) y, finalmente, con el auge del negocio del narcotráfico y la presencia de Grupos Armados Organizados (GAO).

La presencia de estos grupos en el territorio se ha planteado desde la toma del control institucional, la regulación de las formas de vida de los habitantes y el control de la economía; lo anterior, aprovechando las condiciones de debilidad en relación con la presencia y control estatal. Pero, además de dichas condiciones de afectación para la seguridad de los territorios, la presencia de grupos ilegales en la zona también ha tenido un impacto medioambiental que tiende a agudizarse tras la movilización de excombatientes de las FARC, tras la firma de la paz en La Habana (2016).

Con la búsqueda de una ocupación económica de los excombatientes y los movimientos migratorios de los últimos años han aumentado las actividades relacionadas con la ganadería extensiva, la tala de árboles y la ocupación ilegal de tierras (Garzón et al., 2020). La ampliación de los conflictos por la ocupación del territorio se ha visto también acompañada de violencia en contra de los líderes sociales (KPMG, 2020), y todo ello dificulta más aún la pacificación de los territorios.

En este contexto, las FF. MM. han participado en lograr el control estatal de la zona partiendo de la realización de operativos conjuntos, incautaciones y detenciones contra personas y organizaciones que se dedican a la explotación y tráfico ilegal de los recursos naturales. Sin embargo, el esfuerzo, a partir de la experiencia alcanzada en el departamento de Caquetá, debe estar encaminado hacia la articulación de la acción estatal, desde una perspectiva incluyente de sus instituciones,

así como de los grupos y actores sociales de la zona, orientándose hacia las prácticas de la gobernanza ambiental.

Aproximación teórica

La soberanía estatal en el siglo XXI

Cuando el siglo XX terminaba muchos anunciaban la muerte del Estado: serían los “mercados” los que habrían de ocupar su sitio (si es que ya no lo habían hecho); el peso de los organismos financieros internacionales, así como de la banca privada, no solo en la economía, sino también, en la política, parecían mostrar que “la geoeconomía iba a reemplazar a la geopolítica” (Bourdon, 2003). La existencia del Estado westfaliano, que en otro tiempo era el único actor de las relaciones internacionales, y que es el sujeto principal del derecho internacional, parecía dudosa, pues distintos actores habían puesto al revés la noción de *soberanía*, asunto crucial para el Estado westfaliano. Las compañías multinacionales, las organizaciones religiosas, la migración (forzada y no forzada), la delincuencia transnacional, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las organizaciones terroristas —todos ellos, fenómenos compuestos por agentes no estatales— han ganado, y continúan ganando, protagonismo en el escenario de las relaciones internacionales y del derecho internacional, en desmedro del protagonismo de los Estados, y hacen borrosa la línea divisoria entre lo que son los asuntos internos y los asuntos externos de un Estado.

El orden internacional instaurado a partir de los Tratados de Westfalia fue fundado sobre el principio de la soberanía de los Estados, lo que significaba una afirmación del poder de aquellos frente a instituciones supraestatales (Conesa, 2003). Fundado el orden internacional sobre ese principio, la seguridad internacional también lo está; luego, son los Estados los responsables de ese orden, y son ellos los que deben guardar la seguridad internacional, por cuanto ejercen la suprema autoridad en un territorio delimitado, y disponen para tal fin del monopolio legítimo de la fuerza. Sin embargo, parece que la soberanía, principio fundamental del orden internacional, fue postulada para después ser violada por las potencias europeas que se embarcaron en una gran campaña colonizadora durante el siglo XIX. No podían los débiles Estados que habrían de ser colonias alegar su soberanía ni su independencia. Pero ese principio habría de ser invocado décadas después por los

países colonizados para reivindicar su propia soberanía; también, por las potencias occidentales, para negar a la novísima Organización de las Naciones Unidas (ONU) su intervención en las guerras de independencia en que ellas participaban para negarla a los países colonizados, y por los países del bloque socialista, para mantenerse a salvo de toda injerencia en sus asuntos invocando los Derechos del Hombre.

A pesar de todo ello, la soberanía persiste, pues la Carta de las Naciones Unidas la incluye, y es, por ende, un fundamento del consenso internacional en torno a la Organización de las Naciones Unidas (ONU) (Conesa, 2003); consecuentemente con este principio, la violencia y la agresión a las que se refiere la Carta son entendidas como violencia y agresiones entre Estados.

Sin embargo, en la realidad, el principio de la soberanía ha venido resquebrajándose, en cuanto que el proceso de globalización ha hecho que muchas de las competencias del Estado —o de las cuales se esperaría que las asumiera el Estado— no lo son: así es, por ejemplo, en el caso de la seguridad. En 1992 el secretario de las Naciones Unidas escribió en su informe *Un informe para la paz* que

La piedra angular de esta labor [la de conservar la paz y la seguridad internacionales] es y debe seguir siendo el Estado, El respeto de su soberanía e integridad fundamentales es crítico en todo progreso internacional común, No obstante, ha pasado ya el momento de la soberanía absoluta y exclusiva; su teoría nunca tuvo asidero en la realidad, Hoy deben comprenderlo así los gobernantes de los Estados y contrapesar las necesidades de una buena gestión interna con las exigencias de un mundo cada vez más interdependiente. El comercio, las comunicaciones y los asuntos ambientales trascienden las fronteras administrativas: sin embargo, es dentro de esas fronteras donde los seres humanos llevan adelante las tareas básicas de su vida económica y social. (Secretaría General de la ONU, 1992, párr. 2).

En esta declaración del secretario de las Naciones Unidas (1992) hay una profunda contradicción que encierra los principios de la igualdad soberana y de integridad territorial: el Estado es la “piedra angular” de la protección de la paz y la seguridad internacionales, al mismo tiempo que “el momento de la soberanía absoluta y exclusiva”, todo ello ha pasado, no habiendo tenido nunca su teoría un “asidero en la realidad”, pues bien: nunca lo tuvo (siendo como se vio la soberanía un producto de una lucha política, un producto histórico, no un concepto científico) y menos va a poseerlo ahora cuando, por ejemplo, la intervención económica de

las instituciones financieras internacionales en algunos países del tercer mundo, lo ha dejado sin los medios para “garantizar la seguridad de su población y de su territorio”.

En muchos casos, para enfrentar las nuevas amenazas a la seguridad, o simplemente para combatir otros problemas de seguridad, los Estados han recurrido a cuerpos armados distintos de sus propias FF. MM. y de sus fuerzas policiales. Milicias paraestatales en Argelia, milicias privadas, rondas campesinas y grupos de autodefensa en Latinoamérica han servido a los Estados para enfrentar grupos insurgentes. Además, como oferentes en el mercado de la seguridad han aparecido en las últimas décadas sociedades internacionales de seguridad, las cuales buscan satisfacer las necesidades de los distintos actores que tienen intereses de distinta índole en zonas con graves problemas de seguridad.

Ejemplos de estas sociedades internacionales incluyen: la privatización que de sus aduanas hizo el Estado de Mozambique; la contratación que hizo el Estado de Sierra Leona de milicias privadas para combatir milicias rebeldes al gobierno en Freetown, y el papel jugado por la sociedad *Executive Outcomes* en Sierra Leona, y que suscitó un debate en torno a la utilización de tal tipo de sociedades por parte de los Estados. *Executive Outcomes* logró en Sierra Leona lo que había sido imposible para el propio Estado de ese país, y para a la comunidad regional y la comunidad internacional: imponer el orden en el territorio, dar estabilidad al Estado que la contrató y garantizar las condiciones necesarias para la realización de elecciones democráticas (Moureau, 2003, p. 68).

Tampoco son secretos la contratación de compañías de seguridad transnacionales por parte del Estado de Uganda para la protección de yacimientos de oro, ni el pago a grupos privados por parte del Estado de Sri Lanka para combatir a los rebeldes tamiles (Badie, 2000). Ni son desconocidas las actividades de la sociedad *Executive Outcomes*, con sede en Pretoria, constituida por veteranos del ejército sudafricano y que presta este tipo de servicios en el mercado. Enrique Ballesteros, relator especial de la ONU, señaló a finales de 1996 que la actividad de dichas sociedades de seguridad “amenazaba las soberanías nacionales”. *Executive Outcomes* hace presencia en buena parte de África: por ejemplo, vigila los campos petrolíferos de Soyo, en Angola; reorganiza las Fuerzas Armadas (FF. AA.) de Luanda y se encarga de la seguridad área y de minas.

La presencia de estas compañías transnacionales de seguridad privada es solicitada, por razones entendibles, en las zonas grises: allí donde la seguridad no es provista por el Estado, ya sea por razones políticas, ya sea por razones económicas;

allí donde la legitimidad del Estado es débil, y aquel no tiene “ni la voluntad, ni la capacidad de pagar sus fuerzas armadas” (Moreau, 2003); precisamente allí, la presencia de dichas sociedades de seguridad es contratada por los actores que, como se ha visto, se disputan el control de esos espacios geográficos sin señor absoluto, para servirse de ellos en esa lucha.

Los Estados se ven obligados a renunciar a parte de su propia soberanía cuando en su territorio se presentan situaciones que pueden representar una amenaza a la paz y a la seguridad internacional. Del consentimiento de los Estados a renunciar a parte de su jurisdicción son ejemplos también tratados como el Tratado de Roma, que estableció la Corte Penal Internacional (CPI), institución que, al menos en parte, “se apodera de la Soberanía de los Estados, al menos en lo que respecta a la administración de Justicia” (Bourdon, 2003, p. 68). En otros casos, la soberanía de los Estados es violentada sin que los Estados puedan resistirse a ello, como cuando ellos —o mejor, su territorio— son objeto de una acción militar internacional organizada por la ONU, o cuando son obligados a permitir la entrada a su territorio de organizaciones que tienen como fin la protección de los Derechos Humanos (DD. HH.) o cualquier cuerpo humanitario, en virtud del derecho de injerencia.

Otro aspecto que representa una renuncia —potencial, si se quiere— de los Estados a su soberanía es la proliferación, en décadas recientes, de instrumentos jurídicos internacionales que tienen como objetivo la protección de los DD. HH. Dichos instrumentos prevén muchas veces la delegación de los Estados de su propia jurisdicción, o el reconocimiento de la jurisdicción de órganos judiciales internacionales sobre hechos que significan una violación a los mismos Derechos del Hombre. La existencia de esos instrumentos internacionales comporta, de hecho, la acción de ONG que buscan, muchas veces, constatar *in situ* si se han cometido o no violaciones a los DD. HH. (Bourdon, 2003).

En efecto, los DD. HH., las libertades esenciales de los seres humanos, su carácter de valor de la humanidad, y la correlativa obligación que tienen los Estados de promoverlos, de protegerlos, son uno de los límites más claros de la soberanía estatal. “El límite más claro que se le puede imponer a la soberanía de los Estados se refiere al derecho de prohibirles disponer arbitrariamente de las libertades esenciales” (Badie, 2000, p. 201). El deber moral, que se desprende para todos los Estados del reconocimiento universal de los Derechos Humanos, de

[...] promover los derechos humanos por todo el mundo es al mismo tiempo una obligación moral y la meditada convicción de que el ultraje del que son víctimas es una parte del mundo repercute en otra que sobrepasa las fronteras de la soberanía. (Badie, 2000, p. 124)

La Resolución 60/1, que fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 24 de octubre de 2005 (Documento Final de la Cumbre Mundial 2005), es un ejemplo de lo planteado: el párrafo 138 de dicha resolución establece que

Cada Estado es responsable de proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. Esa responsabilidad conlleva la prevención de dichos crímenes, incluida la incitación a su comisión, mediante la adopción de las medidas apropiadas y necesarias. Aceptamos esa responsabilidad y convenimos en obrar en consecuencia. [...]. (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2005, párr. 138)

Este deber es correlativo de la comunidad internacional: “alentar y ayudar a los Estados a ejercer esa responsabilidad y ayudar a las Naciones Unidas a establecer una capacidad de alerta temprana” (ONU, 2005, párr. 139). La comunidad internacional tiene el deber de agotar los medios diplomáticos y humanitarios que haya a su disposición —esto, de conformidad con los capítulos VI y VII de la Carta de las Naciones Unidas— para proteger a las poblaciones del “genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad”. En la Resolución 60/1 los Estados miembros de las Naciones Unidas hicieron la importantísima declaración de estar dispuestos a

[...] adoptar medidas colectivas, de manera oportuna y decisiva, por medio del Consejo de Seguridad, de conformidad con la Carta, incluido su Capítulo VII, en cada caso concreto y en colaboración con las organizaciones regionales pertinentes cuando proceda, si los medios pacíficos resultan inadecuados y es evidente que las autoridades nacionales no protegen a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. (ONU, 2005, párr. 141)

En la misma resolución, los Estados miembros de las Naciones Unidas manifestaron tener la intención de comprometerse

[...] cuando sea necesario y apropiado, a ayudar a los Estados a crear capacidad para proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, y a prestar asistencia a los que se encuentren en situaciones de tensión antes de que estallen las crisis y los conflictos. (Asamblea General de Naciones, 2005, párr. 4)

Además, con el objeto de preservar la seguridad internacional, la comunidad internacional ha elaborado y firmado más de 35 mil tratados en el lapso que va del fin de la Segunda Guerra Mundial hasta ahora; algunos de ellos, limitando de manera ostensible su soberanía: es el caso del tratado que prohíbe la realización de ensayos nucleares, o el tratado que prohíbe la utilización de armas químicas: en el caso de estos dos tratados, como en el de muchos otros, la suscripción de ellos significa, de hecho, una limitación voluntaria de la soberanía de los Estados.

Como conclusión de este apartado puede señalarse, en primera instancia, que el sistema internacional de control, el cual fue establecido para mantener el *statu quo* en el contexto de las relaciones internacionales y, por ende, la paz y la tranquilidad, está formado por una compleja red interestatal, cuya actividad representa, sin duda, un valor agregado dentro de la organización mundial; sin embargo, el peso internacional sigue a cargo de los Estados, aun cuando el sistema internacional lo haya limitado. Como segunda medida, expresar que la soberanía en este nuevo siglo está limitada por distintos factores y se ha agrietado debido a la globalización. La apertura de las fronteras y el irregular comportamiento que ha acompañado al proceso de globalización explican, en parte, cómo la delincuencia transnacional y las otras nuevas amenazas a la seguridad han surgido y se han desarrollado.

Para algunos, la globalización ha operado una fractura entre la regulación interna de los Estados y el espacio globalizado que sirve de escenario a los intercambios financieros; en algunos casos, esta brecha se traduciría en una verdadera impotencia de los Estados para hacer cumplir las leyes que ellos mismos crean; esa brecha y esa impotencia son aprovechadas por la delincuencia organizada: el narcotráfico, por ejemplo, se beneficiaría de la prohibición, en el interior de cada país, del consumo de estupefacientes (que aumentaría el precio de estos en el mercado), y de la desregulación de los movimientos financieros (que facilitaría el lavado de dinero obtenido por este comercio).

Nuevos roles para las Fuerzas Militares

El análisis sobre los nuevos roles de las FF. MM. es el sumario de una labor de indagación respecto de los antecedentes, la evolución, la situación actual y la necesidad de encauzar las FF. AA. de la región hacia nuevos roles en defensa y seguridad para la obtención del máximo valor añadido a su misionalidad. Representa también una nueva capacidad de las FF. MM. para asumir tareas que no necesariamente involucran la implementación de todo su potencial convencional.

La proyección de las FF. AA. Está orientada hacia escenarios que les permitan, en un mediano y largo plazo, lograr un objetivo institucional que ostente la flexibilidad suficiente para cooperar con las autoridades civiles y apoyar a las fuerzas policiales en acciones de contribución al desarrollo del país, gestión del riesgo de desastres, protección de los recursos naturales y del medio ambiente, mantenimiento de la seguridad pública, la convivencia y seguridad ciudadana y el control del crimen organizado.

En consecuencia con lo anterior y a fin de aportar desde la política sectorial de defensa y seguridad, el Ministerio de Defensa consideró el aumento de sus capacidades a través del reacomodamiento estratégico de su organización:

[...] la construcción conjunta y coordinada con las Fuerzas Militares y la Policía Nacional de una visión a futuro de las Fuerzas Armadas a partir de ocho áreas misionales como grandes agrupaciones de actividades que abarcan las responsabilidades del Sector Defensa y sirven como marco de referencia común para definir las funciones estratégicas del Sector y su planeación estratégica. Este marco de referencia es inédito para la planeación y el desarrollo de la estructura de fuerza (Ministerio de Defensa, 2016, p. 20).

Por lo tanto, a lo largo de los últimos años el ministerio ha venido diversificando iniciativas que permitan avances positivos respecto a los diversos desafíos que enfrenta Colombia en el ámbito de la defensa y seguridad, para ello apoyándose en novedosas y creativas formas de articular esfuerzos institucionales que permitan el combate a las distintas amenazas de forma más efectiva. Por eso diseñó las siguientes áreas misionales: 1) Convivencia y seguridad ciudadana (Asistencia militar); 2) Seguridad pública; 3) Protección del medio ambiente y recursos naturales; 4) Contribución al desarrollo del país; 5) Gestión del riesgo y asistencia humanitaria, y 6) La cooperación internacional.

En relación con las preocupaciones medioambientales, estas empezaron a ser entendidas, para las últimas décadas del siglo XX, como amenazas a la seguridad del Estado, hecho que justificó la intervención estatal con la participación de las FF. MM. liderando y presentado soluciones a las amenazas medioambientales:

Climate change is increasingly being recognized as an international security challenge that impinges on a nation state's military tactically, operationally and strategically [...] The role of the military in environmental and climate tasks is facilitated through various frames and lenses. While 'greening defence' is a more popular rhetoric (particularly against the background of the military

being one of the biggest polluters), framing of climate change as a 'threat multiplier', exacerbating security threats/risks, especially in conflict scenarios, is also gaining traction. (Jayaram, 2021, pp. 1-2)

Así, la participación de las FF. MM. estaría orientada hacia la mitigación del cambio climático; esto, básicamente, a través del control del conflicto ambiental que puede derivar en conflictos entre actores armados en una zona, o en conflictos interestatales por el manejo de los recursos naturales.

Referentes normativos y de legislación para la gobernanza medioambiental en Colombia

A partir de la Constitución Política de 1991, el Estado reconoce la importancia de proteger el medio ambiente y la biodiversidad de los territorios, y reconoce a los recursos naturales como un patrimonio común, por lo que las prácticas económicas en este contexto deberán tener un carácter sostenible y de respeto tanto por el entorno natural como por los pobladores nativos de los territorios en preservación (Alfonso, 2014).

Con este mandato, en 1993 se promulgó la Ley 99 (Colombia – Congreso de la República, 2010), que busca construir un sistema robusto para la gestión pública en torno a la protección ambiental, con acciones como la consolidación del Ministerio del Medio Ambiente y el sistema SINA para la gestión y conservación del medioambiente y los recursos naturales renovables.

Para el ámbito de la seguridad medioambiental, el Decreto 1512 de 2000 y el Decreto 4890 de 2011 disponen competencias al Ministerio de Defensa para el mantenimiento de la paz, la protección y la conservación de los recursos naturales. El artículo 20 del decreto 4890/2011 propone: "Asesorar al Ministerio de Defensa Nacional en la definición de políticas para el cumplimiento de la función legal de la Fuerza Pública en relación con el Medioambiente".

Para 2017 el Comando General de las Fuerzas Militares dispuso la creación de las burbujas ambientales, definidas como

Un grupo interinstitucional conformado al interior de los Comandos de Fuerza, integrado por las oficinas de acción integral, inteligencia, operaciones, medioambiente y liderado por los comandantes de unidades operativas mayores, cuyo objetivo es apoyar a las autoridades ambientales y territoriales

en las 35 actividades en contra de la deforestación, tráfico de flora y fauna silvestre, minería ilegal y narcotráfico que generan un gran impacto ambiental. Así como, actividades de protección de los recursos naturales renovables y prevención de incendios forestales. (Directiva Permanente del 04 de octubre de 2017, párr. 2)

Con la creación de las burbujas ambientales las FF. MM. de Colombia empezaron a construir lineamientos innovadores en términos de la aplicación de planes políticos, por cuanto, a la vez que se integraban las tendencias internacionales en materia de protección medioambiental, se iniciaba el seguimiento y control a los conflictos medioambientales relacionados principalmente con los cultivos ilícitos y la deforestación (Jiménez & Vega, 2020).

La burbuja ambiental del departamento de Caquetá y la búsqueda de construcción de un sistema de gobernanza ambiental

La participación de las FF. MM. en la protección del medio ambiente en el departamento de Caquetá estuvo enfocada básicamente en el control de la deforestación. Con tal fin, se activaron mecanismos de participación a través de las alianzas público-privadas con participación de la ciudadanía. En estas acciones se contó con la cooperación internacional, juntas de acción comunal y entes de control. Todo ello resultó en la construcción de una agenda pública local que facilitaba el reconocimiento de nuevas afectaciones a la seguridad que debían ser atendidas de manera integral desde el marco de la acción pública.

Este tipo de acciones permitió hacer más visibles las necesidades de los territorios periféricos de las selvas colombianas, a la vez que, con la securitización del componente medioambiental, fue posible el tratamiento de conflictos basados en la explotación de la tierra, pero que tenían relaciones profundas con problemas estructurales de la sociedad colombiana, como en el caso del conflicto armado y las organizaciones criminales:

La Amazonía colombiana ha sido un territorio históricamente olvidado por el Gobierno nacional, situación que ha abierto la posibilidad a que sus habitantes y recursos naturales estén constantemente expuestos a diversas amenazas (Vásquez, 2018). En ese sentido, las amenazas y los costos ambientales vividos en la región a causa del conflicto armado y la presencia de economías criminales, así como de actividades agropecuarias y mineras, son desalentadores. (Cabrera & Macías, 2020, p. 16)

De estas experiencias de integración empezaron a modelarse las formas de la gestión ambiental basadas en la gobernanza que reconocen, en primera instancia, la capacidad que tienen las FF. MM. para alcanzar el control de los territorios, como un primer contacto con los habitantes de las zonas en conflicto ambiental, pero que reconoce la necesidad de proseguir con un trabajo de fortalecimiento del tejido social y la presencia de otras instituciones estatales para lograr tal fin.

Al respecto, Vera et al. (2020) reconocen la capacidad y robustez que pueden ofrecer las FF. MM. para el control de los territorios donde la presencia institucional es tradicionalmente débil:

Se trata [la Amazonía] de territorios bajamente poblados, con presencia de comunidades étnicas y con graves problemas de desarrollo económico y humano. Varias de estas características han llevado a los países amazónicos a emplear crecientemente sus Fuerzas Militares ante la ausencia de instituciones gubernamentales civiles robustas, no solamente para encarar grupos armados y crimen organizado, sino también para apoyar los esfuerzos de construcción de mercado y Estado y para participar de actividades relacionadas con la protección y la conservación de la biodiversidad. (p. 2)

La gobernanza ambiental, dentro del marco del entendimiento de la seguridad en un contexto amplio, no solo se ocupa de la protección del medio, sino que también se refiere a la calidad de vida y la sostenibilidad de las formas económicas de las personas asentadas en los territorios, es lo que se define, dentro del marco de acción de las FF. MM., como la *acción integral*:

En el año 2015, la Sexta División del Ejército, en alianza con la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), lanzaron el programa "Pasión Caquetá", departamento amazónico al sur del país, para apoyar a las comunidades en proyectos de sustitución de cultivos ilegales, aprovechamiento del caucho e impulso del sector piscícola y del cacao (Quintero, 19 de noviembre de 2016). En el año 2016 y en el marco de ese programa, el Ejército inició labores comunitarias en el circuito de la Amazonía a cargo de la Sexta División, con influencia en los departamentos de Caquetá, Amazonas y Putumayo, con el fin de fortalecer la gobernabilidad del Estado y el empoderamiento de líderes sociales y con el apoyo financiero y logístico de USAID. (Vera et al., 2020, p. 16)

En este contexto, la gobernabilidad significa la implementación del control institucional del territorio como puente necesario para empezar a plantear procesos de gobernanza ambiental. Así, el involucramiento de los pobladores, desde su rol

como la sociedad civil, busca aumentar la confianza y legitimidad institucional facilitando la integración de los procesos. Por lo tanto,

A mediados de 2020, el Ejército reportó que siguió acompañando la constitución de la Asociación Agrícola de Cacaoteros de San José del Fragua en Caquetá, contribuyó a gestionar que la Agencia de Cooperación Turca (TIKA) les hiciera entrega de una tostadora, una descascarilladora y un molino para optimizar la producción y continuó buscando alianzas con la Alcaldía municipal, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), la Universidad de la Amazonía y USAID para mejorar los estándares de calidad del cacao. (Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia, s.f.; Vera et al., 2020, p. 17)

El aporte que hacen las FF. MM. de Colombia para la gestación de un proceso de gobernanza ambiental excede el ámbito del fortalecimiento entre las relaciones sociedad civil y FF. MM.; también se encamina a un proceso de fortalecimiento de las capacidades operacionales y técnicas empleadas por las FF. MM. Con la burbuja ambiental en el departamento de Caquetá han sido posibles acciones como la prevención, mitigación e intervención de delitos ambientales, así:

La consideración de la Amazonía colombiana como territorio protegido permitió a las FF. MM. llevar a cabo operaciones enfocadas en tales asuntos. En este ámbito se destaca el liderazgo de la Sexta División del Ejército Nacional, coordinada con la Vigésima Sexta Brigada, en las Burbujas Ambientales con el Gobierno de Noruega y Visión Amazonía. Estos escenarios legitimaron a las Fuerzas Militares y a la Policía Nacional en la implementación de acciones territoriales en contra de delitos ambientales y a favor de la conservación. (Vera et al., 2020, p. 19)

Por otra parte, la contribución de las FF. MM. a construir modelos de gobernanza ambiental tiene, en el caso de la burbuja ambiental, diversos componentes. Inicialmente, al constituirse la participación de las FF. MM. en el primer escaño de implementación desde el Estado, se configura la posibilidad en el territorio de construir lazos de confianza con la sociedad civil y, de esa forma, lograr el apoyo para la realización de nuevas condiciones que impacten la calidad de vida de los pobladores de dichos territorios. Estas acciones facilitan consolidar la legitimidad estatal, en la medida en que existe una armonización respecto a los intereses de las comunidades, así como las formas de representación política, como es el caso de las juntas de acción comunal (JAC) y otras agremiaciones de participación política en pro de la construcción de soluciones para la preservación ambiental.

Conclusiones

La Constitución Política de Colombia (1991) significó importantes avances en la construcción de un sistema integrado para la protección ambiental, tanto desde la dimensión normativa como desde la gestión pública. El acercamiento a la cuestión del medio ambiente desde la noción de ser patrimonio común (según como se establece en los artículos 8, 58, 63, 95 de la Carta Magna) tiene, además, un impacto y relación importante con otros aspectos de la seguridad de los pobladores, como la atención de la salud y el saneamiento ambiental (art. 49), así como el reconocimiento de poderes locales y tradicionales con la organización de la administración de los territorios indígenas y la preservación de los recursos (art. 330).

Por otra parte, la implantación del Sistema Nacional Ambiental facilitó consolidar las funciones y roles que las instituciones participantes deben cumplir. Esta integración ha afianzado un cambio cualitativo importante en relación con la legitimidad del Estado colombiano como ente líder y de control en materia de preservación para el medio ambiente. Sobre este particular, la participación de las FF. AA. se delimita según la Ley 99 de 1993, en su artículo 103: "Por la protección y defensa del medioambiente y los recursos naturales renovables y por el cumplimiento de las normas dictadas con el fin de proteger el patrimonio natural de la nación, como elemento integrante de la soberanía nacional" (art. 103).

La ley permite una ampliación respecto a las funciones de las FF. MM. direccionado a la preservación del medio ambiente, acorde ello a las exigencias del contexto internacional y las tendencias de la agenda ambiental global. En este sentido, el cambio en la interpretación del concepto de seguridad, centrado en la época de la Guerra Fría, pasó de exclusivamente la comprensión e identificación de las amenazas militares a una mirada que integra otros riesgos asociados a los sistemas de seguridad, con la inclusión de preocupaciones relativas al cambio climático, la pobreza, el hambre y la deforestación, entre otras nuevas preocupaciones para los gobiernos actuales.

La implementación del programa de la burbuja ambiental puede ser considerada una construcción de formas de gobernanza ambiental, dado que en su elaboración participan distintos estamentos, entre los que sobresale el rol de las FF. MM. de Colombia. Como una iniciativa del Ejército Nacional (2016), este programa pretende "generar acciones coordinadas e interagenciales para responder a los retos de la deforestación y delitos ambientales que se presentan en el departamento" (p. 5).

Las acciones implementadas con la burbuja ambiental entre 2016 y 2019 hacen referencia no solo a un mayor reconocimiento de la presencia de las FF. MM. en los territorios, sino también, a un aumento en las alianzas estratégicas para implementar acciones de cooperación con Estados europeos y organizaciones internacionales protectoras del medio ambiente, así como centros de educación superior nacionales y extranjeros, estableciendo patrones y antecedentes para ser replicados en otras zonas del país con problemáticas asociadas a la explotación ilegal de los recursos ambientales.

A pesar de los factores de éxito asociados al programa de la burbuja ambiental, también se destaca, como lección aprendida de su implementación, la necesidad de partir de la construcción de una reglamentación clara, tanto desde los espacios gerenciales como desde los logísticos, que clarifique funciones, orientación a resultados y responsables de las distintas operaciones involucradas. Lo anterior estimula la transparencia en los procesos, así como su funcionalidad, y evita así que los intereses políticos de determinados grupos participantes se impongan como centro de atención de las acciones para implementar.

Dentro de los mecanismos de participación para las comunidades se recomienda hacer mayores acercamientos a los grupos de trabajo en torno a las JAC, ya que la sociedad civil debe ser considerada protagonista en los procesos de gobernanza ambiental. Líderes sociales y ambientales representan los intereses de las comunidades, que, en última instancia, son las más afectadas por las acciones del programa de la burbuja, a su vez que por las acciones ilegales de explotación de los recursos naturales; sobre todo, en lo relacionado con las acciones de la deforestación.

En lo relativo al proceso de investigación, es necesario aclarar que la recopilación de los testimonios y tendencias de opinión de los entrevistados y encuestados evidencian un distanciamiento en la interpretación de las prioridades que debe mantener el programa de la burbuja ambiental. Los representantes institucionales difieren en cuanto a la interpretación de las prioridades y los planes respecto a las comunidades oriundas del departamento de Caquetá; sobre todo, en lo que tiene que ver la participación de FF. MM. En este sentido, las comunidades defienden que el rol de los militares debe regirse por el apoyo logístico, y el resto de las acciones deben ser protagonizadas por las instituciones del ejecutivo. Lo anterior, en pro de disminuir choques y conflictividades con las poblaciones; desde otra perspectiva, los actores institucionales abogan por una sinergia entre todas las instituciones del Estado en función de lograr una acción integral.

Referencias

- Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.* (2016). Gobierno Nacional de Colombia.
- Alfonso, N. Z. H. (2014). *Principales normas ambientales colombianas.* Ediciones EAN. <https://core.ac.uk/download/pdf/74477868.pdf>
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (2005). *Resolución 60/1 del 24 de octubre de 2005* [Documento final de la Cumbre Mundial].
- Badie, B. (2000). *Un mundo sin soberanía* [Trad. J. García]. Tercer Mundo.
- Ley 99 de 1993 Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones. Diciembre 22 de 1993. DO. N.o 41146. <https://tinyurl.com/vvn73yam>
- Bourdon, W. (2003). Un ordre juridique international au-dela des états: ombres et lumieres. *Revue Internationale et Stratégique* (1).
- Cabrera, F., & Macías, A. (2020). Rol de las Fuerzas Militares de Colombia en la protección de la Amazonía. En E. Pastrana & N. Stopfer (Eds.), *Gobernanza multinivel de la Amazonía* (pp. 357-386). Fundación Konrad Adenauer.
- Conesa, P. (2003) La sécurité internationale sans les États. *Revue Internationale et Stratégique* (1)
- Corpoamazonía (s.f.). Región del Caquetá. <https://acortar.link/woDv8y>
- MinDefensa. (2017). Directiva Permanente. https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/normatividad/Ministerio/Finanzas/Normatividad/Directivas/Ministerio/10712_6.pdf
- Instituto Sinchi (2007). Construyendo agenda 21 para el departamento de Putumayo: una construcción colectiva para el desarrollo sostenible de la Amazonia Colombiana. Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas" SINCHI".
- Jayaram, D. (2021) Climatizing' military strategy? A case study of the Indian armed forces. *Int Polit* 58, 619-639. <https://doi.org/10.1057/s41311-020-00247>
- Jiménez Velandia, J., & Vega Delgado, L. A. (2020). La restauración ambiental de ecosistemas deforestados por cultivos ilícitos, el nuevo desafío del Ejército Nacional. *Revista Agunkuyâa*, 10(1), 75-89. <https://doi.org/10.33132/27114260.1797>
- KPMG. (2020). *Análisis político y económico de la deforestación en regiones afectadas por el conflicto en Colombia: Caso de Caquetá, Meta y Guaviare.* <https://tinyurl.com/2pv4maan>
- ONU. (2005). A more Secure word.
- Ministerio de Defensa de Colombia. (2016). *Plan Estratégico del Sector Defensa y Seguridad, Guía de planeamiento estratégico 2016-2018.* Mindefensa.
- Molina, A., & Rodríguez, E. (2019). Las acciones ambientales de las Fuerzas Militares en la zona denominada triple frontera amazónica colombiana. En L. Montero (Ed.) *Amazonía. Poder y estrategia* (pp. 85-99). Escuela Superior de Guerra.

Moureau, P. (2003). *Gérer les zones grises*. Ramses.

Secretaría General de las Naciones Unidas. (s. f.). Un programa para la paz. ONU.

Vera, D., Prieto, P., & Garzón, D. (2020). Los delitos contra el medio ambiente y las prácticas de control territorial de los Estados amazónicos: entre la seguridad militar, humana y ambiental. En *Gobernanza multinivel de la Amazonia* (pp. 157-204). Fundación Konrad Adenauer y Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). <https://tinyurl.com/ycxac8x6>

Visión Amazonía. (2018). *Informe Anual 2017-2018*. <https://tinyurl.com/47wj4vfk>

Visión Amazonía y Ejército Nacional. (2018). *Burbuja ambiental*. Visión Amazonía y Ejército Nacional. https://issuu.com/pasionporlaamazonia/docs/revista_burbuja_del_medio_ambiente

Capítulo 4

Gobernanza de seguridad y defensa en áreas de frontera entre Brasil y Colombia*

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602649.04>

Jesús Alberto Ruiz Mora

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"

Leonardo Freitas de Souza Lima

Fuerza Aérea de Brasil

Resumen: Hoy, la principal amenaza a la seguridad y defensa en la frontera colombo-brasileña son las redes criminales (o delincuenciales) transnacionales, que aprovechan el aislamiento geográfico, la mala estructura de servicios públicos, la poca (o baja) presencia del Estado y los altos niveles de pobreza, entre otros factores específicos regionales, para expandir sus actividades delictivas. Tales grupos hacen parte de redes aún mayores a nivel regional y global, con ramificación de intereses en casi toda la sociedad local (Sampaio, 2020). Históricamente, los distintos y sucesivos gobiernos que lideraron los países con territorios en la llamada región amazónica dedicaron poca atención y menos recursos al control y desarrollo de sus fronteras terrestres interestatales.

Palabras clave: seguridad; gobernanza; Amazonía; fronteras, Brasil, Colombia.

* Capítulo de libro resultado del proyecto de investigación *El crimen organizado en la Amazonía: escenario de desafíos para la seguridad regional*, del grupo de investigación "Masa crítica", de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", categorizado en A1 por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MinCiencias), y registrado con el código COL0123247. Los puntos de vista y los resultados de este capítulo pertenecen a los autores, y no necesariamente reflejan los de las instituciones participantes.

Jesús Alberto Ruiz Mora

Coronel (R) del Ejército Nacional de Colombia. Doctor, Derecho internacional, Universidad Alfonso X el Sabio, España. Magíster, Seguridad y Defensa Nacionales, Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", Colombia. Especialista, Gerencia, Universidad Militar Nueva Granada, Colombia. Profesional, Ciencias Militares, Escuela Militar de Cadetes "General José María Córdova", Colombia.

<https://orcid.org/0000-0003-3958-9353> - Contacto: jesus.mora@esdeg.edu.co

Leonardo Freitas de Souza Lima

Coronel de la Fuerza Aérea de Brasil. Profesional en Ciencias Logísticas con Especialidad en Intendencia Aeronáutica, Academia da Força Aérea, Brasil. Máster, Gestión Pública, Universidade Federal Fluminense, Brasil. Maestría, Seguridad y Defensa Nacional, Escuela Superior de Guerra, Colombia.

<https://orcid.org/0000-0001-6595-9552> - Contacto: leonardofsl@fab.mil.br

Citación APA: Ruiz Mora, J. A., & Freitas de Souza Lima, L. (2023). Gobernanza de seguridad y defensa en áreas de frontera entre Brasil y Colombia. En A. Cerón Rincón (Ed.), *El crimen organizado en la Amazonía: escenario de desafíos para la seguridad regional* (pp. 81-110). Sello Editorial ESDEG. <https://doi.org/10.25062/9786287602649.04>

EL CRIMEN ORGANIZADO EN LA AMAZONÍA: ESCENARIO DE DESAFÍOS PARA LA SEGURIDAD REGIONAL

ISBN impreso: 978-628-7602-63-2

ISBN digital: 978-628-7602-64-9

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602649>

Colección Estrategia, Geopolítica y Cultura

Sello Editorial ESDEG

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes prieto"

Bogotá D.C., Colombia

2023



Introducción

Este capítulo plantea como problema para ser investigado cómo la baja efectividad de las políticas públicas de seguridad y defensa de los diferentes niveles de gobierno en las áreas de la frontera entre Colombia y Brasil crean condiciones sociales que permiten la proliferación del crimen organizado transnacional (COT), con efectos negativos en la seguridad y defensa nacional a nivel regional.

Las investigaciones y reflexiones llevadas a cabo a lo largo del proceso de construcción del pensamiento buscaron responder a la siguiente pregunta: *¿De qué manera el concepto de gobernanza multidimensional puede ser aplicado en la gestión de las políticas públicas de seguridad y defensa en las áreas de frontera entre Brasil y Colombia?*

Para llegar a la respuesta a tal cuestionamiento, primero buscamos identificar las políticas públicas de seguridad y defensa específicas creadas para aplicación en el área de frontera por parte de Brasil y de Colombia. El siguiente paso fue establecer la efectividad e integración de las políticas públicas de seguridad y defensa actuantes en el área de la frontera colombo-brasileña. Por último, se hizo una evaluación de los posibles efectos de aplicar los preceptos de la *teoría de la gobernanza*, en su concepción multidimensional en las políticas públicas de seguridad y defensa nacional en la frontera colombo-brasileña.

Como una forma de orientar el análisis de la realidad concreta de la frontera y apoyar la búsqueda de soluciones a los problemas encontrados, el presente trabajo buscó fundamentarse en los supuestos y conocimientos de los campos de estudio denominados políticas públicas, teoría de fronteras y teoría de la gobernanza.

En términos metodológicos, el estudio se hizo de tipo descriptivo y con un enfoque cualitativo. En primera instancia fue hecha una revisión de la literatura actual sobre la región de la frontera colombo-brasileña, con base en documentos legales

y diplomáticos vigentes, seguida de un estudio sobre casos semejantes en otras regiones del mundo, y finalizando con una evaluación a las teorías aplicables en el caso concreto de la frontera entre los dos países.

El contexto

La frontera entre Brasil y Colombia tiene una extensión cercana a los 1.645 km. Está demarcada según tratados bilaterales, sin litigios entre las partes. Constituye una región extensa, distante de las principales ciudades de los dos países, con poca presencia de los servicios estatales, altos niveles de pobreza y elevada incidencia de crímenes transnacionales, por lo que su control efectivo es un desafío para las dos naciones.

Figura 1. Departamentos fronterizos de Brasil y de Colombia.



Fuente: Toda Colombia. (s. f.) <https://www.todacolombia.com/geografia-colombia/frontera-colombia-brasil.html>

En una mirada general acerca de la producción literaria académica que hace estudios de seguridad de la frontera colombo-brasileña, es posible tener la clara percepción de la mayor frecuencia de textos con enfoque en la región de la llamada

Triple frontera, entre Brasil, Perú y Colombia. En esta localidad se halla un punto de convergencia de ciudades gemelas: Tabatinga, en Brasil; Leticia, en Colombia, y Santa Rosa, en Perú, todas las cuales constituyen la porción más poblada de la zona fronteriza. Pero también es un área que tiene una considerable presencia de estructuras públicas de los respectivos Estados nacionales.

Trapezio amazónico, Triple frontera norte y Triple frontera son los nombres comúnmente utilizados para referirse a la región de cruce fronterizo de Brasil, Colombia y Perú, que abarca parte del estado brasileño de Amazonas, el departamento colombiano de Amazonas y el departamento peruano de Loreto. (Sampaio, 2020, p. 25).

Sin embargo, es necesario hacer un estudio más amplio, por cuanto existen otros cientos de kilómetros de frontera serpenteando silentes en los rincones de la selva amazónica, donde sus habitantes exigen más presencia estatal y mejores condiciones de vida para la población,

En su obra *Fronteras*, Rojas, Annete Idler identifica con claridad los efectos de la baja presencia estatal en las fronteras colombianas y registra fenómenos observables en estos territorios, como el florecimiento de autoridades ilícitas o, incluso, estructuras de gobernanza ilícita por parte de grupos criminales, que operan en un sistema de red y de manera transfronteriza (Idler, 2021).

Debido a la importancia estratégica de la Amazonía, sumada a las amenazas generadas por las intensas actividades de narcotráfico en la región, existe un acercamiento institucional y una estrecha cooperación entre los países amazónicos. Sin embargo, hay también diferentes enfoques geopolíticos para el nivel de atención que se presta a la región. Si bien Brasil considera a la Amazonía un punto clave de su Estrategia de Defensa Nacional, los territorios amazónicos no reciben la misma atención en Colombia (Sampaio, 2020, p. 46).

Las fronteras y la identidad nacional y regional

La frontera ejerce una importante función en el proceso de establecimiento de la identidad nacional de cualquier país. No debe ser vista como el límite exterior o la división entre dos culturas, sino como una región de vínculo entre naciones; también, como una posibilidad de reconocimiento mutuo, como una oportunidad para negocios y desarrollo mancomunado.

El concepto mismo de Estado nación, predominante en la estructura conceptual del sistema internacional actual, tiene la institución de la frontera como pilar de

su propia existencia. La percepción de soberanía nacional implica la inviolabilidad de las fronteras establecidas por cada país. “En ese orden de ideas, la frontera no sólo se concibe como un límite de soberanía y autoridad estatal, sino como una línea de demarcación limítrofe, cuya, transgresión implica una amenaza a la integridad territorial y la autonomía política” (Torrijos & Balaguera, 2020, p. 29).

En el estudio de los fenómenos de frontera y en la elaboración de políticas fronterizas nacionales es importante diferenciar entre los conceptos *límites* y *zona fronteriza*. Los límites se entienden como líneas geográficas destinadas a la separación física entre los Estados nacionales, instituida de acuerdo con instrumentos legales y diplomáticos. La zona de frontera, o *fronteriza*, se entiende como una región relacionada con el límite, y que presenta dinámicas económicas, sociales, culturales y políticas específicas, establecidas de acuerdo con las condiciones históricas y geográficas que determinaron su formación (Torrijos & Balaguera, 2020, p. 37).

Las fronteras y la gobernanza internacional en seguridad y defensa

Las fronteras son nada más que construcciones sociales destinadas a establecer marcos de administración del territorio. Sirven para entender la necesidad de proveer puntos de referencia para aplicar una legislación o para identificar responsabilidades civiles y militares. Entre otras cuestiones de orden práctico para la gestión o gobernanza de los pueblos, en su rol de referentes geográficos para el alcance de las instituciones nacionales, las fronteras poseen un fuerte componente político y cultural, al actuar como líneas de demarcación de poder y diferenciación identitaria (Torrijos & Balaguera, 2020).

En el contexto internacional, donde las confrontaciones tradicionales entre Estados se reducen a medida que aumenta la interdependencia económica, las fronteras empiezan a percibirse de manera diferente. Si antes se las concebía como una primera línea de defensa frente a las amenazas de guerra con otros países, hoy en día los temas fronterizos se abordan desde múltiples enfoques, con mayor complejidad de factores y un mayor número de actores involucrados (Torrijos & Balaguera, 2020).

Las fronteras en el contexto de la seguridad y defensa nacional y regional

Es necesario abordar de forma inicial la complejidad y grandiosidad de los problemas fronterizos y sus efectos directos en la seguridad y defensa a nivel regional.

Las mismas percepciones y conclusiones son explicadas por autoras independientes, y también, por organismos internacionales, como la Organización de los Estados Americanos (OEA).

La Declaración sobre Seguridad en las Américas, emitida en la Conferencia Especial sobre Seguridad, convocada por la OEA, en Ciudad de México, en 2003, aclara que

Las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional y el concepto y los enfoques tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales. (Organización de los Estados Americanos, 2003, p. 2)

La misma conferencia declara la interconectividad de los actores públicos y privados de diversos niveles involucrados en las nuevas realidades, en términos de seguridad y defensa:

Las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad hemisférica son problemas intersectoriales que requieren respuestas de aspectos múltiples por parte de distintas organizaciones nacionales y, en algunos casos, asociaciones entre los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil, todas actuando de forma apropiada conforme a las normas y principios democráticos y las normas constitucionales de cada Estado. (Organización de los Estados Americanos, 2003, p. 3)

Hay que considerar también el conjunto de documentos oficiales emitidos en Brasil y Colombia, destinados a la reglamentación estatal de las zonas fronterizas, incluidos los tratados y demás documentos diplomáticos, amén de todos los demás compromisos internacionales asumidos por los dos países aplicables a un caso concreto. Una percepción básica y concurrente del concepto de gobernanza debe ser la identificación más clara acerca de los actores involucrados y sus responsabilidades, con base en preceptos legales y normativos.

La percepción de importancia de las fronteras cambió en 2020 y 2021, como resultado de la emergencia internacional sanitaria surgida de la pandemia de Covid-19. Las medidas preventivas que adoptó cada país incluyeron el cierre de fronteras y una fuerte limitación del flujo de personas, lo que exigió mayores esfuerzos y coordinaciones entre agencias públicas de salud, Fuerzas Militares (FF. MM.) y cuerpos policiales.

Desenvolvimiento

Formación de la frontera colombo-brasileña (antecedentes históricos y diplomáticos)

Las primeras delimitaciones de lo que venían a ser las incipientes fronteras entre el Imperio portugués y el Imperio español en la región amazónica surgieron mediante la firma de los tratados de Madrid, de 1750, y de San Ildefonso, de 1777. En dicho periodo la Corona portuguesa implementó una política de consolidación de fronteras construyendo fortificaciones militares en puntos clave de la Amazonía. Tres de estos fuertes acabaron siendo referencia para lo que después se consolidaría como la frontera colombo-brasileña:

1. En 1761, en el gobierno de Marques de Pombal, se estableció la Casa Forte de São Gabriel, que más tarde se convirtió en el Fuerte de San Gabriel, en las cercanías de Cachoeira de San Gabriel, en el alto Río Negro;
2. En 1763, aún en el llamado periodo Pombalina, se erigió el Fuerte de San José de Marabitanas, en lo alto del río Cucuí, un afluente del río Negro, cerca de la frontera con Colombia; y
3. En 1770, cerca de la desembocadura del río Javari, se erigió el Fuerte de San Francisco Xavier, alrededor del cual surgieron gradualmente la ciudad y el pueblo de Tabatinga. (Ribeiro, 2006)

Como señal de la continuación brasileña de las políticas de Estado portuguesas, se puede observar que las 3 posiciones militares citadas líneas arriba aún hoy son mantenidas por unidades operativas del Ejército brasileño, ubicadas actualmente en las proximidades del sitio escogido por sus antepasados lusos.

Tabla 1. Fortificaciones portuguesas en frontera con Colombia y actual ocupación militar

Fortificación portuguesa	Localización conocida hoy	Actual ocupación militar brasileña
Fuerte de São Gabriel (1761)	São Gabriel da Cachoeira	Segunda Brigada de Infantaria de Selva
Fuerte de São José de Marabitanas	Cucuí	Quarto Pelotão Especial de Fronteira-Cucuí
Fuerte de São Francisco Xavier	Tabatinga	Oitavo Batalhão de Infantaria de Selva

Fuente: elaboración propia, con base en datos de Ribeiro (2006, pp. 100-103).

Este aspecto de permanencia en el terreno y continuidad de las políticas es un rasgo de cultura estratégica brasileña, herencia del periodo colonial portugués.

Es posible percibir las diferentes dinámicas de ocupación territorial y efectividad de la presencia estatal de las coronas española y portuguesa en la región amazónica:

Así, las fuerzas lusas desarrollaron un proceso de avance fluvial con mayor éxito de su empresa expansiva en el Amazonas, por lo que el avance militar portugués ocupaba gran parte de la débil frontera española en el siglo XVI-II, cuya soberanía era garantizada principalmente por la presencia misionera. (Niño, 2014, p. 23)

Leticia no nació como ciudad colombiana: “surge con el Puesto Militar de San Antonio, construido por los peruanos en 1867. Con la firma del Tratado Salomón-Lozano de 1922, que establece los límites entre Perú y Colombia, se convirtió en parte del territorio de este último” (Sampaio, 2020, p. 28).

Al considerar el proceso histórico de formación de las fronteras del Estado colombiano, podemos identificar que la frontera colombo-brasileña fue la primera en tener de por medio acuerdos y protocolos bilaterales estables y reconocidos por ambos países. Hoy no existe registro de fricciones o atritos entre los dos países en este tipo de cuestiones.

Características físicas y humanas de la región de frontera (geografía)

No hay carreteras en la región de frontera. Todo el transporte es hecho por las vías fluviales y por medio aéreo.

En cuanto a los aspectos fisiográficos, la economía de la región de la Triple frontera es extremadamente dependiente de los ríos. Sin acceso por carretera, representan la principal vía para el desplazamiento de personas y para el comercio. El otro modo disponible es el aéreo, sin embargo, tiene un costo muy alto en comparación con el fluvial. El río Solimoes, que bordea Tabatinga y Leticia, es la principal vía fluvial de la región. (Sampaio, 2020, p. 29)

En términos de población, la mayor concentración de la franja fronteriza se encuentra en la Triple frontera, con cerca de 150 mil personas, “concentrándose principalmente en las ciudades de Tabatinga, Benjamim Constant y Atalaia en el Norte

(Brasil); Letícia y Puerto Nariño (Colombia) y Santa Rosa, Caballocha e Islandia (Perú)” (Sampaio, 2020, p. 28).

En esta región las peculiaridades geográficas crean serias dificultades para instituir procesos económicos formalizados, o de economía formal. De esa manera, muchas personas hallan su sustento en la economía informal, lo que facilita las actividades dentro de la economía ilegal, ya que la línea entre ambos tipos de actividad es bastante delgada. De ello se deduce que las personas en contacto con el mundo de las drogas no se sienten en realidad como delincuentes; incluso, existe una cierta simpatía entre la población y los involucrados en actividades económicas informales o ilegales. El fenómeno de la ausencia de percepción de ilegalidad, junto con las dificultades geográficas, sumadas a la fragilidad de las instituciones, hace de la región un territorio muy favorable para la acción de grupos criminales transnacionales (Sampaio, 2022, p. 31).

Problemas y desafíos para la región en seguridad y defensa

La extensa red fluvial de la región, las pequeñas carreteras locales, los aeropuertos regionales y las pistas de aterrizaje clandestinas son parte de la fragmentada estructura logística del tráfico local (Sampaio, 2020). Dicha estructura no respeta fronteras ni jurisdicciones, por lo que el flujo de actividades ilegales impregna áreas de responsabilidad de diversos organismos públicos de diferentes niveles institucionales.

Los grupos que tienen como principal actividad el tráfico de estupefacientes también se conectan con otros delitos. Entre ellos están la prostitución, destinada a las áreas de minería ilegal, y también el lavado de dinero, que se utiliza desde en los pequeños comercios legales hasta en las campañas electorales de la zona (Sampaio, 2020).

Más recientemente, se ha observado un cambio en la estructura de los grupos criminales dedicados al narcotráfico en la región de la Triple frontera: una nueva configuración, basada en un mayor nivel de fragmentación y conexión con las redes mundiales del crimen organizado. En este nuevo modelo las organizaciones son más pequeñas y dispersas en el territorio, donde llevan a cabo procesos de especialización en fases específicas del ciclo de producción, transporte y comercialización de estupefacientes. Evitan el enfrentamiento directo con las autoridades o fuerzas policiales, y buscan integrarse con la sociedad local de manera discreta, en una fachada de aparente respeto que permite ocultar actividades ilegales. Todo

esto dificulta las acciones de identificación y lucha contra el crimen organizado (Sampaio, 2020, p. 36).

El crimen organizado, presente en la región, es un fenómeno global, con acciones en diversas actividades lícitas e ilícitas, y que alcanza proporciones macroeconómicas, hasta el punto de convertirse en una amenaza para todos los Estados. Es un hecho infiltrado en la política y en la economía mundial, donde crea obstáculos para el desarrollo y mina la gobernanza estatal (Sampaio, 2020, p. 32).

La delincuencia organizada transnacional es un desafío importante dentro del sistema internacional, ya que es capaz de desestabilizar regiones y localidades, reforzada por el fenómeno de la globalización, que amplía el alcance y la velocidad de sus procesos criminales. El mismo escenario hace más difícil articular redes de cooperación internacional para combatir tales amenazas; en especial, para los Estados nacionales que mantienen su obligación y necesidad de controlar sus propias fronteras (Cancelado Franco, 2020).

Tomando en cuenta las inmensas extensiones territoriales y la diversidad de los medios de transporte utilizados por los grupos delictivos transnacionales, es evidente que ningún organismo o institución pública tendría la capacidad para actuar por sí solo a fin de hacer frente a tales estructuras.

Complejidad normativa y jurídica en seguridad y defensa, desde los dos lados de la frontera

“Las redes de delincuencia, especialmente cuando tienen carácter transnacional, pueden aprovecharse de las diferencias entre diversas legislaciones nacionales” (Williams, 2003, p. 98), en las llamadas *zonas grises*, para obtener ventajas. De esa forma, buscar la comprensión mínima de marcos legales de Colombia y Brasil en términos de asuntos fronterizos es un paso importante rumbo a una solución efectiva de los problemas comunes.

Dos definiciones legales pueden ser clave en la comprensión de los fenómenos sociales —en especial, aquellos vinculados a la seguridad— observados en la frontera: la extensión o delimitación de la región considerada fronteriza; los responsables por las políticas de frontera, y la autonomía de los entes subnacionales ubicados en la región.

Marco jurídico brasileño

En Brasil, los niveles institucionales subnacionales no poseen autonomía jurídica para firmar acuerdos ni para establecer tratados transfronterizos. Dichas

actividades son prerrogativas del Gobierno Federal, con sede en Brasilia. Los principales marcos legales que orientan la cuestión fronteriza en Brasil son:

- La Constitución Política de la República Federativa (1988), la cual establece que el presidente de la República es la autoridad competente para celebrar actos internacionales en nombre del Gobierno brasileño.
- La Ley 6634 (1979), la cual dispone en su artículo primero, acerca de la franja de frontera: “Se considera un área indispensable para la seguridad nacional la franja interna de 150 km (ciento cincuenta kilómetros) de ancho, paralela a la línea divisoria terrestre del territorio nacional, que será designada como Franja Fronteriza” (p. 1).
- El Decreto 8903 (2016), el cual instituyó el Programa de Protección Integrado de Fronteriza y brinda las actividades de las unidades de la administración pública federal para su implementación.
- El Decreto 9961 (2019), el cual instituyó la Comisión Permanente para el Desarrollo e Integración de la Franja Fronteriza (CDIF), en el marco del Ministerio de Desarrollo Regional. Es un órgano consultivo superior, orientado a proponer medidas y coordinar acciones encaminadas al desarrollo de iniciativas necesarias para que el gobierno federal actúe en la franja fronteriza.

Marco jurídico colombiano

Las principales disposiciones legales colombianas vigentes y que crean reglamentos para los asuntos de frontera son:

- La Constitución Política de Colombia (1991).
- La Ley 191 (1995), “por medio de la cual se dictaron disposiciones sobre zonas de frontera” y mediante la cual se definieron importantes términos como las zonas de frontera, unidades especiales de desarrollo fronterizo y zonas de integración fronteriza. Esta ley define las *zonas de frontera* como “Aquellos municipios, corregimientos especiales de los Departamentos Fronterizos, colindantes con los límites de la República de Colombia, y aquéllos en cuyas actividades económicas y sociales se advierte la influencia directa del fenómeno fronterizo” (Art. 4).
- Ley 1450 (2011), la cual tiene por objeto dictar las normas orgánicas para la organización político-administrativa del territorio colombiano.
- El Decreto 569 (2001), el cual creó la Comisión Intersectorial de Integración y Desarrollo Fronterizo, CIIDEF, para “[...] la coordinación y orientación

superior del manejo y ejecución de la política de fronteras en todos aquellos aspectos que se relacionen con la promoción y desarrollo de las zonas de fronteras y su integración con los países vecinos..." (Art. 1). El Ministerio de Relaciones Exteriores preside la CIIDEF y ejerce su Secretaría Ejecutiva. El Departamento Nacional de Planeación (DNP) es la instancia establecida de apoyo de la comisión, que también cuenta con un comité técnico permanente. Este comité es integrado por delegados de las entidades que conforman la CIIDEF (Departamento Nacional de Planeación, 2014).

- El Decreto 1066 (2015), reglamenta el Sector Administrativo del Ministerio del Interior y especifica algunas atribuciones constantes de la Ley 1450 de 2011; incluso, cuestiones relativas a regiones fronterizas.

Acuerdos bilaterales vigentes entre Brasil y Colombia

No obstante ser reconocido como una potencia regional, Brasil continúa utilizando una estrategia de proyección de poder en su área de influencia (e interés) basada en el llamado *poder blando*. "En este sentido, la negociación, en lugar de la fuerza, orienta la presencia brasileña en la política internacional" (Carpes, 2017, p. 155).

Cualquier interferencia, participación o apoyo brasileño en los asuntos internos de los países vecinos solo puede ocurrir por invitación. Esto se debe a la propia cultura política y diplomática brasileña, y también, al resultado de una limitación autoimpuesta por ley. "Además, los principios tales como la no intervención, la soberanía y la autodeterminación ayudaron a guiar la política exterior de Brasil, que son parte de la Constitución Federal de 1988 (artículo. 4)" (Carpes, 2017, p. 155).

En las interacciones estatales entre Colombia y Brasil prevalecen relaciones estables a nivel diplomático, a través de acuerdos bilaterales sobre temas específicos, con un enfoque técnico y pragmático. Aun con los desacuerdos de conceptos, agendas y prioridades entre los gobiernos brasileño y colombiano, en las últimas décadas fue posible mantener acuerdos y generar cooperación en asuntos de interés mutuo, incluyendo "temas como el comercio, la ciencia y la tecnología y la educación. (Carpes, 2017, p. 156).

Brasil y Colombia no han tenido un conflicto armado bilateral o una crisis diplomática tan aguda como para pensar en legados y posturas hostiles. A pesar de su gran crecimiento de la última década, Colombia no ha acortado drásticamente las distancias materiales con respecto a Brasil en América del Sur como para pensar en una rivalidad económica directa o una carrera armamentista. (Vera, 2017, p. 180)

En términos de seguridad y defensa, este modelo de interacción se ha mantenido. Se concertaron acuerdos bilaterales y se establecieron mecanismos de política exterior para evolucionar en el establecimiento de protocolos de acción conjunta, con especial aplicación en los problemas comunes de la región fronteriza.

Los principales acuerdos vigentes entre Colombia y Brasil en materia de seguridad y defensa, con potencial aplicación en asuntos fronterizos, se relacionan en la tabla 2.

Tabla 2. Principales acuerdos vigentes afectos a frontera

Instrumento	Fecha
Acuerdo de Cooperación Técnica Internacional Policial firmado entre la Policía Federal y la Policía Nacional de Colombia.	19 de octubre de 2021
Memorando de Entendimiento entre el Ministerio de Defensa Nacional de la República de Colombia y el Ministerio de Defensa de la República Federativa de Brasil para la ayuda a Colombia en el área de desminado.	21 de febrero de 2018
Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Federativa de Brasil sobre Cooperación en materia de la defensa.	29 de septiembre de 2008
Memorando de Entendimiento entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Federativa del Brasil sobre Cooperación Policial.	14 de diciembre de 2005
Memorándum de Entendimiento entre el Ministerio de Defensa Nacional de la República de Colombia, el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Justicia de la República Federativa del Brasil y el Ministerio de Defensa de la República del Perú para combatir las actividades ilícitas en los ríos fronterizos y/o comunes.	11 de febrero de 2004
Memorando de Entendimiento entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Federativa de Brasil sobre Cooperación en materia de Defensa.	20 de junio de 2003
Acuerdo de Cooperación mutua entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Federativa de Brasil para combatir el tráfico de aeronaves comprometidas en actividades ilícitas transnacionales.	7 de noviembre de 1997
Acuerdo de Cooperación entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Federativa de Brasil para impedir el desvío de precursores y sustancias químicas esenciales para el procesamiento de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.	7 de noviembre de 1997
Acuerdo sobre Cooperación Judicial Complementario al acuerdo bilateral de asistencia recíproca para la prevención, control y represión del uso y tráfico ilícito de sustancias estupefacientes y psicotrópicas entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Federativa de Brasil.	3 de septiembre de 1991

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, y Embajada de Brasil en Bogotá (2022).

Los acuerdos mencionados en la tabla 2 son buenas iniciativas y evidencian las relaciones institucionales estables y provechosas entre los países, pero carecen de confluencia y sincronización de acciones. Fueron elaborados y firmados a destiempo y tienen focos demasiado específicos para la búsqueda de soluciones para cuestiones que retan ambas naciones.

Niveles estatales involucrados en ambos lados

Una actividad primordial en la creación de una estructura de gobernanza según el paradigma multidimensional es identificar cuáles son los niveles político-administrativos con responsabilidad sobre las dimensiones que afectan la seguridad y defensa en áreas de frontera.

Fenómenos como la superposición de autoridades, con diferentes regímenes legales y estructuras de seguridad frágiles, entre otros factores de orden social y económico, pueden crear condiciones muy favorables para que el COT expanda sus acciones aprovechando sus capacidades de adaptación (Sampaio, 2020).

La institucionalidad en Brasil tiene algunas similitudes con la de Colombia, pero no son iguales la una a la otra. Órganos públicos, al parecer equivalentes en ambos países, pueden tener diferentes roles, atribuciones, subordinaciones y jurisdicciones, entre otros aspectos importantes. Esa no correspondencia puede generar confusiones acerca de expectativas y conceptos mentales de cada agente público (civil o militar) que intente planear o conducir actividades en conjunto con agencias gubernamentales del otro país.

La tabla 3 representa una visualización de lo que podría ser un mapeo de los principales actores estatales o públicos involucrados en los asuntos de frontera entre Brasil y Colombia.

Tabla 3. *Distribución de orden administrado en Brasil y Colombia*

Nivel institucional	Brasil	Colombia
Nacional	Gobierno federal	Gobierno nacional
Departamental	Estados	Departamentos
Municipal	Municipios	Municipios y distritos
Local		Territorios indígenas

Fuente: Constitución Política de Colombia (1991), y Constitución Federal Brasileña (1988).

Políticas públicas de frontera

Es posible entender como *política fronteriza* el conjunto de planes y acciones que lleva a cabo un Estado para regular, controlar y gestionar sus propias regiones fronterizas ubicadas en sus fronteras geográficas internacionales, de acuerdo con sus intereses nacionales y sus intenciones de proyección a nivel internacional (Torrijos & Balaguera, 2020). Estas políticas fronterizas representan la posibilidad de una articulación entre la política exterior de un país y sus políticas públicas internas orientadas al desarrollo regional, la seguridad pública y las políticas de defensa nacional.

Dadas las características de aislamiento e histórica poca atención gubernamental a las regiones de frontera, las políticas públicas creadas para atender sus necesidades pueden tener fuerte efecto en la psiquis colectiva y en los sentimientos de identidad nacional en estas poblaciones.

Tratando de forma específica la región de la Triple frontera, Sampaio (2020) apunta que

[...] están en marcha iniciativas unilaterales, cooperación bilateral e incluso acuerdos multilaterales, con la participación de las fuerzas armadas, la policía, la judicatura, la salud, la educación y otras entidades, que con un enfoque amplio e integrado buscan una solución efectiva para el problema. (p. 26)

Sin embargo, tal conjunto de acciones no es observado en la restante franja fronteriza colombo-brasileña.

Paradigma multidimensional o multinivel

Articulación multisectorial/planes estratégicos multisectoriales

Podemos interpretar la *seguridad multidimensional* como una visión integral, holística y dinámica de todas las amenazas actuales y futuras que puedan afectar el Estado, la sociedad, las poblaciones, los ecosistemas, el ambiente natural y cualquier otra dimensión, y que pongan en riesgo la paz, la supervivencia o el justo desarrollo del pueblo.

Los factores clave de la seguridad que deben ser protegidos (las personas, las poblaciones, el Estado, la sociedad, las instituciones, los ecosistemas y los recursos naturales) son, en verdad, factores interdependientes. La inestabilidad de uno genera también inestabilidad en los otros.

En un ambiente social de recursos limitados es necesario instaurar una estructura de gobernanza de tipo multidimensional, con el objetivo de mantener el equilibrio entre demandas y recursos, visualizando un ambiente de paz y justicia.

Los análisis que se desprenden de estas nuevas nociones de seguridad exigen que los fenómenos fronterizos sean abordados desde un enfoque multidimensional; es decir, que se aborde la totalidad de aspectos de orden militar, político, económico, social, ambiental y cultural que inciden en las condiciones de seguridad de las comunidades de estos territorios. (Torrijos & Balaguera, 2020, p. 39).

Concepto de gobernanza multidimensional

Si bien el concepto de gobernanza aún es vago y se halla en permanente construcción, es posible identificar algunas acepciones o aproximaciones que permiten aclarar las ideas. Álvarez (2018) propone un visión de gobernanza como forma de gobierno, “caracterizada por la configuración de organizaciones pos-burocráticas, cuya estructura es más flexible, menos jerárquica e integra los cambios contextuales de manera positiva” (p. 30),

Existe una serie de autores para los cuales la participación ciudadana, en todas las fases de ciclo de vida de las políticas públicas, resulta indispensable para alcanzar niveles más elevados de eficiencia (Queiroz, 2011). La mejoría de los canales de comunicación entre las entidades públicas estatales y la sociedad civil puede ser la clave para establecer un ambiente de legitimidad y aceptabilidad de las acciones públicas estatales; especialmente, desde una perspectiva local o regional (Sánchez & Ruiz, 2018).

Sin embargo, los diversos conceptos de gobernanza llevan a una percepción clara en cuanto a la necesidad de tener una visión actual y futura de todos los problemas y de todos los actores participantes en los procesos o regiones foco de atención. Aún más, es importante considerar los aspectos dinámicos de las sociedades humanas contemporáneas, y también, los del ambiente natural, y permanecer en constante monitoreo de los factores críticos con poder para alterar el sistema.

Pero ni los mecanismos ni las dinámicas de esa participación son simples, y su sistematización, identificación de actores, establecimiento de roles y otros aspectos inherentes exigen mayores evaluaciones y estudios.

De esta manera, en cada uno de los multiniveles que se dan dentro del ejercicio de la gobernabilidad y la gobernanza surgen unos niveles de participación, y unos

de incidencia, por parte de los actores locales, que parten de unas realidades sociales y de unos liderazgos propios del territorio (Sánchez & Ruiz, 2018, p. 49).

Cada país, de acuerdo con su decisión política y marco legal, puede establecer sus propios mecanismos de participación de la sociedad civil, que de esta manera pueden aportar propuestas para solucionar las preocupaciones percibidas colectivamente en un territorio tan específico como las fronteras.

Una vez adquirida una percepción acerca de las tendencias teóricas sobre el tema, a través de la literatura disponible, y hecha una revisión de los asuntos legales y normativos administrativos estatales, debemos empezar una búsqueda de experiencias y propuestas que sean de posible aplicación, para cambiar las directivas constantes en los marcos legales en realidad positiva y de desarrollo real.

Problema público multidimensional

Por su propia naturaleza, los problemas de seguridad y defensa en áreas de frontera constituyen desafíos multidimensionales e internacionales, con posibles efectos no solo en las sociedades nacionales, sino también, con proyección global, por cuanto afectan la imagen mundial de los países involucrados.

Cuando el Estado nacional tiene problemas para atender las necesidades básicas de las poblaciones más lejanas, que viven en las regiones periféricas del país y el compromiso por solucionar tales problemas es cuestionado, es momento de buscar nuevas posibilidades de ensamblaje institucional:

Vistos los pocos alcances de la acción estatal desde la Nación para resolver los problemas y bloqueos al desarrollo regional de las fronteras colombianas, se hace indispensable plantearse de nuevo la necesidad de consolidar la red de gobernanza en territorios fronterizos. (Botero Ospina, 2016, p. 85)

Casos reales de gobernanza multidimensional, y sus enseñanzas

Gavin y Ruiz (2013) hacen un estudio sobre la gobernanza multinivel como alternativa a la gestión del desarrollo del medio rural. Dicha experiencia demostró la aplicabilidad del paradigma multidimensional en cuestiones territoriales, donde es posible identificar diversos actores participantes de los escenarios de intereses. El autor resalta la importancia de fomentar la gobernanza multinivel desde el ordenamiento jurídico, y también, la relevancia de la esfera local como actor de primer orden en el desarrollo territorial.

Salvidar (2013) presenta una evaluación sobre gobernanza multidimensional del agua en la Directiva Marco del Agua Europea. El autor estudia las dificultades de su aplicación, en un ambiente transnacional, con múltiples actores compartiendo recursos escasos. El autor resalta la importancia de un marco legal conjunto en tales circunstancias.

Otra experiencia de aplicación del paradigma multidimensional en gobernanza territorial es estudiada por Rivera (2016), quien habla sobre la gobernanza multinivel, redes de políticas públicas, mapeo de actores, análisis de redes sociales y movilización de recursos, en el caso concreto del Corredor Biológico Mesoamericano-México.

Los tres trabajos mencionados señalan enseñanzas reales de aplicación del paradigma de la multidimensionalidad en la solución de problemas con múltiples actores, en más de un país, con sus posibilidades y dificultades.

Estructuras en red

En general, las estructuras gubernamentales de seguridad y defensa, en sus diversos niveles de institucionalidad, son estrictamente jerárquicas; en dichas estructuras es posible hallar aún rivalidades, competencias burocráticas y reticencia a intercambiar informaciones, entre otros entorpecimientos a la eficacia de las actividades estatales. Por su parte, los grupos delincuenciales son estructurados cada vez más en redes fluidas, en vez de hacerlo en jerarquías piramidales tradicionales, lo que les permite actuar con mayor flexibilidad, diversidad de productos criminales, baja visibilidad y mayor pervivencia (Williams, 2003).

Tal fluidez proviene de una concepción muy amplia de lo que puede configurar una estructura en red. “Una red puede entenderse simplemente como una serie de nodos interconectados. Los nodos pueden ser individuos, organizaciones, compañías u ordenadores con tal que se encuentren conectados de una manera significativa” (Williams, 2003, p. 93).

Las organizaciones criminales, al ampliar sus acciones en diferentes países, conectándose entre sí y estableciendo una red compleja de relaciones cooperativas y competitivas que se alternan con los intereses en juego, han hecho que se convierta el llamado COT en una amenaza para el Estado; particularmente, para aquellos con mayor fragilidad en su estructura institucional (Sampaio, 2020, p. 25).

Sin embargo, las conexiones entre redes criminales en régimen de colaboración pueden ampliarse de forma rápida y en diferentes direcciones, y así crear estructuras mucho más grandes, y llegar, incluso, a formar redes de redes, superredes

o *panredes*, por diferentes causas y actuando en diversos niveles de amplitud, duración e intensidad de actividades (Williams, 2003, p. 103).

Todas estas características tornan a las redes criminales en delincuencias muy aptas para actuar y moverse a través de regiones de frontera aprovechando las oportunidades surgidas en un contexto de globalización y la capacidad para trascender fronteras explorando las fragilidades institucionales, sobreposiciones jurídicas y contradicciones legales de cada lado, genera ventajas competitivas (Williams, 2003);

El desarrollo de estructuras de red presupone una transferencia de poder a actores no estatales, capaces de organizarse en sistemas de múltiples estructuras más pequeñas, con mayor agilidad que los actores estatales, organizados de manera jerárquica tradicional. Ello significa que es probable que se produzcan más conflictos futuros entre estructuras en red, y menos entre estructuras jerárquicas de debut, por lo que saber cómo gestionar las redes será una ventaja competitiva; incluso, una necesidad primaria. (Arquilla & Ronfeldt, 2003)

Para ser exactos, el término *guerra* (o *lucha*) *en red* hace referencia a un modo emergente de conflicto (y de delincuencia) en el ámbito societal, alejado de la guerra militar tradicional, y en el que los protagonistas utilizan estructuras de organización en red y doctrinas, estrategias y tecnologías en relación con aquellas acordes a la era de la información. Estos protagonistas suelen ser organizaciones dispersas, pequeños grupos e individuos que se comunican, se coordinan y dirigen sus campañas de manera interconectada, a menudo sin un mando central concreto (Arquilla & Ronfeldt, 2003, p. 36).

Las redes se combaten mediante redes. Los gobiernos que pretendan defenderse de la guerra en red tal vez deban adoptar diseños y estrategias organizativas similares a las de sus adversarios. Ello no significa que deban imitarlos, sino, más bien, aprender a utilizar los mismos diseños básicos que estos han aprendido sobre la relevancia de las estructuras en red en la era de la información (Arquilla & Ronfeldt, 2003, p. 45).

La lucha contra las organizaciones delictivas transnacionales estructuradas en red requerirá tácticas de colaboración eficaces entre las FF. MM., la Policía y todo tipo de organismos gubernamentales, lo que requerirá, por su propia naturaleza, estructuras igualmente en red. Si bien es casi imposible reemplazar las jerarquías gubernamentales, el desafío siempre será fusionar ambas formas manteniendo las autoridades centrales e incorporando capacidades para adaptarse a las nuevas amenazas (Arquilla & Ronfeldt, 2003).

La jerarquía no puede ser abandonada, porque es uno de los pilares de la burocracia, que es, por su parte, el paradigma de gestión y gobernanza del Estado moderno. Sin jerarquía se hace difícil ejercer el control político, jurídico y social sobre las actuaciones de los diversos órganos o instituciones que integran el Estado (Álvarez, 2018).

Algunos actores también pueden ser agentes del Estado, o tratar de convertir partes de los Estados en sus agentes. Pueden moverse y actuar en áreas subnacionales, y también transnacionales, con capacidad para formar estructuras híbridas o específicas en cada contexto (Arquilla & Ronfeldt, 2003). Esa capacidad para infiltrarse en las estructuras estatales, así como su manipulación por parte de los estados es un peligro constante.

Para una red criminal, lograr infiltrarse en las estructuras gubernamentales le brinda importante acceso a la información, y también, al poder en sus diversas formas, lo cual le hace más fácil identificar oportunidades de negocios, proteger sus actividades y permitir con seguridad el tránsito entre actividades legales e ilegales (Williams, 2003).

La captura del Estado, o de parte de él, por los llamados grupos de interés produce resultados nocivos en todas las fases del ciclo de vida de las políticas públicas. Ocurre en situaciones en las que los intereses de la sociedad en su conjunto se confunden con los intereses particulares de individuos o grupos específicos, lo cual genera desequilibrio en la aplicación de los recursos, o incluso, daños de diversas maneras para la población (Queiroz, 2011, pp. 47-52).

Aunque es difícil romper o debilitar las redes delictivas, con sus altos niveles de redundancia y flexibilidad, es posible que el Estado ataque tales estructuras actuando globalmente, de forma coordinada y sistemática. El enfrentamiento exige una delimitación clara de objetivos, largos estudios de inteligencia y conocimiento del aparato de apoyo de dichas organizaciones (Williams, 2003, p. 117).

Medidas de confianza mutua y gobiernos en red

En el campo de las relaciones internacionales existen estudios y buenas prácticas conocidas como *medidas de confianza mutua*. Sin embargo, sean alineadas con situaciones de resolución de conflictos y tensiones diplomáticas o políticas entre Estados constituidos, ese conjunto de conocimientos y experiencias puede aportar importantes ayudas en la construcción de un modelo de gobernanza de regiones de frontera.

Las diversas instituciones estatales y no estatales que actúan en las fronteras solo pueden tener mayor eficiencia y agilidad en sus interacciones si logran establecer redes de comunicación y cooperación ágiles. Tales redes no son posibles sin un ambiente de confianza mutua.

Álvarez (2018) resalta la importancia de fortalecer los gobiernos a través de la creación de redes de cooperación, involucrando tanto instituciones públicas y privadas como actores sociales, actores económicos y organizaciones internacionales, actuando en las distintas fases de las políticas públicas; "En este orden de ideas, en este momento tejer redes de cooperación es ineludible para el buen desarrollo de los Gobiernos. En términos pragmáticos, esta cooperación gubernativa se puede ver en diferentes campos de la realidad sociopolítica" (Álvarez, 2018, p. 29).

La gobernanza en red aumenta la posibilidad de inclusión de una mayor cantidad de actores de diferentes sectores de la sociedad, en las diversas tareas gubernamentales, "[...] donde el Estado no es el único partícipe en la toma de decisiones, pues los propios organismos públicos establecen una serie de redes" (Sánchez & Ruiz, 2018, p. 50). De esa forma se percibe la amplitud de posibilidades y alcances de las redes de gobernanza, dentro y fuera de las grandes estructuras del Estado.

Los mecanismos de cohesión de las redes institucionales públicas que operan en la región fronteriza deben ir más allá de la mera obediencia a la jerarquía burocrática. La alineación y seguimiento de las políticas públicas establecidas por los gobiernos centrales de cada país es esencial para alcanzar metas y lograr objetivos de alto nivel, y esto no puede faltar. Sin embargo, es necesario crear también conexiones regionales y capacidades de resolución de problemas, basadas en una conciencia situacional local, con sus particularidades geográficas y culturales.

Pero la confianza, una vez creada, no se puede percibir como eterna y natural: necesita complementos que la alimenten y fortalezcan en medio de tantos cambios sociales, políticos y económicos que caracterizan a las sociedades de nuestros días. Como menciona F. Rojas Aravena (2011), "La confianza se encuentra sustentada en un activo que posee un alto grado de intangibilidad. La confianza se construye en el proceso paulatino. La confianza es incremental. Sin embargo, ella se pierde bruscamente" (p. 18).

Una visión compartida de presente y de futuro

Una forma posible de auxiliar en la creación y mantenimiento de la confianza mutua entre países y entre sus instituciones es elaborar una visión de futuro común para la región, que logre converger en esfuerzos de un equipo o red institucional comprometido con el desarrollo y seguridad de la población local.

Cuando no existe una relación de subordinación entre los diversos organismos gubernamentales o instituciones públicas que operan en una región —especialmente, en una región fronteriza, donde la institucionalidad se divide entre dos o más países—, la creación de una visión común del futuro puede ser una herramienta útil para pasar del nivel de cooperación esporádica a una coordinación más efectiva y productiva.

La percepción compartida de las amenazas actuales a la seguridad colectiva y una visión del futuro común puede ser una buena práctica poderosa para crear compromiso entre los líderes y los miembros de las diversas instituciones.

Otra buena práctica importante es permitir el empoderamiento de las autoridades locales y regionales ubicadas en las fronteras y sus áreas de influencia. La capacidad para negociar soluciones específicas a problemas locales complejos es una ventaja para la posibilidad de escalar eventos que tienen el potencial de evolucionar progresivamente hacia algo que afecte las relaciones interestatales. Esto requiere una legislación específica que otorgue poderes y soporte la toma de decisiones.

Por otro lado, el empoderamiento de las fronteras locales crea el riesgo de no alineación entre las decisiones locales y las directrices y políticas del gobierno central para cuestiones internacionales. En los países democráticos, se debe afrontar la posibilidad de que los mandatos de los diferentes niveles de organización estatal (gobierno central, estatal, departamental, municipal, entre otros, según la estructura de cada país) se encuentren bajo la gestión de gobernantes vinculados a corrientes políticas opuestas, lo que lleva a desajustes de políticas, estrategias o prioridades dentro del propio país.

La existencia de políticas públicas o estrategias de actuación para regiones de frontera, emitidas por el gobierno central de cada país es una necesidad ineludible para permitir el proceso seguro y eficiente de empoderamiento de las autoridades locales y regionales. Todo esto hace que la gobernanza fronteriza sea aún más compleja, y lleva a la búsqueda de alternativas de organización específicas para cada realidad social, política y geográfica.

La visión conjunta del futuro es creada sobre la base de valores comunes e identidades regionales. Dicha identidad puede surgir de una percepción de raíces culturales comunes y de la necesidad de hacer frente a problemas, riesgos y amenazas similares que no respetan las fronteras políticas de las jurisdicciones institucionales. El conocimiento recíproco organizado y estructurado entre las instituciones, generado por contactos con periódicos y consolidado por medidas de

confianza mutua, constituye un mecanismo importante para la cohesión de la red institucional (Torrijos & Balaguera, 2020).

Gobernanza multidimensional de políticas públicas de seguridad y defensa en la frontera

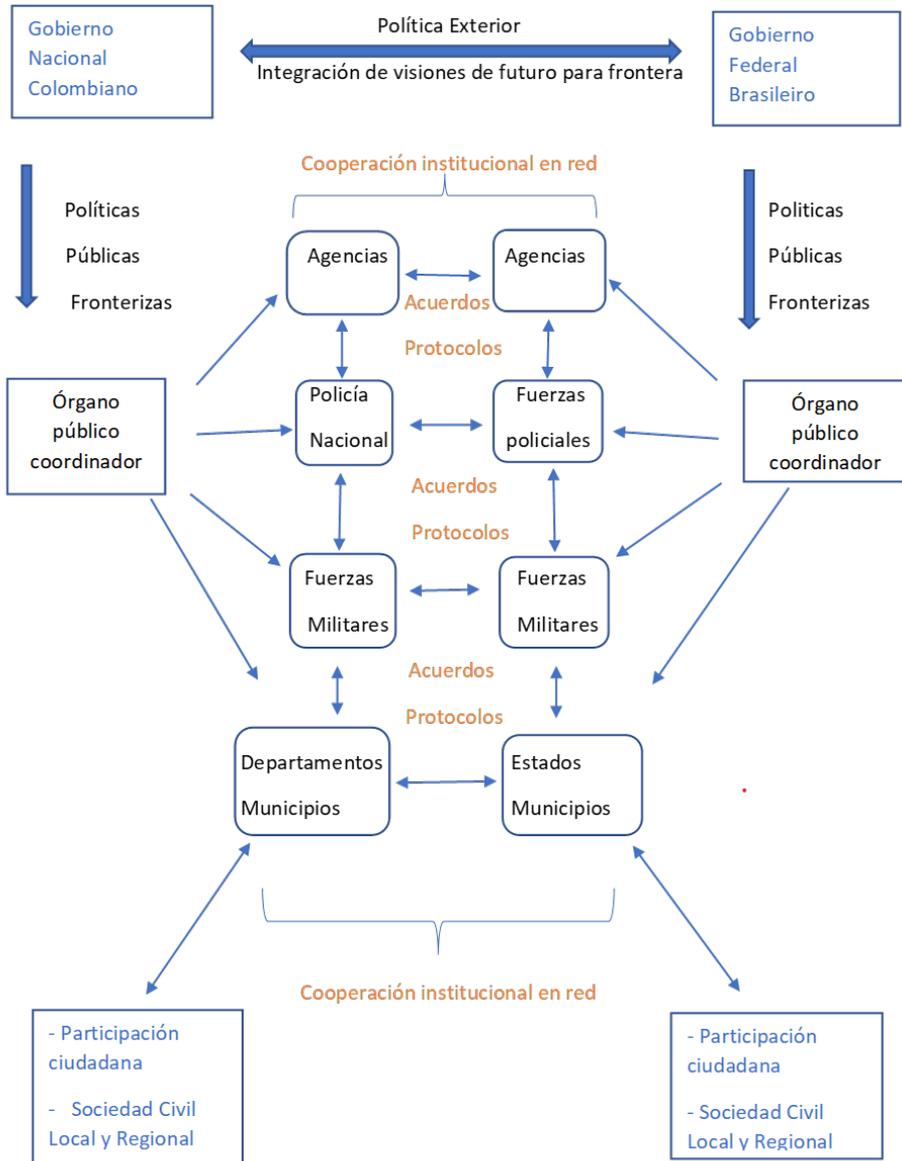
Haciendo una revisión y reflexión del proceso de formación de la frontera de la legislación brasileña y colombiana, de la institucionalidad de ambos países con responsabilidad fronteriza, de los acuerdos binacionales firmados, y haciendo una confrontación con los conocimientos y buenas prácticas en políticas públicas y gobernanza, es posible inferir que existen todos los elementos necesarios para crear una buena gobernanza de la región de frontera. A excepción de un punto importante: la integración estructurada de los factores citados bajo la efectiva gerencia de un órgano o comité gestor de ambos lados de la frontera.

Sin una institución o comité que coordine y monitoree las acciones de los diversos organismos, se hace difícil monitorear o gestionar el cumplimiento de los planes y acuerdos binacionales, lo mismo que las políticas públicas internas de cada país, creados para atender actividades específicas. Todos esos mecanismos de gestión, regulaciones y lineamientos de política requieren actualización y articulación estructurada y continua.

Un órgano superior de gobernanza institucional tiene la capacidad para articular esfuerzos y percibir nuevas amenazas a la seguridad y defensa desde una perspectiva más amplia y multidimensional. En la actual configuración institucional brasileña, dicha función es responsabilidad del Gabinete de Seguridad Institucional (GSI), con fundamento en la Constitución Federal y el Decreto 8903, de 2016, que activó el Programa de Protección Integrada de Fronteras (PPIF). En la institucionalidad colombiana, la Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración Fronteriza (CIDIF), con atribuciones previstas en el Decreto 1030, de 2014, es la opción más cercana a una función de coordinación.

Si bien las relaciones personales que se establecen entre directores o representantes de organismos públicos son grandes facilitadoras del flujo de información y la resolución de problemas específicos, es fundamental garantizar dichos canales de comunicación a través de vínculos a nivel institucional, que no dependan de la afinidad entre las personas o la buena voluntad de las partes. Una de las funciones más importantes del órgano central de gobernanza fronteriza sería verificar periódicamente la eficacia de dichos canales, a fin de mantener la capacidad para percibir rápidamente y responder con prontitud a los eventos significativos en la región.

Figura 2. Modelo visual de gobernanza en asuntos de frontera entre Brasil y Colombia.



Fuente: elaboración propia, con base en datos proporcionados por Queiroz (2011), Arquilla y Ronfeldt (2003) y Álvarez, (2018).

Otra actividad importante y básica sería vigilar la existencia y subordinación misma de los organismos públicos y estatales que operan en la región fronteriza. Los cambios institucionales naturales, que constituyen casi una rutina en las estructuras estatales de Latinoamérica, generan distorsiones —o incluso, fallas— en la red de contactos y flujo de responsabilidades en la satisfacción de las demandas de la sociedad. Si la responsabilidad de actuar sobre un problema social particular que afecte a algún aspecto de la seguridad de la región fronteriza ha cambiado de un organismo a otro, o se suspende, esta información debe compartirse con los demás involucrados, de manera estructurada, para que no haya fragilidad por falta de información y para que se mantenga la confianza mutua en la red institucional.

Por otra parte, una función también importante de un órgano superior de gobernanza fronteriza sería tener la capacidad para supervisar a otras instituciones que participan en las acciones fronterizas, en la medida en que constituyan el objetivo de la infiltración y la cooptación de grupos organizados de interés o redes delictivas. La captura del Estado, o partes de él, por parte de los grupos de interés constituyen un riesgo real que afecta las políticas públicas establecidas y el cumplimiento de los acuerdos y protocolos binacionales, y socava la confianza mutua entre los organismos públicos que conforman la red institucional fronteriza.

Conclusión

Del conjunto de la literatura disponible y consultada hasta ahora, se puede inferir que diferentes miradas sobre la Amazonía por parte de colombianos y brasileños generaron diversas prioridades para la implementación de políticas públicas. Sin embargo, los dos países tienen las mismas percepciones de riesgos y amenazas comunes para la región. Ambos países concuerdan con la necesidad de integrar medios y cooperar a nivel internacional. Fueron identificadas buenas intenciones y algunas políticas públicas establecidas a fin de enfrentar tales amenazas. Pero, ¿cómo podemos evaluar sus alcances y resultados, e incluso, alcanzar las propuestas y metas comunes?

La diversificación de las actividades de los grupos criminales transnacionales que operan en la frontera, en su estructura de red, con conexiones a nivel local, nacional y global, requiere el mismo nivel de flexibilidad y capacidad para articular los diferentes órganos públicos y agencias gubernamentales con responsabilidad para la región. Esta percepción lleva a la necesidad de repensar la estructura institucional de Brasil y Colombia, además de sus mecanismos de interacción, con

miras a lograr mayores niveles de eficiencia en la satisfacción de las necesidades de seguridad, desarrollo y bienestar social en la región fronteriza.

Los mecanismos de cohesión de una posible red institucional transfronteriza deben estructurarse de tal manera que se superpongan y sobrevivan a los efectos de los cambios en el gobierno, la ideología política y los alineamientos internacionales, entre otros factores, que pueden afectar la continuidad de los planes y el trabajo conjuntos.

La propuesta tiene como objetivo fusionar diferentes tipos de estructura institucional, combinando jerarquía y actividades de red, para buscar el equilibrio necesario entre control, flexibilidad y efectividad en las acciones estatales conjuntas binacionales.

La metodología utilizada fue la combinación de un estudio histórico de la evolución de la institucionalidad estatal en la región fronteriza colombo-brasileña, seguido de una revisión de la literatura existente sobre las amenazas a la seguridad pública y nacional percibida en esa área. A continuación, se evaluó el marco conceptual actual sobre la gestión contemporánea de las fronteras en un entorno de globalización, al igual que las concepciones recientes de la gobernanza, en sus significados tradicional, humano y multidimensional. Se identificaron las principales políticas públicas y programas y acciones estatales llevados a cabo por Brasil y Colombia, con sus éxitos y críticas sufridas. Finalmente, todos esos aprendizajes se agruparon para proponer una estructura de interacción institucional entre los dos países, tomando como punto de partida el funcionamiento del Programa de Protección Institucional de Fronteras del Gobierno brasileño.

Referencias

- Álvarez, D. A. (2018). Gobernanza: del surgimiento del Estado moderno, su crisis y el advenimiento de una nueva forma de entender el Gobierno. En D. C. Sánchez & D. A. Álvarez, *Gobernanza multidimensional* (pp. 11-34). Ediciones USTA.
- Arquilla, J., & Ronfeldt, D. (2003). *Redes y guerras en red: El futuro del terrorismo, el crimen organizado y el activismo*. Alianza Editorial.
- Botero Ospina, M. H. (2016). Hacia modelos de gobernanza transfronteriza. En A. Molano-Rojas, *Las fronteras en Colombia como zonas estratégicas: análisis y perspectivas* (pp. 69-91). Ediciones Antropos.
- Carpes. (2017). Estado y perspectivas de las relaciones colombo-brasileñas. Pontificia Universidad Javeriana.
- Constitución Política de Colombia [Const]. Julio 7 de 1991 (Colombia)
- Constitución Política de la República Federativa del Brasil. [Const]. Octubre 5 de 1988. (Brasil)
- Cancelado Franco, H. (2020). Desafío a las fronteras: El crimen organizado transnacional, la políticas y planes nacionales. En Ó. M. Ramírez Villegas, H. Cancelado Franco & N. R. Cárdenas Franco, *Nuevas amenazas en el siglo XXI: Fronteras y derechos humanos* (pp. 57-85). Planeta Colombiana.
- Gavin y Ruiz (2013). La Gobernanza multinivel como alternativa a la gestión del desarrollo del medio rural. Diputación de Zaragoza.
- Idler, A. (2021). *Fronteras Rojas*. Debate.
- Ley 6001 de 1973. Por la que se aprueba el estatuto del indio. Diciembre 19 de 1973. <https://tinyurl.com/bdcvdmvn>
- Ley 6634 de 1979. Dispone sobre franja fronteriza, reforma el Decreto-Ley 1.135, de 3 de diciembre de 1970, y dicta otras disposiciones. Mayo 2 de 1979.
- Ley 191 de 1995. Por la cual se dictan disposiciones sobre zonas de frontera. Junio 23 de 1995. DO. N.º 41903.
- Ley 1450 de 2011. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014. Junio 16 de 2011. DO. N.º 48102.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, y Embajada de Brasil en Bogotá (2022)
- Niño, E. A. (2014). La frontera amazónica de Colombia con Brasil y Perú: elementos para comprender la pertinencia de la integración y la cooperación fronteriza. *Revista Colombia Amazónica*, 115-128.
- Organización de los Estados Americanos. (2003). *Declaración sobre Seguridad en las Américas*. OEA.
- Queiroz, R. B. (2011). *Formação e gestão de políticas públicas*. Editora IBPEX.
- Ribeiro, N. d. (2006). *A questao geopolitica da Amazonia: da soberania difusa a soberania restrita*. EDUFPA.

- Rojas Aravena F. (2011). América Latina y el Caribe: globalización y conocimiento; repensar las ciencias sociales.
- Sampaio, F. (2020). Crimen organizado transnacional en la frontera colombo-brasileña: implicaciones para la seguridad regional. En E. M. Pinto & R. S. Samora, *Crimen organizado transnacional. Fronteras y actores en el hemisferio* (pp. 23-54). Editorial Planeta Colombiana.
- Salvidar (2013). Análisis institucional de la gestión gubernamental para la atención a la escasez de agua en la Ciudad de México 2012-2018.
- Sánchez, D. C., & Ruiz, E. J. (2018). La gobernanza local: una simbiosis desde y hacia el territorio. En D. C. Sánchez & D. A. Palma Álvarez, *Gobernanza Multidimensional* (pp. 35-54). Ediciones USTA.
- Toda Colombia. (2019). *Frontera terrestre de Colombia y Brasil*. <https://tinyurl.com/3fjckft2>
- Torrijos, V., & Balaguera, L. F. (2020). Tendencias conceptuales en el estudio de los fenómenos fronterizos en seguridad y defensa. En O. M. Ramírez Villegas, H. Cancelado Franco & N. Rocío Cárdenas Rodríguez (Eds.), *Nuevas Amenazas en el siglo XXI: Fronteras y derechos humanos* (pp. 23-56). Planeta Colombiana.
- Williams, P. (2003). Redes transnacionales de delincuencia. En J. Arquilla & D. Ronfeldt (Eds.), *Redes y guerras en red: El futuro del terrorismo, el crimen organizado y el activismo* (pp. 88-123). Alianza Editorial.

Capítulo 5

Minería ilegal y el impacto a la seguridad ambiental en la región amazónica en Colombia*

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602649.05>

Jorge Arturo Boscó Arias

Heroica Escuela Naval Militar, México

Resumen: La minería ilegal en Colombia es un fenómeno cuyo impacto ha sido un poderoso detonante de afectaciones a la seguridad nacional, humana, pública y ambiental, y que requiere especial atención en la medida que su crecimiento fomenta no solo la economía ilícita, sino, por ende, las actividades ilegales características dentro del proceso del fenómeno de extracción de minerales por fuera de la ley. En tal sentido, el propósito de este capítulo es especificar las principales características de la minería ilegal, con énfasis en la región amazónica, que no solo es uno de los territorios que cuentan con los recursos hídricos más importantes, sino que, a su vez, se muestra como un lugar cada vez más atractivo para la exploración y explotación de recursos minerales con fuertes impactos ambientales. Para ello, se utilizó una metodología cualitativa enfocada en el análisis de contenido de fuentes primarias y secundarias. Se concluye que Colombia requiere estrategias propositivas y reactivas para mitigar la minería ilegal desde un enfoque de política pública de seguridad.

Palabras clave: minería ilegal; crimen organizado; economías ilegales; seguridad y defensa ambiental.

* Capítulo de libro resultado del proyecto de investigación *El crimen organizado en la Amazonía: escenario de desafíos para la seguridad regional*, del grupo de investigación "Masa crítica", de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", categorizado en A1 por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MinCiencias), y registrado con el código COL0123247. Los puntos de vista y los resultados de este capítulo pertenecen a los autores, y no necesariamente reflejan los de las instituciones participantes.

Jorge Arturo Boscó Arias

Capitán de Corbeta de la Armada de México. Ingeniero de Ciencias Navales, Heroica Escuela Naval Militar. Piloto aeronaval ala móvil, Escuela de Aviación Naval, La Paz, B.C.S.

<https://orcid.org/0000-0001-5474-4062> - Contacto: jorge.bosco@esdeg.edu.co

Citación APA: Boscó Arias, J. A. (2023). Minería ilegal y el impacto a la seguridad ambiental en la región amazónica en Colombia. En A. Cerón Rincón (Ed.), *El crimen organizado en la Amazonía: escenario de desafíos para la seguridad regional* (pp. 111-140). Sello Editorial ESDEG. <https://doi.org/10.25062/9786287602649.05>

**EL CRIMEN ORGANIZADO EN LA AMAZONÍA:
ESCENARIO DE DESAFÍOS PARA LA SEGURIDAD REGIONAL**

ISBN impreso: 978-628-7602-63-2

ISBN digital: 978-628-7602-64-9

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602649>

Colección Estrategia, Geopolítica y Cultura

Sello Editorial ESDEG

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes prieto"

Bogotá D.C., Colombia

2023



Introducción

La minería ilegal en Colombia es un fenómeno que ha ido aumentando a lo largo de las últimas tres décadas, hasta convertirse en una de las economías ilícitas más lucrativas, y de la cual las organizaciones criminales se han beneficiado, no solo en el marco de la venta de minerales preciosos, como el oro, sino también, como una forma de lavado de dinero.

A pesar de ello, la economía y los dineros que el Estado deja de percibir por dichas actividades al margen de la ley no son las únicas afectaciones en el territorio, por cuanto el proceso de la minería ilegal para la extracción de oro se ha convertido en una amenaza a la seguridad ambiental y humana de las poblaciones donde esta resulta ser la principal fuente de ingreso. Así mismo, la contaminación de las fuentes hídricas, como los ríos, a partir del mercurio —lo cual afecta las aguas y a los peces, fuente de alimentación humana, que las habitan—, la deforestación, los cambios culturales en las comunidades étnicas y la promoción de delitos ambientales, entre otros aspectos, son algunos de los impactos producto de la minería ilegal.

En ese sentido, en la región amazónica se ha profundizado esta actividad ilícita, a propósito de la riqueza de sus arterias fluviales, el atractivo de esta para las comunidades étnicas y el potencial minero que posee la región, lo que causa afectaciones irreparables al ambiente y las comunidades en el país, lo que, a su vez, se convierte en un músculo financiero para las organizaciones criminales.

Por lo anterior, este capítulo ha tenido el objetivo de revisar y analizar el comportamiento de la minería ilegal y sus afectaciones desde el enfoque de la seguridad ambiental. Para ello, se utilizó el método cualitativo, a partir del análisis de contenido de fuentes primarias y secundarias, incluyendo informes de organismos públicos como la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la

República, informes de organizaciones gubernamentales y ONG, artículos científicos, libros y prensa nacional e internacional. Esta información fue registrada y categorizada a partir de los contenidos en torno a la operatividad de la minería ilegal en la región amazónica, las afectaciones ambientales y humanas y las formas como se ha enfrentado ese fenómeno. Por último, se citan las conclusiones y recomendaciones.

Aproximación a la minería ilegal

Antes de describir el problema, es preciso empezar por definir en qué consiste el ejercicio de la minería ilegal. En palabras del *informe preventivo minería ilegal en Colombia*, de la Procuraduría General de la Nación (2010), tal tipo de actividad es la minería que se desarrolla en el marco de unas dinámicas contrarias a la normatividad determinada por el Estado.

La minería ilegal representa un sinnúmero de problemas muy específicos para el Estado y para todas las comunidades en las que se desarrolla esa actividad, extendida por toda la nación. Dichos problemas se pueden agrupar en dos conjuntos: los de *orden estatal* (administración de los recursos e ingresos tributarios) y los de *orden social* (fuentes de empleo y medio ambiente). En el caso del Estado, el hecho de no llevar a cabo un censo minero ampliamente establecido representa, por una parte, pérdida de legitimidad en las áreas donde es llevada a cabo esta práctica, y su subsecuente desaprovechamiento de recursos, que se traduce en la disminución de dinero proveniente de los impuestos y dividendos que deja la explotación de estos minerales. En el aspecto social, va a recaer el peso de este fenómeno en la explotación de la mano de obra de las comunidades aledañas en los territorios de explotación por parte de las organizaciones criminales y el deterioro de los ecosistemas donde se presenta la actividad minera, que, al no estar regulada, impide cualquier protocolo para la preservación de la fauna y flora del territorio.

Como producto de todos los problemas mencionados, surge una disminución de la seguridad, que se traduce, a su vez, en el incremento de la violencia por parte de organizaciones criminales y de la pérdida de un desarrollo sostenible, lo que pone en peligro la subsistencia de las comunidades y genera una inseguridad medioambiental y social.

Desde hace aproximadamente una década —según cifras de la Contraloría en 2012— se viene presentando un incremento en el fenómeno de la minería ilegal, puesto que, en el escenario general de esta actividad, la ilegalidad alcanza entre el

50 % y el 80 % en Colombia (Villegas, 2013). Por otro lado, si tomamos en cuenta las estadísticas dadas por el Ministerio de Minas y Energía en su informe *Análisis del Comportamiento del PIB Minero Primer Trimestre de 2019*, encontramos que las participaciones de las actividades mineras con respecto al producto interno bruto (PIB) de ese año corresponden al 1,72 % (3,5 billones de pesos), si bien la mayoría de las actividades extractivas ilegales no se encuentran reflejadas ahí; por ello, son una pérdida tributaria para la nación, y en grandes proporciones.

En ese sentido, para 2021 se estimó que el impacto fiscal de la minería ilegal creció abruptamente entre 2010 y 2018, pues, de acuerdo con un estudio realizado por el Centro de Estudios del Trabajo y la Alianza por la Minería Responsable, Colombia dejó de recibir cerca de 5.600 millones de dólares por concepto de tributación por la actividad extractiva; especialmente, por el mineral del oro, explotado ilegalmente en 12 de los 32 departamentos en Colombia (Asmar, 2021).

Caracterización del fenómeno

Las principales características del fenómeno de la minería ilegal en Colombia son: la falta de legitimidad del Estado, al que reemplazan los grupos ilegales, y el panorama de inseguridad, que es consecuencia de dicho escenario. Por ejemplo, la Procuraduría General de la Nación (2010) ha mencionado que en el marco de la explotación minera ilegal ha habido una corresponsabilidad entre el Estado, como actor que actúa en la defensa del ambiente, y los actores ilegales, tomando en cuenta que el Gobierno nacional ha sido permisivo en aspectos como la vigilancia y control; sin embargo, cuando ha actuado desde lo administrativo y normativo, ha sido insuficiente, al carecer de mecanismos eficientes que pongan en práctica las estrategias.

Uno de los puntos en los que han estado de acuerdo tanto la Contraloría (2013) como la Procuraduría (2010) es que la ilegalidad a partir de las actividades criminales de las diferentes organizaciones armadas ha reemplazado con facilidad el papel del Estado en los principales territorios donde se presentan la minería ilegal y el uso de los recursos hidrográficos como las arterias fluviales, donde se realiza todo tipo de actividades extractivas y de comercialización.

Para entender estas dos características es necesario contextualizarlas; por un lado, la minería ilegal se ha constituido en una de las principales amenazas a la seguridad, la gobernabilidad y la economía del país a lo largo de los últimos años, en algunos departamentos como Chocó y Cauca (Sánchez, 2013); por otro lado,

es de vital importancia que el Estado fortalezca sus políticas de seguridad para prevenir y contrarrestar dichas amenazas, las cuales, ganan, geopolítica y geoeconómicamente hablando, más terreno, consecuencia de lo cual es la potenciación de la criminalidad.

Minerales más extraídos en Colombia

El territorio colombiano cuenta con un buen número de recursos minerales para ser explotados. Según la Agencia Nacional de Minería Colombia (2021), hay en el territorio colombiano 312 clases de minerales utilizables, y que han sido clasificados en varios grupos, de acuerdo con su uso y forma de explotación. En ese orden, el mineral más explotado es el del material de construcción (57 %), seguido por el carbón (17 %), los metales preciosos (11 %), las calizas (5 %) y, finalmente, los minerales industriales (4 %), las piedras preciosas (4 %) y otros (2 %). De todos los minerales que pueden ser explotados en suelo patrio, solo en algunos de ellos se concentran más las organizaciones criminales para extraer sus recursos monetarios. Entre ellos se encuentra el oro.

El oro como principal metal extraído

El oro es un mineral de un gran valor y que puede ser extraído de manera artesanal, en gran medida, lo cual lo convierte en un blanco atractivo para los grupos al margen de la ley. Según la Contraloría (2013), entre las razones que hay para que dicho panorama se desarrolle se encuentran: a) el oro es un objeto apropiado para el lavado de activos y permite financiar a las bandas que trafican con este; b) en el mercado internacional hay una tendencia a aumentar el valor del oro; c) es un mineral que se presta para su explotación ilícita, y hay una gran demanda de oro por parte del mercado de joyería; d) la complejidad de su extracción es relativamente baja (en particular, la de oro aluvial); e) es de fácil procesamiento y ligera transportación, y f) el oro es un material de fácil cambio en el mercado nacional.

Como se puede evidenciar, el oro es un mineral muy importante para la nación, pero tan solo el 14 % del oro fue producido por la minería legal. Por tanto, el 86 % restante proviene de la minería artesanal, informal y de la proveniente de las operaciones de organizaciones criminales.

Ingresos de la minería ilegal

Dentro de las principales fuentes de financiamiento que tienen los grupos armados al margen de la ley se encuentra la minería ilegal. Los medios de los que se valen

para sacar ganancias de ello son “La extorsión, robo de producción y la participación en la cadena de valor con la compra irregular de la producción para el lavado de activos” (Contraloría, 2013, p. 24).

La minería ilegal es uno de los rubros más importantes de financiación de los grupos ilegales en Colombia, como lo menciona un informe del tanque de pensamiento estadounidense Global Financial Integrity: “las exportaciones reportadas por Colombia, frente a las importaciones reportadas por los países con los que se comercializa oro de forma legal, no coinciden, dejando un vacío de US\$ 5.600 millones” (Semana, 2021, p. 15). Este desfase en el presupuesto de ingresos de la nación por exportaciones de oro corresponde al dinero que obtuvieron los grupos al margen de la ley que se lucran de la minería ilegal.

Según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), las ganancias que obtuvieron los actores al margen de la ley por la minería ilegal el año 2019 fueron superiores, en comparación, al crecimiento de la producción total del sector de minas y canteras en el PIB de la nación, que fue del 2 % (Pérez, M. C. y Galindo, M., 2020).

Lo anterior muestra que la minería ilegal es un componente clave para las organizaciones criminales, en tanto, si se la compara con otros delitos y sus respectivos ingresos, la minería ilegal y el narcotráfico serían las operaciones criminales más lucrativas, por lo que, se les han convertido a dichas agrupaciones en factores priorizados para centrar sus esfuerzos.

La minería ilegal en el Amazonas

Como ya se ha mencionado, la minería ilegal en Colombia es un fenómeno cuyo impacto no se ha manifestado de manera unidimensional: todo lo contrario, ha tenido repercusiones sobre el escenario ambiental, así como en lo económico, político, criminal y de salud. De igual manera, se ha focalizado en los territorios con mayor riqueza hídrica, como los departamentos de Chocó y Cauca, y otros 10 departamentos —dentro de los que está incluido Amazonas—, y que no solo cuentan con los ríos más importantes del país, sino que hacen un aporte invaluable al medio ambiente, a nivel nacional, regional y mundial, y que está en riesgo. De ahí, la importancia de analizar la minería ilegal en dicho territorio como una forma de contribuir al análisis, con el ánimo de identificar sus principales dinámicas y desde cuáles estrategias se podría contribuir a fortalecer las acciones para contrarrestar el fenómeno en cuestión.

En ese orden de ideas, hacemos un análisis dedicado a identificar aspectos como: los metales preciosos más explotados; las operaciones extractivistas, y los impactos sociales y económicos, entre otros aspectos, como una forma de reconocer las principales características del fenómeno.

Aproximación en la región amazónica

Uno de los principales atractivos de la minería ilegal en el Amazonas es el precio del oro, por cuanto este es el metal precioso que despierta más interés en dicha región, tanto para la minería legal como para la ilegal, y se vuelve así parte de una de las economías ilegales más lucrativas.

De acuerdo con Insight Crime (2021), 30 gramos de oro en 2020 son, en el 12,5 %, más costosos que la misma cantidad de cocaína; adicionalmente, es más fácil legalizar su procedencia (lavado de activos), y menos riesgoso, en comparación con el tráfico de drogas. Por ello, el fenómeno de la minería ilegal ha tenido en los últimos años un crecimiento que, estrictamente, no responde al valor del precio del oro, sino, también, a los nuevos recursos invertidos provenientes de grupos criminales organizados. De ahí que en 2020 se identificaron en los ríos Putumayo, Caquetá y Cotuhé cerca de 100 operaciones ilegales extractivistas que cuentan con un funcionamiento específico, dependiendo de ciertas características.

La actividad extractivista en el Amazonas y en otros territorios similares se desarrolla a partir de diferentes características frente a las técnicas de extracción más utilizadas —las dragas y las balsas—, las cuales dependen de la parte del río donde se desarrolle la actividad (Sanabria, 2021).

Por un lado, las dragas corresponden a máquinas que buscan un mayor volumen de productividad a partir de un mejor alcance en la remoción de material, y son usadas, especialmente, en las orillas de los ríos; no obstante, tienen una desventaja especial por su gran tamaño, lo cual se traduce en más complejidad para ocultarlas en caso de afrontar operativos por parte de la Fuerza Pública; por otro lado, las balsas son más pequeñas y se las destina a una operación más específica, en donde cada una es operada por un *manguero*, un buzo, un motorista y un *cocinero* (Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas SINCHI, 2019).

De acuerdo con Lizarazo (2022), las balsas se suelen armar en Leticia y otros territorios, como las áreas no municipalizadas de La Pradera y Tarapacá. Estos lugares también son estratégicos para el envío de los metales extraídos que se transportan vía aérea hasta Villavicencio o Bogotá, en Colombia. Así mismo, por la zona fronteriza, el oro suele salir hacia Manaus y São Paulo, en Brasil, y Lima

y Cuzco, en Perú, lo cual evidencia que la minería ilegal en el Amazonas tiene un comportamiento transnacional, como se muestra en la figura 1.

Figura 1. Rutas ilegales en la Amazonía.



Fuente: Insight Crime (2021).

En tal sentido, se ha evidenciado que los principales ríos de la región amazónica donde se acentúa la actividad extractivista son el Putumayo, el Caquetá, el Puré, el Inírida y el Guaviare (Lizarazo, 2022). Sin embargo, el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (SINCHI) (2019) ha dimensionado geográficamente la actividad de la minería ilegal en las amazonas a partir de 5 zonas específicas, las cuales se describen en la tabla 1.

Tabla 1. Zonas de la minería ilegal en el Amazonas

Categoría	Regiones	Características principales
Zona I	Caquetá y Putumayo	<ul style="list-style-type: none"> Mayor operación de minería de veta y aluvión Cuenta con presencia histórica de grupos criminales organizados Balsas como medio de extracción más utilizado
Zona II	Río Caquetá	<ul style="list-style-type: none"> Minería de aluvión Cuenta con presencia histórica de grupos criminales organizados Territorio con alta presencia de resguardos indígenas

Categoría	Regiones	Características principales
Zona III	Río Cotuhé	<ul style="list-style-type: none"> • Poca presencia de grupos criminales organizados • Alta presencia de resguardos indígenas • Actividad aceptada por la comunidad a cambio de financiación para necesidades comunitarias
Zona IV	Vaupés	<ul style="list-style-type: none"> • Minería artesanal • Cuenta con zonas de reserva forestal • Cuenta con grandes compañías de explotación
Zona V	Guainía	<ul style="list-style-type: none"> • Cuenta con presencia histórica de grupos criminales organizados • Minería ilegal como una de las principales fuentes de ingreso de la zona • Presencia de resguardos indígenas

Fuente: elaboración propia, con base en Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (SINCHI) (2019).

Como se puede observar, en la mayoría de las zonas referenciadas en la tabla 1 hay grupos organizados criminales, en zonas donde la minería artesanal queda ampliamente disminuida, toda vez que dicha actividad es una de las grandes fuentes de ingresos (Sanabria, 2021). Es importante resaltar que los ingresos de la minería ilegal no se limitan al cobro que pueda obtenerse por la venta del oro extraído: esos grupos (denominados como grupos armados no estatales [GANÉ]) (Insight Crime, 2021), al tener el control territorial, extorsionan a los comerciantes dedicados a esta actividad por el ingreso de elementos como la gasolina para las balsas, el mercurio y la maquinaria, los cuales pueden ser pagados en efectivo o con el oro extraído. Esta actividad de extorsión funciona como complemento de otro tipo de actividades ilegales, como el tráfico de coca; entre otras dinámicas, el oro suele facilitar mucho más los ingresos de las otras actividades ilegales, utilizando diversas estrategias tales como (Villalba, 2021):

1. **Compra de oro en el exterior con dinero del narcotráfico:** El cual se vende en otro país, y así se legaliza el dinero, como producto de la transacción comercial.
2. **Compra de oro en el exterior:** Este es fundido internamente en el municipio, pero vendido por las alcaldías como si fuera extraído del mismo municipio.
3. **Compra de oro ilegal:** El oro es comercializado y vendido en el mercado legal a través de mineros que cuentan con los títulos respectivos y se encuentran en el Registro Único de Comercializadores de Minerales (RUCOM).

Este tipo de diversificación ha llevado a que la minería ilegal aumente tanto en la región amazónica como en otros territorios colombianos. Si bien no es posible identificar con exactitud los niveles a los que se han expandido las operaciones de la minería ilícita, debido a su condición criminal y a los esfuerzos por parte de las organizaciones delictivas para evadir los controles, sí es posible hacer una aproximación con base en el comportamiento de la producción y las exportaciones de oro colombiano, como se muestra en la figura 2.

Figura 2. *Volumen de producción y exportación de oro.*



Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2022).

La figura 2 muestra cómo, desde 2010, tanto la producción de kilogramos de oro extraídos legalmente como la exportación de este han caído paralelamente en Colombia, hasta los registros de 2020, por lo cual se concluye que con el comportamiento del valor del precio del oro y las facilidades para comercializar el oro proveniente de extracciones ilegales, se ha motivado un interés en la minería no regulada, buscando nuevas zonas sin títulos mineros ni regulaciones ambientales (Departamento Contra la Delincuencia Organizada Transnacional, 2022).

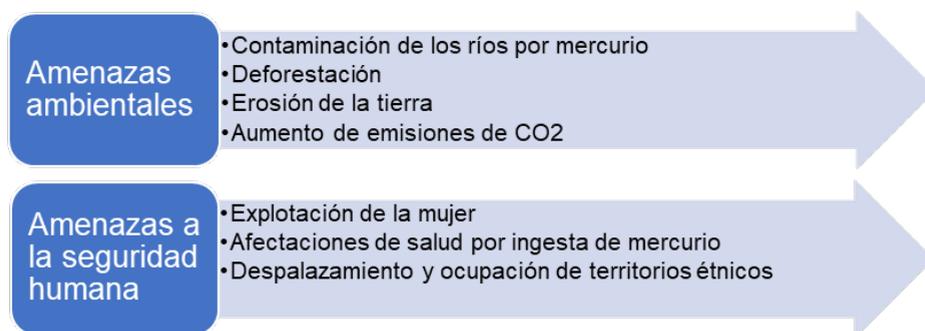
Por lo anterior, se puede observar que la minería ilegal cuenta con una unas dinámicas constituidas en el ejercicio de la extracción por parte de pequeños emprendedores, al igual que por los grupos criminales organizados, como una pequeña fuente de ingresos para los habitantes de las principales zonas ya mencionadas, y una enorme fuente de ingresos para la criminalidad, lo cual fortalece tanto

sus capacidades operativas delictivas como una posibilidad para la diversificación de las economías ilegales. En ese orden de ideas, las consecuencias económicas y sociales resultado de la gestión de la minería ilegal tienen dimensiones de un impacto tal que se convierten en amenazas para la seguridad ambiental, pública y nacional.

Los impactos de la minería ilegal en el Amazonas

La minería ilegal, si bien está relacionada con el crimen organizado —y fomenta así la delincuencia y la financiación de otros procesos delictivos, y se convierte, por tanto, en una amenaza para la seguridad local y regional— tiene un impacto igual o mayor sobre otros aspectos como la seguridad humana y ambiental en las diferentes regiones de explotación minera. En ese sentido, la región amazónica de Colombia ha reportado consecuencias multidimensionales, con implicaciones serias para los ecosistemas y el desarrollo sostenible del territorio, como se muestra en la figura 3.

Figura 3. Impactos de la minería ilegal en el Amazonas.



Fuente: elaboración propia.

Las amenazas a la seguridad humana y ambiental por la minería ilegal se encuentran relacionadas, en la medida en que la humanidad depende en múltiples sentidos de los ecosistemas y su protección. Sin embargo, es importante valorar los impactos por separado, con el ánimo de identificar más detalladamente sus afectaciones.

Con respecto a las amenazas ambientales, se evidencia que todas son relevantes y requieren, proporcionalmente, la misma atención. Dentro de dichas amenazas, una de las más llamativas es la contaminación por mercurio. Antes de revisar su impacto, es importante aclarar la relación de este componente con la minería ilegal.

De acuerdo con el Instituto Nacional de Salud (INS) (2012), el mercurio, como el único elemento metálico en estado líquido, se usa para separar el oro de las rocas, y así poder extraerlo cuando forma una amalgama y pasa por un proceso de aumentar la temperatura; es decir, el mercurio es, sencillamente, un facilitador en el proceso de la minería ilegal y en extremo contaminante; sobre todo, en el escenario de la minería artesanal a pequeña escala (MAPE).

Específicamente, el mercurio se convierte en un agente demasiado contaminante al pasar por el proceso de separación del oro de las rocas o la arena; este metal líquido se vierte y forma amalgamas, aunque no todo el mercurio se queda allí, por lo que el sobrante suele ser desechado en fuentes hídricas cercanas al proceso de extracción. Luego de ello, la amalgama es fundida para extraer el oro. Es en ese sentido donde pueden encontrarse los dos principales factores contaminantes: el desecho del mercurio y la exposición a este cuando pasa por el proceso de fundición (Méndez, 2020).

Por un lado, cuando se vierte el mercurio sobrante a los ríos, genera contaminación en dos elementos que resultan ser de consumo humano en muchos de los territorios de la región amazónica: el agua y los peces. De acuerdo con Sierra (2019), el pescado consumido en esta región suele tener un nivel de mercurio por arriba de los estándares que ha estipulado la Organización Mundial de la Salud (OMS) (0,5 mg/kg) en peso fresco, por lo que, tomando en cuenta estas apreciaciones, a los niños, así como a las mujeres en edad fértil, se les recomienda ingerir pescados o sus derivados que no superen los 1,6 mg/kg de contaminación por mercurio (Vargas & Marrugo, 2019).

Lo anterior, si se toma en cuenta que el consumo de pescado y agua en los ríos contaminados causa múltiples daños al sistema nervioso (autismo, pérdida de visión, neurotoxicidad), al sistema renal (genotoxicidad y citotoxicidad) y al sistema reproductivo (deformidades y pérdida de espermatozoides) (Vargas & Marrugo, 2019).

Por otro lado, así como se contaminan los animales y el agua para consumo humano, la deforestación es otro de los impactos negativos de la minería ilegal, a la cual la considera uno de los motores que, precisamente, promocionan la

deforestación en Colombia, y estipulados como tales por el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales.

Para 2020, se evidencia que hubo un incremento del 8 % en la tasa de deforestación en el país, pues se destruyeron 171.685 ha de bosque, y la región amazónica fue la más afectada, con el 60 % del valor total, tomando en cuenta que esta zona alberga el 66 % de los bosques en Colombia (Jones & Ramírez, 2021).

Poca es la conciencia que se tiene sobre el vínculo entre la deforestación y la minería ilegal, pues suele tenerse una apreciación más cercana de la deforestación por causa de otras actividades, como los cultivos ilícitos, la tala ilegal, la apropiación de tierras para la ganadería extensiva y el desbroce de tierra, entre otros.

Sin embargo, un estudio realizado por González-González et al. (2021) evidencia que entre 2001 y 2018 la pérdida de bosques en Colombia se ha estimado en 3.652.464 ha, de las cuales 121.819 son producto de las concesiones mineras, y equivalen al 3,3 % de la deforestación total.

Sin embargo, como ya se mencionó, la minería y su relación con la deforestación no tienen un amplio reportaje, si se tiene en cuenta que, por lo general, las concesiones o las organizaciones minerales ilegítimas no requieren afectar ampliamente los bosques para desarrollar la actividad extractivista. No obstante, los investigadores del estudio mencionado líneas arriba aclaran que las operaciones mineras requieren la tala de árboles para la construcción de carreteras, con el objetivo de movilizar los recursos necesarios, así como garantizar el acceso al terreno; un aspecto que no necesariamente es proporcional al número de hectáreas afectadas, ya que la magnitud de las carreteras y la extensión de las áreas deforestadas deberían corresponder al 2 % del terreno para la extracción. Por tanto, se presume que una de las causas principales se debe a que algunas empresas ajenas a la actividad buscan estos espacios para tala de árboles y venderlos legalmente bajo la figura de un permiso de aprovechamiento forestal (Jaimes, 2021).

Si bien el presente estudio es una muestra clara de la relación y el impacto de la minería legal sobre la deforestación, sigue siendo una incógnita cómo la minería ilegal ha afectado los bosques, ya que no existe un reporte oficial al respecto, y es importante aunar esfuerzos en pro de aproximarse al fenómeno presentado.

Otro de los impactos de la minería ilegal para tener en cuenta está relacionado con la seguridad humana de los habitantes de zonas aledañas a los terrenos de actividad extractivista, pues si bien ya se han visto perjudicados en los temas de salud, por su dieta alimentaria alta en mercurio, también son víctimas de invasión, explotación y desplazamiento.

En ese aspecto, se puede señalar que las comunidades étnicas han sido las principales afectadas en distintos escenarios. El SINCHI (2019) ha evidenciado cómo la minería, tanto legal como ilegal, llegó desde Perú y Brasil, por los principales ríos, como el Puré y el Caquetá, y se acentuó en los territorios indígenas de la región amazónica para impactar su estilo de vida tanto en los aspectos económicos como en los culturales y ambientales.

Por consiguiente, se estima que el 80 % de los territorios indígenas de la región amazónica ya se encuentran contaminados por mercurio (Sierra, 2019); por otra parte, esto no es resultado tan solo de la actividad extractivista realizada por personas ajenas al territorio, toda vez que las comunidades étnicas, con el tiempo, permitieron tácitamente la entrada de la minería ilegal, que a la larga trajo consecuencias irremediables.

En primer lugar, el oro y su comercialización pasaron a ser la principal actividad económica de muchas de las comunidades, a tal punto que su cultura característica también ha cambiado e impactado los comportamientos de las comunidades. La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo (en inglés, USAID, por las iniciales de United States Agency for International Development) (2016) evidenció, tras una investigación etnográfica, que los oficios de los hombres y las mujeres cambiaron con la llegada de la minería ilegal a zonas de la región amazónica como Araracuara, Puerto Santander, el Parque Nacional Cahuinarí y el Parque Nacional Amacayacu, donde se revela que la minería se convirtió de una actividad laboral que desplazó las tradiciones étnicas en cuanto a los roles dentro de la comunidad, y hasta la forma de adquirir los alimentos.

Por un lado, sabido es que el rol de los hombres y el de las mujeres están definidos tradicionalmente; en la cultura de la región, una de sus principales actividades es dedicarse a la *chagra*, una especie de escenario donde la comunidad suele cultivar sus alimentos y desarrollar allí una serie de comportamientos y saberes en el marco de una interrelación ecosistémica y espiritual (Gaia Amazonas, 2019).

No obstante, como lo mencionan las narrativas dispuestas en la investigación de USAID (2019), los hombres y las mujeres encontraron una fuente directa de ingresos en la minería ilegal a partir de emplearse en las balsas y obtener una parte de las ganancias de la extracción de oro, con lo cual las comunidades ya no tenían en el *chagra* una actividad enriquecedora y espiritual, pues con los ingresos del oro se podían comprar, sin ninguna dificultad, alimentos ya procesados; en otras palabras, la minería ilegal cambió el paradigma de vida de las comunidades étnicas cercanas a este fenómeno, donde el hombre suele ausentarse de la comunidad

y la familia para trabajar en las balsas y la mujer pasó a tomar otras tareas que ejercía el hombre; o inversamente, las mujeres pasaron a contemplar las balsas como un estilo de vida más atractivo, tomando en cuenta que todas las balsas se caracterizan por tener en la tripulación a una mujer para cocinar y lavar ropa.

De esa forma, las comunidades étnicas crearon rupturas en las tradiciones y sus comportamientos en cuanto a sus actividades económicas, por la actividad de la minería ilegal, que, adicionalmente, suele permanecer por tiempos limitados, ya que, una vez explotadas las zonas mineras en la tierra y los ríos, las balsas suelen continuar los trayectos por los afluentes en búsqueda de nuevos espacios de explotación, y dejan a las comunidades contaminadas de mercurio y de hábitos contrarios a las tradiciones culturales.

Por lo anterior, es claro que los impactos de la minería ilegal son diversos y de grandes magnitudes, pero, a su vez, suelen ser más discretos que los de otros fenómenos, como el narcotráfico. Así las cosas, es importante reflexionar sobre las alternativas existentes para afrontar este fenómeno desde las capacidades institucionales del Estado, pero también, desde las dinámicas y decisiones económicas de las poblaciones mineras.

Las medidas para afrontar la minería ilegal

La minería ilegal es un fenómeno de gran complejidad y que ha representado un reto mayor para el Estado colombiano y para todas las regiones del territorio, si se toma en cuenta que su impacto con respecto a la seguridad ambiental, pública y humana tiene niveles trascendentales, que requieren estrategias y esfuerzos por parte de todos los actores involucrados.

Ante ello, así como es importante evidenciar y caracterizar el fenómeno de la minería ilegal, lo es, en las mismas proporciones, cuestionarse sobre las estrategias para afrontar de fondo dicha actividad. Hasta el momento, puede evidenciarse que, desde la normatividad y las instituciones del Estado en defensa de la seguridad pública, como la Fuerza Pública y los organismos estatales de investigación criminal, se han realizado acciones para contrarrestar este negocio ilegítimo.

En primer lugar, podemos encontrar la normatividad que regula la actividad minera, como la Ley 685 de 2001, que establece la relación jurídica entre el Estado y la actividad de explotación, y en la que, adicionalmente, se establecen unos criterios que limitan los espacios donde no puede realizarse la actividad, como los parques naturales nacionales y regionales, las zonas de reserva forestal, los ecosistemas

y los manglares, entre otros (Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas [SINCHI], 2019).

Por otro lado, el Congreso de la República, a lo largo de los últimos 10 años, ha intentado expedir nuevas reglamentaciones a la minería; sin embargo, en julio de 2022, dicho órgano legislativo promulgó la Ley 2250, con el objetivo de establecer un marco jurídico especial para la legislación y formalización, financiación, comercialización y regulación ambiental para la minería. Allí se puede observar que se busca una organización más rigurosa en cuanto a los procedimientos establecidos para las concesiones de títulos mineros, así como sobre las personas autorizadas para comerciar el oro, aspecto que ya está organizado en el Código Minero (Ley 685 de 2001).

No obstante, además de otras novedades de forma con respecto a los procedimientos, la nueva ley invita a la minería tradicional —dentro cuyas alternativas está la minería artesanal—, y a que quienes realizan la actividad sin los permisos establecidos, en un periodo determinado inicien su legalización como organización para extraer y comercializar, y así eviten la suspensión de las actividades.

Adicionalmente, el Código Penal Colombiano (Ley 599 del 2000) contempla en su artículo 338 que quien realice actividades de extracción de minerales o hidrocarburos (petróleo) o desvíe los cauces de los ríos, entre otras acciones ambientales que causen graves daños al ecosistema, podría afrontar entre 2 y 8 años de prisión o una multa entre los 100 mil y los 50 mil salarios mínimos legales vigentes (SMLV).

En este panorama normativo, podría considerarse que existen herramientas jurídicas para regular y prevenir la minería ilegal en todos los escenarios previstos; es decir, tanto por parte de las personas que realizan la actividad minera como en los lugares donde está o no está permitido llevarla a cabo. No obstante, la Procuraduría General de la Nación (2010) ha criticado fuertemente la posición del Estado con respecto a sus estrategias normativas para afrontar el fenómeno:

[...] Así entonces, las regulaciones mineras, como las ambientales, carecen de una base científica y técnica, haciendo ausentes análisis previos de carácter económico, social, territorial, que hagan del derecho minero, un verdadero instrumento de regulación sobre actividades ilegales que originan gravísimas consecuencias para el mismo Estado y la sociedad; en otras palabras, se debe abogar por la eficacia del derecho minero. (p. 9)

Ante este pronunciamiento, es claro que las normas tienen un alcance tan solo parcial, que depende de las instituciones para lograr un impacto efectivo en el fenómeno de la minería ilegal. En esa línea, aparecen organismos como la Fiscalía General de la Nación, la cual creó en 2011 la Unidad Nacional de Fiscalías contra Delitos Recursos Naturales y el Medio Ambiente, entidad que, en el marco de la atención prestada a recomendaciones internacionales y a la celebración de convenios interinstitucionales para atender el fenómeno de la minería ilegal, tendría como propósito destinar fiscales específicamente para investigar delitos ambientales, en aras de materializar con mayor celeridad posibles acciones judiciales (Fiscalía General de la Nación, 2011).

Así mismo, organismos de la Fuerza Pública, como la Policía Nacional, la Armada Nacional, el Ejército Nacional y la Fuerza Aérea, también apoyan operaciones contra la minería ilegal en Colombia, en coordinación con la Fiscalía y el Cuerpo Técnico de Investigación (CTI) de esa misma entidad, con el propósito de no solo de afrontar las amenazas a la seguridad ambiental, humana y pública, sino también, materializar las normas ya señaladas para combatir esta actividad ilegal.

Ante ello, cabe cuestionarse sobre los caminos institucionales y operativos que tiene el Estado para afrontar los retos de la minería ilegal, considerando que la norma y los organismos públicos son recursos valiosos que han actuado permanentemente en los departamentos más afectados por la minería; sin embargo, ¿cuál es el alcance y eficiencia para erradicar la minería ilegal a partir de los recursos y capacidades policiales, militares, normativos e investigativos del Estado?

Una respuesta unidimensional para dicho interrogante no podría establecerse si se desconoce la complejidad del fenómeno. Hasta el momento, el Estado colombiano ha hecho uso de los recursos a su alcance, y así ha obtenido resultados en términos de operativos de control y prevención, así como de investigación, captura y judicialización.

Como una muestra de lo anterior, a partir de un rastreo en las distintas fuentes de prensa en Colombia en la vigencia 2022, puede evidenciarse una serie de acciones institucionales contra la minería ilegal, tanto en la región amazónica como en otros territorios de gran importancia; acciones que reflejan las capacidades y alcances de las FF. MM., así como policiales e investigativas, cuyo objetivo ha sido controlar y mitigar los abusos en contra de la seguridad ambiental y humana, como se muestra en la tabla 2.

Tabla 2. Operaciones contra la minería ilegal en Colombia (2022)

Ítem	Fecha de reporte	Instituciones participantes	Sector intervenido	Resultados operativos	Grupos criminales
1	09/04/2022	Armada de Colombia, Ejército Nacional y Fiscalía General de la Nación.	Municipio de Cauca, río Cauca, en el departamento de Antioquia.	*Incautación de 6 dragas de succión tipo buzo-judicialización de 12 sujetos de grupo armado organizado (GAO).	No menciona
2	08/04/2022	Fuerza Aérea Colombiana, Ejército Nacional, Policía Nacional.	Vereda La Española, municipio de la Victoria, departamento de Caldas.	*Incautación de una máquina retroexcavadora, 3 motores de combustión interna, una clasificadora de oro y una motocicleta; además, se capturó a una persona, por los delitos de extracción ilícita de yacimientos mineros y daño en recursos naturales.	No menciona
3	15/06/2022	Fiscalía General, Ejército Nacional, Policía Nacional.	Río Atrato, Quibdó, Chocó.	*Incautación y destrucción de 8 excavadoras y 3 motores de succión.	No menciona
4	13/09/2022	Ejército Nacional, Armada Nacional, Fuerza Aérea.	Río Purité, Amazonas.	*Incautación de 25 motores, 8 motobombas, 20 grameras, 700 galones de combustible y 2.000 gramos de mercurio.	No menciona
5	23/03/2022	Ejército Nacional, Policía Nacional, Fiscalía General.	Parque Nacional Río Puré, Amazonas.	*Captura de 3 personas extranjeras.	No menciona
6	08/09/2022	Ejército Nacional.	Bajo Calima, Buenaventura.	*Destrucción de maquinaria amarilla	Grupo residual Jaime Martínez
7	02/03/2022	Fuerza Aérea Colombiana, Ejército Nacional, Policía Nacional.	Soacha-Puerto Boyacá.	*Captura de 10 personas e incautación de 3.432 kg de carbón vegetal.	No menciona
8	21/06/2022	Armada de Colombia, Ejército Nacional y Policía Nacional.	Río Atrato, Municipio de Lloró, departamento de Chocó.	*Destrucción de 3 excavadoras, 6 motores, 4 cilindros de oxígeno y 8 unidades de producción minera, además de la incautación de 1.136 litros de aceite combustible para motores (ACPM).	*Ejército de Liberación Nacional (ELN). *Frente Manuel Hernández El Boche.

El crimen organizado en la Amazonía:
escenario de desafíos para la seguridad regional

Ítem	Fecha de reporte	Instituciones participantes	Sector intervenido	Resultados operativos	Grupos criminales
9	14/10/2022	Ejército Nacional, Policía Nacional, Fiscalía General.	Aguadas, Caldas.	*Captura de 8 personas, e incautación de maquinaria amarilla.	No menciona
10	02/10/2022	Ejército Nacional, Armada Nacional, Fuerza Aérea, Policía y Fiscalía General.	Vereda Zaragoza, municipio de Buenaventura, Valle del Cauca.	*Destrucción de 2 excavadoras, 4 motores industriales, 3 motobombas y 2 clasificadoras, e incautación de una pistola 9 mm, una escopeta calibre 12 mm, 31 cartuchos, 3 proveedores y 2 radios de comunicación.	*Grupo armado ilegal de las disidencias de las Farc, columna Jaime Martínez. *Grupo Los Espartanos y Los Shottas
11	23/10/2022	Ejército Nacional, Fuerza Aérea, Policía Nacional, Fiscalía General.	Río Pure, río Cotuhé; Parque Natural Amacayacu; Parque Natural Puré.	*Incautación de 7 dragas.	No menciona
12	20/05/2022	Fuerza Aérea Colombiana, Ejército Nacional y Policía Nacional.	Municipio de Cáceres, Antioquia.	*Destrucción de maquinaria amarilla (2 excavadoras).	Estructura Roberto Vargas Gutiérrez, del GAO El Clan del Golfo
13	08/08/2022	Policía Nacional, Ejército, Fuerza Aérea y Fiscalía General.	Vereda Las Delicias, de Norcasia, a orillas del río Manso.	*Incautación de 11 motobombas, 11 compresores, 107 m de manguera de 6, 11 canaletas de lavado, 25 galones de gasolina, 15 galones de ACPM, 5 cinturones de plomo, 3 trajes de neopreno y 350 m de lazo. *Destrucción de maquinaria pesada. *Destrucción de 11 minidragas de fabricación artesanal.	No menciona

Ítem	Fecha de reporte	Instituciones participantes	Sector intervenido	Resultados operativos	Grupos criminales
14	13/09/2022	Ejército Nacional.	Río Purité – Amazonas.	*Destrucción de 4 dragas y captura de 6 hombres de nacionalidad brasileña. *Incautación de 25 motores. *Incautación de 8 motobombas. *Incautación de 20 grameras. *Incautación de 700 galones de combustible. *Incautación de 2.000 gramos de mercurio.	GAO residual Estructura 48; Comandos de Frontera
15	10/10/2022	Fuerza Aérea Colombiana, Policía Nacional, e interinstitucional con la Fiscalía General de la Nación.	Municipio de Magüi Payán, Nariño.	*Incautación de 5 excavadoras, 5 clasificadoras y un motor industrial. *Desmantelamiento de 20 refinerías ilegales. *Incautación de 98.000 galones de hidrocarburo refinado y 133.000 galones de hidrocarburo crudo.	GAO Estructura Daniel Aldana
16	21/05/2022	Armada Nacional de Colombia, Ejército Nacional y Policía Nacional.	Río Atrato, en el área general del municipio de Lloró, Chocó.	*Destrucción de 3 excavadoras, 4 motores tipo Cummins, 2 motores para extracción de agua, 4 cilindros de oxígeno, 8 unidades productoras mineras ilegales (UPM) y 250 galones de ACPM.	Grupo Armado Organizado ELN Frente "Manuel Hernández El Boche"
17	04/07/2022	Armada Nacional de Colombia, Ejército Nacional y Fuerza Aérea Colombiana.	Río San Juan, departamento de Chocó.	*Destrucción de cuatro máquinas excavadoras, 12 unidades de producción minera y la recuperación de cuatro hectáreas afectadas.	GAO ELN
18	11/07/2022	Fiscalía General, Ejército Nacional, Policía Nacional.	San José del Fragua, Caquetá.	*Captura de 3 personas.	GAO residual Miller Perdomo

Ítem	Fecha de reporte	Instituciones participantes	Sector intervenido	Resultados operativos	Grupos criminales
19	08/09/2022	Armada Nacional de Colombia, Policía Nacional y Fuerza Aérea Colombiana.	Sector del Bajo Calima, zona rural de Buenaventura, Valle del Cauca.	*Destrucción de 7 dragas, 12 motobombas, 3 unidades de producción minera y herramientas para la extracción de oro.	Subestructura Baudó del GAO El Clan del Golfo.
20	30/07/2022	Fiscalía General, Policía Nacional.	Vereda Brisas del Guayuriba, en la vía que comunica Villavicencio con Acacias, Meta.	*Incautación de 4 vehículos. *Incautación de 6 remolques. *Secuestro de 2 terrenos (11 ha).	No menciona

Fuente: Armada de Colombia (2022a); Fuerza Aérea Colombiana (2022a); Fiscalía General de la Nación (2022a); El Tiempo (2022a); Semana (26 de marzo de 2022a); Ejército Nacional de Colombia (2022a); Fuerza Aérea Colombiana (2022b); Ortega (2022); El Tiempo (2022b); Semana (2022b); Infobae (2022a); Fuerza Aérea Colombiana (2022c); Reina C. (2022); Infobae (2022b); Ejército Nacional de Colombia (2022b); Armada de Colombia (2022b); Armada de Colombia (2022c); Fiscalía General de la Nación (2022b); Armada de Colombia (2022d); Fiscalía General de la Nación (2022c).

Sin embargo, a pesar de las acciones realizadas por la Fuerza Pública en todo el territorio, tal como se evidencia en la tabla 2, dichas acciones se caracterizan por la incautación y destrucción de materiales para extraer oro, así como capturas y judicialización de personas que, entre otras cosas, en muchos casos hacen parte de organizaciones criminales. El 85 % del oro en Colombia se sigue extrayendo de manera ilegal; de acuerdo con los informes emitidos por la Contraloría General de la Nación, el Estado colombiano pasó de tener 65 millones de ha hace 3 décadas a 59 millones en 2022, por lo que, diariamente, en promedio, suelen perderse 500 ha de bosque (Semana, 2022c).

En ese orden de ideas, a pesar de todos los esfuerzos normativos y operativos de las organizaciones del Estado, la minería ilegal sigue siendo un fenómeno que amenaza constantemente a la seguridad ambiental, humana e, incluso, nacional, en la medida en que dichos recursos son una de las principales fuentes de financiación de organizaciones criminales.

Conclusiones: ¿qué hacer contra la minería ilegal?

Tomando en cuenta todos los aspectos mencionados acerca de la minería ilegal en Colombia y especialmente en la Amazonía, es importante cuestionarse sobre

las alternativas que tiene el Estado colombiano para afrontar tan importante reto para la seguridad y gobernabilidad ambiental.

Ante ello, el problema más relevante puede centrarse en que más del 80 % del oro extraído en Colombia proviene de actividades realizadas por fuera de la ley, y que, si bien no puede desconocerse que esta práctica también es realizada de forma artesanal en pequeñas proporciones, y no sería correcto estigmatizar a esos mineros desde el punto de vista de la criminalidad, igualmente es cierto que el crimen organizado encuentra muy atractivo desarrollar esta actividad a gran escala para financiar sus operaciones a partir de la venta del oro y de la compra de este con dineros provenientes de otras actividades ilegales, por lo que la minería ilegal ha generado una economía ilícita sumamente lucrativa.

Por tanto, ¿Cuáles son las alternativas para afrontar la minería ilegal por parte del Estado Colombiano? A lo largo de este capítulo se ha mencionado que dicho fenómeno tiene su origen en muchos factores que van más allá de un objetivo económico ilícito, pues también hace parte de la cultura, las necesidades sociales insatisfechas y el alcance de la estatalidad en Colombia.

En ese orden de ideas, la solución no podría desarrollarse desde una mirada unidimensional y exacta para combatir la amenaza ambiental y humana de la minería ilegal, ya que, como se evidenció en la tabla 2, la Fuerza Pública y judicial del país ha mostrado resultados contundentes contra la extracción de oro a nivel nacional, con capturas, incautaciones y destrucción de material para la extracción.

De esa forma, el fenómeno de la minería ilegal debe pensarse, desde la gobernabilidad y la gobernanza, como un desafío para afrontar de forma multidimensional, de modo que el objetivo sea romper con el paradigma de la economía ilegal que resulta de la extracción y comercialización del oro, aspecto que no puede desarrollarse únicamente desde el campo de las actividades operativas de la Fuerza Pública.

Un ejemplo de ello se puede evidenciar en las acciones del Ministerio de Ambiente del Perú, el cual, desde la Dirección de Gestión de las Áreas Naturales Protegidas, diseñó una matriz 4 de acciones estratégicas interinstitucionales para afrontar el problema de la minería en el campo de las áreas protegidas (Ministerio de Ambiente del Perú, 2018):

1. **Acciones de interdicción:** Fortalecimiento institucional para georreferenciar las actividades de la minería ilegal en el territorio y caracterizar la actividad extractivista.
2. **Acciones mitigar el avance de la minería:** Sensibilización en los territorios sobre los impactos de la minería ilegal, para fomentar un pensamiento

sostenible sobre el aprovechamiento de los recursos, complementado con acciones de monitoreo y control por parte de las autoridades como método de evaluación de dicha acción estratégica.

3. **Acciones para el desarrollo económico sostenible:** Promoción del aprovechamiento de los recursos naturales del territorio con un enfoque de articulación comercial como alternativa económica.
4. **Acciones de recuperación del territorio afectado:** Identificación de áreas impactadas por la minería ilegal, acompañadas de valoraciones físicas y biológicas para la recuperación de superficies afectadas que repercuten en la salud de las personas y el daño ambiental.

Como se puede observar, Perú ha buscado a través de dicha estrategia recursos a diferentes mecanismos para luchar estratégicamente contra la minería ilegal en áreas protegidas desde un pensamiento multidimensional.

Una mirada similar podría desarrollar Colombia partiendo de la construcción de una política pública concentrada en abordar la problemática de la minería ilegal pensada desde lo propositivo y lo reactivo, con el ánimo de construir acciones que impacten la diversidad de factores que fomentan esta actividad ilícita, y así romper el paradigma cultural y económico que rodea la minería ilegal, como se muestra en la figura 4.

Figura 4. Propuesta de líneas estratégicas contra la minería ilegal.



Fuente: elaboración propia.

Estas líneas de acción deben considerarse un insumo para la construcción de una política pública integral ejecutada de manera interinstitucional. Por un lado, la línea propositiva busca fomentar estrategias que apunten a revertir el comportamiento social colectivo e individual de las comunidades en las que suele explotarse el oro, ya sea de manera artesanal o a gran escala, tomando en cuenta que dichos territorios tienen competencia —especialmente, en las zonas de comunidades étnicas— para permitir la explotación del oro.

Adicionalmente, lo anterior debe acompañarse de proyectos financiados por el Estado para la sensibilización sobre los impactos ambientales de la minería ilegal, lo que, a su vez, será acompañado por proyectos de inversión que motiven a las comunidades a identificar alternativas a la economía de la minería ilegal para el aprovechamiento de los recursos de una forma sostenible. Esto, sin duda, debe ser permanentemente monitoreado y evaluado, para reconocer los avances en la mitigación de las actividades extractivistas ilegales.

Así mismo, la línea reactiva pretende concentrar los esfuerzos institucionales en la construcción de tareas operacionales que complementen y amplíen el alcance de las acciones de la línea propositiva. En Colombia, según lo evidenciado en la tabla 2, se han realizado importantes avances en la cooperación interinstitucional para abordar las actividades que amenazan el medio ambiente y cuentan con la competencia suficiente para impactar fuertemente a los actores y los recursos utilizados dentro las acciones extractivistas.

Lo anterior puede ser fortalecido con el apoyo de las autoridades ambientales en el monitoreo de las zonas de mayor riesgo de minería ilegal, para crear nuevas estrategias militares, policiales y judiciales a fin de contrarrestar la minería ilegal; sobre todo, la que es financiada por organizaciones criminales. En ese sentido, Colombia ha mostrado resultados contundentes, aunque no suficientes, a la hora de mitigar el daño ambiental; sin embargo, esto se debe a un aspecto más complejo, que hace parte del escenario de la minería, y el cual se encuentra en las operaciones financieras (comercialización del oro).

Como ya se ha mencionado, el oro y el precio de este en el mercado han resultado ser un aspecto muy atractivo para el sector minero, en la medida en que resulta más lucrativo que otras actividades económicas, incluyendo las ilegales, donde, incluso, el oro sirve como un puente para legalizar dineros oriundos del narcotráfico. Este es un punto sensible y que debe hacer parte del cúmulo de estrategias de una política pública de seguridad ambiental, si se quiere erradicar las economías ilegales que rodean la minería. Por tanto, este capítulo considera importante, para

futuras investigaciones, determinar los mecanismos para regular y controlar forma como se comercializa el oro, por cuanto dicha faceta resulta ser el aspecto que más promueve la minería ilegal, pues a más oro extraído, más ganancias y, así mismo, más recursos para expandir las operaciones mineras y, por ende, mayor afectación del medio ambiente.

Referencias

- Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo. (2016). *Las mujeres y la minería ilegal de oro en la Amazonía colombiana*. <https://tinyurl.com/zkkk4t4t>
- Agencia Nacional de Minería. (2021). *Así es nuestra Colombia minera*. <https://www.anm.gov.co/?q=Asi-es-nuestra-Colombia-minera>
- Armada de Colombia. (2022a, 9 de abril). *En el marco del Plan Artemisa, Fuerzas Militares asestan duro golpe contra la minería ilegal en Antioquia*. <https://tinyurl.com/v72pmpk>
- Armada de Colombia. (2022b, 21 de mayo). *Armada de Colombia destruye maquinaria empleada para minería ilegal en el Chocó*. <https://tinyurl.com/4vwkpdep>
- Armada de Colombia. (2022c, 4 de julio). *Fuerza Pública continúa ofensiva en contra de la minería ilegal en Chocó*. <https://tinyurl.com/mrx7uxvy>
- Armada de Colombia. (2022d, 8 de septiembre). *Fuerza Pública destruye siete dragas de minería ilegal*. <https://tinyurl.com/mrkst868>
- Asmar, S. (2021, 15 de junio). Hueco fiscal por minería ilegal en el país es aproximadamente de US\$5.600 millones. *La República*. <https://tinyurl.com/5n8b2hk6>
- Contraloría General de la República. (2013). *La explotación ilícita de recursos minerales en Colombia*. <https://tinyurl.com/4x2wb8ut>
- Departamento contra la Delincuencia Organizada Transnacional. (2022). *Tras el dinero del oro ilícito: fortalecimiento de la lucha contra las finanzas de la minería ilegal: El caso de Colombia*. <https://acortar.link/PupCEM>
- Ejército Nacional de Colombia. (2022a, 8 de septiembre). *Operación contra la minería ilegal*. <https://tinyurl.com/9vr29cy6>
- Ejército Nacional de Colombia. (2022b, 10 de octubre). *Ejército dismantela 10 unidades de minera ilegal en Nariño*. <https://tinyurl.com/5ymj45d6>
- El Tiempo*. (2022a, 13 de septiembre). Golpe a la minería ilegal en el río Amazonas, destruyen cuatro dragas. <https://tinyurl.com/4twc3buz>
- El Tiempo*. (2022b, 14 de octubre). En flagrancia, Ejército captura personas realizando minería ilegal en Caldas. <https://tinyurl.com/h7me6n7v>
- Fiscalía General de la Nación. (2012, 4 de enero). *Nace Unidad Nacional de Fiscalías para perseguir delitos contra recursos naturales y el medio ambiente*. <https://tinyurl.com/3f4avb9f>
- Fiscalía General de la Nación. (2022a, 15 de junio). *Acciones investigativas de la Fiscalía han puesto en evidencia una deforestación que equivale a 8.925 canchas de fútbol*. <https://tinyurl.com/4789buru>
- Fiscalía General de la Nación. (2022b, 11 de julio). *Golpe contra la minería ilegal en San José del Fragua (Caquetá)*. <https://tinyurl.com/yt2bryxm>

- Fiscalía General de la Nación. (2022c, 30 de julio). *Fiscalía impacta a organización delictiva señalada de generar grave daño ambiental mediante la extracción ilegal de piedra y gravilla*. <https://acortar.link/wUgQ2w>
- Fuerza Aérea Colombiana. (2022a, 8 de abril). *Contundente operación contra la minería ilegal en el Magdalena Centro*. <https://tinyurl.com/3nptcztm>
- Fuerza Aérea Colombiana. (2022b, 2 de marzo). *Contundente operación de las Fuerzas Militares contra la minería ilegal y el narcotráfico en Cundinamarca y Boyacá*. <https://tinyurl.com/yw2v73av>
- Fuerza Aérea Colombiana. (2022c, 20 de mayo). *Operación Militar contra minería ilegal, debilita finanzas del GAO Clan del Golfo*. <https://tinyurl.com/2m9xmkhp>
- Gaia Amazonas. (2019, 14 de enero de). *La Chagra: fuente de alimento, sistema integral y fundamento de vida*. <https://acortar.link/oRfUo3>.
- González-González, A., Clerici, N., & Quesada, B. (2021). Growing mining contribution to Colombian deforestation. *Environmental Research*, 16. <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1748-9326/abfcf8/pdf>
- Infobae. (2022^a, 29 de octubre). *En operaciones militares contra la minería ilegal fueron capturadas cuatro personas en el Caquetá*. <https://tinyurl.com/3ra8t3ys>
- Infobae. (2022b, 13 de septiembre). *Fuerzas Militares frenan ecocidio en ocho kilómetros de río y selva en Amazonas*. <https://tinyurl.com/54kw24ty>
- InSight Crime (2021, 8 de septiembre). *La minería ilegal en la Amazonía colombiana*. <https://tinyurl.com/mpey7wav>
- Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas. (2019). *Minería: impactos sociales en la Amazonía*. SINCHI. <https://tinyurl.com/4seps3kp>
- Instituto Nacional de Salud. (2012). Contaminación con mercurio por la actividad minera. *Biomédica*, 32(3). <http://www.scielo.org.co/pdf/bio/v32n3/v32n3a01.pdf>
- Jaimes, J. (2021, 11 de junio). La minería legal también es culpable de la deforestación en Colombia. *El Espectador*. <https://tinyurl.com/4589zd23>
- Jones, K., & Ramírez, M. (2021, 1º de septiembre). Deforestación en la Amazonía colombiana: delimitación del problema. *InSight Crime*. <https://tinyurl.com/2pyfkzyv>
- Ley 2250 de 2022. Por medio del cual se establece un marco jurídico especial en materia de legalización y formalización minera, así como para su funcionamiento, comercialización y establece normatividad especial en materia ambiental. Julio 11 de 2022. DO. N.º 52092 <https://tinyurl.com/mrxrtzyp>
- Ley 599 de 2000. Por el cual se expide el Código Penal. Julio 24 de 2000. DO. N.º 44097.
- Ley 685. Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones. Agosto 15 de 2001. DO. N.º 44.545 <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=9202>

- Lizarazo, M. (2022, 22 de enero). Minería ilegal en el Amazonas: otro fenómeno que agudizó la pandemia. *El Espectador*. <https://acortar.link/fLtvNI>
- Méndez, E. (2020). *Análisis de las enfermedades Laborales producidas por la exposición a mercurio* [Trabajo de grado]. <https://acortar.link/oAuSit>
- Ministerio de Ambiente del Perú. (2018). *Estrategia de lucha contra la minería ilegal en áreas naturales protegidas de administración nacional (2017-2021)*. <https://tinyurl.com/yc6x2khv>
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2022). *Colombia: Explotación de oro de aluvión. Evidencias a partir de percepción remota 2021*. <https://tinyurl.com/m2tye925>
- Ortega, M. (2022, 21 de junio). *Armada de Colombia golpea minería ilegal en el Chocó*. <https://tinyurl.com/3v885vfa>
- Pérez, M. C., & Galindo, M. (2020). Minería ilegal se extendió en 6.000 hectáreas más en 2019. *El Tiempo*. <https://acortar.link/YKD8XS>
- Procuraduría General de la Nación. (2010). *Minería Ilegal en Colombia Informe Preventivo*. <https://acortar.link/tYH52F>
- Reina C. (2022, 8 de agosto). Incautan maquinaria para minería ilegal evaluada en más de \$500 millones. *Caracol Radio*. <https://tinyurl.com/ydre2ds4>
- Sanabria, C. (2021, 6 de abril). *Minería, una amenaza latente para la Amazonía. Centro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para América Latina*. <https://tinyurl.com/majvafat>
- Sánchez, S. (2013). La protección penal del Medio Ambiente: análisis del artículo 338 del Código Penal colombiano (CP) sobre minería ilegal. *Diálogos de Saberes*, (39). <https://doi.org/10.18041/0124-0021/dialogos.39.2013.1812>
- Semana*. (2021). Colombia dejó de recibir US\$ 5.600 millones por minería ilegal de oro. según estudio. <https://tinyurl.com/294zrscs>
- Semana*. (2022a, 26 de marzo). Redada contra la explotación ilegal de minerales. <https://tinyurl.com/mpbjxf6s>
- Semana*. (2022b, 2 de octubre). Maquinaria usada para la explotación de minería ilegal en Buenaventura fue destruida por las autoridades. <https://tinyurl.com/4bmew3tp>
- Semana*. (2022c, 8 de septiembre). Presidente Petro anunció nuevo golpe a la minería ilegal en el Chocó. <https://tinyurl.com/3ady7sdw>
- Sierra, Y. (2019). Minería ilegal, la peor devastación en la historia de la Amazonía. *Mongabay*. <https://tinyurl.com/5n78bezz>
- Vargas, S., & Marrugo, J. (2019). Mercurio, metilmercurio, y otros metales pesados en peces de Colombia: riesgo por ingesta. *Acta Biol. Colomb*, 24(2), 232-242. <http://www.scielo.org.co/pdf/abc/v24n2/0120-548X-abc-24-02-232.pdf>

- Villalba, J. (2021). Traficantes de Colombia alteran oro como esquema de lavado. *InSight Crime*. <https://tinyurl.com/bmabh5zc>
- Villegas, G. (2013). *La minería en Colombia en un alto porcentaje es ilegal*. <https://acortar.link/5N1FDk>.

Conclusiones

Los delitos ambientales han aumentado en proporcionalidad frente a otras formas de delito en el mundo contemporáneo. Esto, en gran medida, se debe a la saturación de las formas del capitalismo industrial y a la vertiginosa inestabilidad de los mercados financieros mundiales que buscan en la innovación de las formas de explotación una salida a los ciclos de estancamiento de las economías locales y globales.

En este panorama, las actividades ilegales de extracción de recursos naturales, como la minería ilegal, la tala de árboles, la ganadería ilegal y el comercio de especies nativas se han convertido en fuentes de financiación principales para los grupos de COT, que operan ejerciendo poderes locales y conectándose con un mercado global ilícito. En este contexto, la situación en relación con la seguridad de los territorios transfronterizos de la selva amazónica ha cambiado notablemente; la aparición de nuevos actores criminales que yuxtaponen sus formas de poder y acciones ilícitas a través de redes de interconexión local han aumentado la conflictividad y la violencia en estos territorios.

Dentro de este contexto, también es necesario tener en cuenta el proceso de paz adelantado en Colombia, cuya etapa de implementación de acuerdos tiene su mayor referente en la firma de la paz entre el Estado colombiano y la guerrilla de las FARC, en 2016. Este nuevo rumbo en las relaciones entre el Estado y los grupos beligerantes obligó a las instituciones a implementar nuevas formas de gestión y control de lo público; sobre todo, en territorios destinados a la implementación de los acuerdos de paz. En consecuencia, se dio prioridad al aumento de la presencia institucional en ciertos territorios, y se dejaron otros espacios en un limbo político, como en el caso de los territorios fronterizos de la Amazonía colombiana.

El resultado de estas nuevas condiciones ha sido la proliferación de actores armados en la zona de frontera, que, reagrupados como combatientes, emplean ahora sus capacidades al servicio del tráfico ilegal promovido en la zona desde las redes transnacionales de crimen, que fácilmente adaptan sus operaciones a lo largo de todo el corredor amazónico.

En estas condiciones es necesaria la consolidación de nuevos enfoques para la construcción de políticas públicas que se orienten hacia la gobernanza y los mecanismos de participación ciudadana que faciliten la integración de todas las instituciones y la sociedad civil en nuevos sistemas de consolidación de la seguridad en materia ambiental, pero también, de la seguridad humana.

En el contexto descrito, la participación de las FF. MM. en la zona debe prever no solo un vínculo estrecho de confianza con las poblaciones en el territorio, sino también, el fortalecimiento a sus capacidades para responder a los nuevos desafíos a la seguridad.



EDITORIAL ESDEG

El crimen organizado en la Amazonía: escenario de desafíos para la seguridad regional

La Amazonía se encuentra amenazada por las nuevas formas de criminalidad derivadas del proceso globalizador. De esta forma, delitos como la extracción ilegal de recursos naturales y el tráfico de drogas, armas y personas, con los efectos de estas actividades sobre la población nativa, implican complejos desafíos en seguridad y defensa para la región. Sumado a lo anterior, las fronteras de los Estados que conforman la zona exigen coordinación y acuerdos entre las fuerzas de los países para actuar en legitimidad y legalidad contra los delitos. En consecuencia, las políticas y estrategias para contener estos flagelos deben armonizar nuevas formas de plantear el problema de la seguridad, junto a prácticas innovadoras en términos de gestión pública. Como resultado, las prácticas de gobernanza, los acuerdos de cooperación regional y los nuevos enfoques del pensamiento en seguridad son relevantes para responder a los desafíos de seguridad ambiental en la zona. Este libro presenta estos elementos teóricos, junto a la reflexión de casos concretos de la influencia del crimen organizado transnacional en la Amazonía.



ISBN 978-628-7602-63-2



9 786287 602632