

AMENAZAS TRANSNACIONALES Y LOS ROLES DE LOS EJÉRCITOS⁷

Jorge Luis Mejía Rosas⁸
TC Leonardo Werdan Torres⁹
DEPARTAMENTO EJÉRCITO

RESUMEN

En el desarrollo del presente capítulo se desarrollarán seis puntos o temas de interés relacionados con las amenazas transnacionales y los roles de los ejércitos. Inicialmente se tratará un enfoque breve histórico de la evolución de la guerra desde la guerra de los 30 años hasta la situación actual, nos permitirá ver la participación de los ejércitos y como han participado en los diferentes ambientes vividos con su análisis interno, vecinal, regional y externo.

El presente trabajo trataremos de limitar la investigación con una prioridad para el hemisferio occidental haciendo una referencia determinante a La naturaleza cambiante de la guerra en los días actuales y amenazas difusas.

-
7. Capítulo de libro resultado de investigación vinculado al proyecto de investigación “Retos estratégicos en el Sistema Internacional Contemporáneo. Un escenario de desafío para los Ejércitos multimisión”, que hace parte de la línea de investigación: “Naturaleza de la guerra, terrorismo y nuevas amenazas” perteneciente al Grupo de Investigación “Masa Crítica”, reconocido y categorizado en (B) por COLCIENCIAS registrado con el código COL0104976 vinculado al Departamento Ejército, adscrito y financiado por la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia.
 8. Investigador del Departamento de Ejército de la Escuela Superior de Guerra Rafael Reyes Prieto. Oficial de la Reserva Activa del Ejército de Colombia del arma de inteligencia. Profesional en Ciencias Militares. Especialista en Seguridad y Defensa Nacionales. Especialista en administración de Recursos Militares. Especialista en Seguridad Integral y en Derechos Humanos y en Derecho Internacional de los Conflictos armados. Docente de la Escuela Militar de Cadetes, Escuela de Suboficiales, Escuela de Armas y Servicios, de la Escuela de Inteligencia y Contrainteligencia BG. Charry Solano y Docente Investigador de la Escuela Superior de Guerra y del Instituto Militar Aeronáutico. Experto en temas de la amenaza, operaciones regulares, juego de guerra, estudio de estado mayor y PMTD, estrategia militar general y estrategia militar operativa, manejo de crisis y conflictos. Email: mejiaj@esdegue.mil.co
 9. Teniente Coronel del Ejército Brasileño, Profesional en Ciencias Militares de la Academia Militar das Agulhas Negra de Brasil, Diplomado en Estado Mayor y Especialista en Operaciones Militares de la Escuela de Comando y Estado-Mayor del Ejército de Brasil. Diplomado de Estado Mayor, Especialista y Magíster en Seguridad y Defensa Nacional en la ESDEGUE. Ex-docente en la Escuela Superior de Guerra de Colombia, con experiencia en Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU en Haití. Email: werdan97@hotmail.com

De la misma forma trataremos focalizaremos el tema de Las amenazas transnacionales y sus impactos en la estrategia regional, como los organismos internacionales y los organismos regionales de los estados pueden desarrollar cuerdos estrategias o convenios de cooperación para enfrentarlas amenazas.

Por tal razón Estados deben implementar y desarrollar diversos mecanismos o sistemas existentes para enfrentar amenazas transnacionales, se identificarán y tomaremos con referencia organismos internacionales, regionales y los estados interesados o afectados.

Con base en lo anterior, se identificarán los retos, necesidades y la definición exacta de los roles de las Fuerzas Militares contra las amenazas transnacionales soportadas en un marco legal ajustados a la necesidad de acuerdos internacionales (estrategia del compromiso), determinando cuales deben ser las capacidades específicas (Doctrina, Organización, Material y equipo, Personal, Infraestructura, Liderazgo, Educación- DOMPILEM), y sus límites de actuación. Y se tratara también las implicaciones de estas operaciones dentro de la nueva doctrina damasco del Ejército colombiano haciendo énfasis en las operaciones terrestres unificadas y un Ejército multimisión.

Para terminar, se concretará un tema para identificar la recomendada participación de los Ejércitos contra las amenazas transnacionales y haciendo un balance de Ventajas o desventajas llegando a formular Conclusiones y recomendaciones.

Tendremos en cuenta los diferente informes y trabajos de investigación de las Naciones Unidas (*United Nations*), *OFFICE ON DRUGS AND CRIME*, OBSERVATORIO EUROPEO DE LAS DROGAS Y LAS TOXICOMANÍAS, Las amenazas globales del siglo XXI de Juan Aviles Farré, Arbor CLXXX, (enero 2005), Universidad de los Andes, Colombia, Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad de la Universidad Militar Nueva Granada Colombia, Las Operaciones de mantenimiento de la paz y el Derecho Internacional Humanitario por José Alejandro Consigli y Gabriel Pablo Valladares, Las amenazas transnacionales en un mundo globalizad por Juan Avilés, La futura evolución de las organizaciones criminales transnacionales y la amenaza para la seguridad nacional de los EE.UU. Celina B. Realuyo William J. panel “Rol de los Ejércitos frente a la evolución de las nuevas amenazas” General Carlos Alberto Ospina Ovalle. OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO Delincuencia Organizada Transnacional en Centroamérica y el Caribe.

PALABRAS CLAVES:

Ejército, Amenaza, Transnacionales, Rol, Mecanismo, Acuerdos,

INTRODUCCIÓN

El proceso de globalización¹⁰ acelerado por la caída del muro de Berlín y la consecuente apertura de los regímenes cerrados de la antigua Cortina de Hierro, proporcionó un efecto catalizador de las actividades en todos los campos del poder. En las palabras de Avilés:

El *National Intelligence Council* de los Estados Unidos, en un reciente informe dedicado al análisis de las grandes tendencias que previsiblemente van a dominar la geopolítica mundial en los próximos quince años, incluye dos afirmaciones que me parecen indiscutibles. Por un lado que el proceso de globalización resulta en gran medida irreversible y por otro que los actores no estatales van a jugar un papel cada vez mayor.¹ Ambas tendencias pueden considerarse en conjunto positivas, pero en este ensayo quiero destacar su lado peligroso, representado por las amenazas transnacionales a la seguridad, protagonizadas por agentes no estatales, que se ven potenciadas por la globalización. (Avilés, 2005, p. 1)

Específicamente en el campo económico, la interconexión de los mercados financieros y el surgimiento de las redes informáticas que sirven al comercio internacional hicieron que las distancias fuesen encortadas. Esa interconexión permitió el incremento de la actividad económica ilegal, y permitió una mayor fluidez de los movimientos de recursos de grupos ilegales, permitiendo el surgimiento de verdaderas “holdings” criminales, compañías ilegales transnacionales controlando recursos en el sistema financiero internacional, y al mismo tiempo conduciendo actividades criminales tradicionales en diversos países.

Para contrarrestar tales actividades delictivas, los estados cuentan con sus aparatos y sistemas de seguridad y defensa. Entretanto tales sistemas, más

10. Globalización, de acuerdo con McGrew y Lewis, en cita de Herrera, en *Globalización y desarrollo mundial* (p. 44) se refiere a la multiplicidad de los vínculos e interconexiones entre los Estados y las sociedades, que conforman el actual sistema mundial. Describe los procesos mediante los cuales los acontecimientos, decisiones y actividades en una parte del mundo tienen consecuencias significativas para los individuos y las comunidades en lugares bastante distantes del planeta. La globalización posee dos fenómenos distintos: amplitud (o alargamiento) e intensidad (o profundidad). De una parte, define a un conjunto de procesos que abarca a la mayor parte del planeta y que opera a escala mundial; por lo tanto, el concepto tiene una connotación especial (...). De otra, también implica una intensificación de los niveles de interacción, interrelación o interdependencia entre los Estados y las sociedades que constituyen la comunidad mundial. A la par de la extensión marcha la profundización de los procesos globales.

direccionados para el aspecto tradicional de las amenazas, no logran obtener ventaja, y hasta hoy han logrado derrotar o al menos contrarrestar de manera efectiva e las amenazas¹¹. Esa incapacidad se refleja en la ineficacia de control de actividad criminal en las fronteras físicas y también en el dominio cibernético. Al final, los criminales y las redes transnacionales siguen a la frente de los esfuerzos de los estados para derrotarlos. De ahí la necesidad de coordinar los esfuerzos y las fuerzas de todo el planeta para tratar de obtener una ventaja estratégica sobre los actores adversarios.

Este trabajo coordinado pasa primeramente por el establecimiento de una unificación de conceptos, una estandarización de principios y esfuerzos, obtenidas solamente mediante la acción del máximo organismo mundial para la resolución de problemas comunes: La Organización de las Naciones Unidas (en adelante: ONU).

El secretario general de las Naciones Unidas, Kofi Annan, afirma:

“Si la delincuencia atraviesa las fronteras, lo mismo ha de hacer la acción de la ley. Si el imperio de la ley se ve socavado no sólo en un país, sino en muchos países, quienes lo defienden no se pueden limitar a emplear únicamente medios y arbitrios nacionales. Si los enemigos del progreso y de los derechos humanos procuran servirse de la apertura y las posibilidades que brinda la mundialización para lograr sus fines, nosotros debemos servirnos de esos mismos factores para defender los derechos humanos y vencer a la delincuencia, la corrupción y la trata de personas.”
(2004, p. iii)

El objetivo de este capítulo es, pues, analizar el fenómeno de la delincuencia organizada transnacional, sus orígenes, características e impactos, en aras de discutir los roles necesarios que los ejércitos deben desempeñar para contribuir con sus estados en este fundamental desafío.

Este trabajo se justifica por la propia necesidad de estudiar cuales pueden ser las contribuciones de las fuerzas militares, especialmente las fuerzas terrestres, en este combate mundial contra el delito transnacional. El documento que publica la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos, conocida como Convención de

11. En este trabajo consideraremos como concepto de amenaza para la seguridad internacional: Cualquier acontecimiento o proceso que conduzca a la muerte o la disminución a gran escala de las oportunidades de la vida y socave a los Estados como unidad básica del sistema internacional. Tal definición fue usada por Kofi Anna en su documento de título “A more secure world: our shared responsibility”, de 2004.

Palermo, establece¹² que los estados deben estudiar, debatir, analizar y proponer soluciones para este flagelo, en círculos científicos y académicos.

Por ser el crimen transnacional una actividad predominantemente realizada por actores no estatales, inicialmente presentamos un breve histórico de la evolución de esos actores a través de la historia, sobre todo desde la Paz de Westfalia, y sus consecuencias para el surgimiento de grupos no estatales dedicados a la actividad criminal o a la margen del ordenamiento jurídico.

Posteriormente, se hace un análisis de los cambios en la naturaleza de la guerra a través de los tiempos, lo que nos permitirá ver la participación de los ejércitos y su posibilidad de despliegue contra amenazas híbridas, entre las cuales las amenazas transnacionales.

En la secuencia, es realizado un análisis de los diferentes tipos de amenazas transnacionales, su definición, sus características y sus impactos en los ambientes global, en el hemisferio occidental, en la región de Latinoamérica¹³ y local, en el entorno estratégico colombiano. De la misma forma focalizaremos el tema de las amenazas transnacionales y sus impactos en la estrategia regional, como los organismos internacionales y los organismos regionales de los estados pueden desarrollar acuerdos, estrategias o convenios de cooperación para enfrentar las amenazas.

A partir de este análisis, presentamos los mecanismos existentes, en el mundo y en la región y con base en lo anterior, se identifican los retos, necesidades y la definición exacta de los roles de las Fuerzas Militares contra las amenazas transnacionales soportadas en un marco legal ajustados a la necesidad de acuerdos internacionales (estrategia del compromiso), sugiriendo cuales deben ser las capacidades, y sus límites de actuación. El trabajo no tiene la pretensión de ser una guía militar y de detallar cuales serían la Doctrina, la Organización, el Material y equipo, Personal, Infraestructura, Liderazgo, Educación y Mantenimiento (lo que se conoce por la sigla DOMPILEM) específicos para

12. Artículo 28. Recopilación, intercambio y análisis de información sobre la naturaleza de la delincuencia organizada 1. Los Estados Parte considerarán la posibilidad de analizar, en consulta con los círculos científicos y académicos, las tendencias de la delincuencia organizada en su territorio, las circunstancias en que actúa la delincuencia organizada, así como los grupos profesionales y las tecnologías involucrados. 2. Los Estados Parte considerarán la posibilidad de desarrollar y compartir experiencia analítica acerca de las actividades de la delincuencia organizada, tanto a nivel bilateral como por conducto de organizaciones internacionales y regionales. A tal fin, se establecerán y aplicarán, según proceda, definiciones, normas y metodologías comunes. 3. Los Estados Parte considerarán la posibilidad de vigilar sus políticas y las medidas en vigor encaminadas a combatir la delincuencia organizada y evaluarán su eficacia y eficiencia.

13. Para no abarcar asuntos no correlacionados con la realidad latinoamericana, el trabajo abordará prioritariamente la América Latina. Los diferentes procesos históricos y las características, socioeconómicas, históricas y culturales de las regiones conllevan a la necesidad de un análisis regionalizado, con el fin de proponer los roles para las Fuerzas Terrestres de los países latinoamericanos.

los Ejércitos latinoamericanos contra las amenazas transnacionales, siendo esta la materia de los centros de doctrina de cada país. No obstante, destaca algunos aspectos relevantes de las amenazas que deberán, a criterio de los Estados y sus Ejércitos, constar en el análisis de esas amenazas, principalmente en el nivel de la pequeña estrategia y en el nivel singular, evitando la eventual negligencia de ciertos factores para la proposición de soluciones que van a contribuir en el esfuerzo conjunto, coordinado, interagencial y también combinado en la lucha contra tales amenazas.

Se tratará también las implicaciones de estas operaciones dentro de la nueva doctrina damasco del Ejército colombiano haciendo énfasis en las operaciones terrestres unificadas y un Ejército multimisión.

Para terminar, se concretará un tema para identificar la recomendada participación de los Ejércitos contra las amenazas transnacionales y haciendo un balance de ventajas o desventajas llegando a formular conclusiones y recomendaciones.

BREVE HISTÓRICO DE LOS ACTORES NO ESTATALES

Desde la definición de fronteras entre estados nación en Europa, por ocasión del término de la guerra de los treinta años, establecida en la paz de Westfalia, el mundo convive con la necesaria realidad de mantener los límites de los dominios del Estado, inicialmente imperios, a través de un mínimo control de los límites de sus posesiones (Elliott, J. H., 1999)

Al menos en el continente europeo, la noción de frontera establecía de manera clara lo que posteriormente fue definido como la epidermis del Estado, exigiendo un control y una presencia mínima de representantes de un país, con el fin de mantener las condiciones necesarias a la preservación de los territorios. En las palabras de Gálvez, se puede constatar que:

Decididamente, la idea de frontera integra el concepto jurídico-político de Estado y su necesario soporte territorial. Se trata de una noción que nace al mismo tiempo que las comunidades políticas, que se conforma y perfila con la consolidación del Estado moderno, y que resulta necesaria para referirse al obligado límite de la soberanía del Estado y de sus principales competencias territoriales, a efectos de encuadrar el ámbito de validez primordial de los ordenamientos jurídicos de los Estados en la Sociedad Internacional. Por tanto, se trata de un multiseccular concepto de Derecho Internacional, vinculado además a otras nociones, instituciones

y elementos nucleares de este ordenamiento jurídico (soberanía, competencia territorial y personal del Estado, nacionalidad, extranjería, por ejemplo). (2002, p. 300)

La necesidad de efectivos fieles a la voluntad del gobernante, y no más mercenarios, tan comunes durante la Guerra supra mencionada, para garantizar la integridad del territorio, hizo con que los ejércitos nacionales se consolidasen, estableciendo lo que se conoce como soberanía.

Sin embargo, aún antes de la definición clásica de Estado como siendo aquel ente que posee un territorio, y por tanto sus fronteras, su población y su gobierno, ya existía la presencia de los actores no estatales. Por lo tanto, se puede deducir que la formación del Estado ocurrió a partir de la evolución de actores de menor dimensión. Muchos de esos actores después de la formación de los estados dejaron de pertenecer a la estructura Estatal, permaneciendo a la margen del control del gobierno, conformando una nueva clase, una nueva organización, los actores no estatales (en adelante, ANE).

Una mirada en la historia moderna y contemporánea trae la reflexión acerca de actores no estatales relevantes, y que influenciaron el accionar de los gobernantes. Mercenarios, corsarios, piratas, las compañías de las indias occidental y oriental, las encomiendas, el Sistema de Capitanías en algunas colonias, las empresas de navegación de Cristóbal Colon, de Vasco da Gama, son algunos de ejemplos de ANE antiguos (Halliday, 2001; Avilés, 2017).

Respectadas las idiosincrasias, ya en épocas remotas era posible distinguir diferentes grupos: desde aquellos que ejecutaban sus tareas con fines de obtener ventajas y defender sus propios intereses de poder, los que trabajaban para un rey o imperador, y tenían con esa autoridad algún tipo de contrato, y también aquellos que eran oficialmente “estatales” o gubernamentales, mismo antes de la definición de Estado.

Tras la consolidación de los Estados-Nación, los actores no estatales pierden importancia, y la anarquía del sistema internacional generó la necesidad del fortalecimiento del Estado como principal ente del sistema. Aunque las empresas fuesen importantes actores en el inicio del sistema capitalista de producción, apoyando el desarrollo de la humanidad durante los siglos XIX y XX tras la revolución industrial, solamente al final del siglo XX, con el fin de la llamada Guerra Fría, se observa una nueva preponderancia de ANE y su influencia constante y variada en el mundo contemporáneo.

Siglos se pasaron y la humanidad, de manera semejante a lo que ocurría en épocas remotas, discute la grande diversidad de grupos que no son necesariamente pertenecientes a los Estados, pero que interactúan con los mismos, con variadas finalidades, tales como colaborar con ellos en sus objetivos nacionales, representar otros estados y sus intereses, buscar poder y ventajas económicas (lícitas o ilícitas), representar grandes corporaciones económicas, defender causas de las más variadas, entre otras razones.

En ese contexto, a pesar de la existencia de diferentes conflictos éticos en la actualidad, la mayoría de los países que integran la Organización de las Naciones Unidas, se pusieron de acuerdo en relación a las actividades reconocidamente ilegales que afectan a otros Estados y dependen de la interacción de personas de más de un Estado para su desarrollo. Esas actividades, después de un largo proceso histórico de categorización, recibieron la denominación de crimen transnacional. De acuerdo con la ONU, a través de la Oficina de las Naciones Unidas contra las drogas y el crimen (en adelante, UNODC). Sin embargo, en que pese los ANEs tener hoy una grande importancia, como pasaremos a analizar, todavía son los actores estatales los principales jugadores en el mundo, teniendo importancia primordial en el Sistema Internacional.

EL CONCEPTO DE AMENAZA

El concepto de amenaza fue discutido durante el Seminario Regional de América del Sur en Bogotá en agosto de 2016. “El problema de las amenazas transnacionales es un problema globalizado,” comentó el General de Brigada en retiro Augusto Álvarez Torres, del Ejército de Perú, e investigador académico en temas de seguridad a Diálogo. De igual forma se hizo mención a la necesidad de enfrentarlas amenazas solo será posible con “La cooperación internacional para combatir las amenazas es excelente tanto en la parte académica como en la preparación operativa. Si nos aislamos del resto del mundo y queremos solucionar solos este problema, no podremos”.

Hemos querido iniciar recordando lo básico definiendo que es una amenaza, llagando al Concepto de amenaza como Todo hecho, situación, comportamiento o actitud; latente o manifiesta; evidente o deducida; que nos lleva a presuponer que pueda poner en peligro, daño o riesgo.

La amenaza afecta, la integridad física o moral de una persona, grupo social, país, o grupo de países; trascendiendo directamente a sus intereses, sus recursos, su patrimonio, su heredad histórica, su futuro como posibilidad real;

identificando los Elementos de la amenaza Actor que puede ser o no estatal, la Intención, voluntad y la Capacidad.

Las amenazas en términos generales se concretan amenazas internas y externas (transnacionales) dentro de ellas hemos identificado en dos grandes grupos: Amenazas Tradicionales y nuevas amenazas, de donde se dividen una variedad de acuerdo al medio y al actor, como demostrado a continuación:

Riesgos de intereses contrapuestos entre Estados y Naciones, Diferencias por la definición de fronteras, Conflictos de alta y mediana intensidad entre Estados, Operaciones militares tradicionales, Movimientos de Liberación Nacional; y Diferencias de Ideología

Este tipo de amenaza generalmente son las que se desarrollan fuera del territorio de los estados, pero llegan a afectar sus intereses o que se diseñan desde el exterior para afectar un interés interno de otro estado, la afectación o el riesgo se genera de afuera hacia dentro, con base en lo anterior podemos determinar varios tipos de amenazas externas así:

Pretensiones Geopolíticas; Recursos Naturales; Terrorismo Internacional; Narcotráfico; Migraciones Ilegales; Crimen Organizado Transnacional; Trata de Personas; Lavado de Activos; Tráfico de Armas; Ciberamenaza; y Piratería.

Dichas amenazas y desafíos requieren ser abordadas de manera multidimensional e integral, ya que demandan la búsqueda coordinada de soluciones a los problemas comunes, de acuerdo al sector o zona donde se desarrollan, que afectan varios estados, sus intereses y que pueden ser mutantes de un sector interno a regional, hemisférico, o global.

Por ello, en resumen y concluyendo, las nuevas amenazas son un problema que afecta varios estados o zonas, el proceso de enfrentarlas es cada vez más difícil debido a que son más diversas, menos visibles y menos previsibles, es por esto que constituyen un riesgo real para la paz en los estados, el hemisferio y el mundo

LA NATURALEZA CAMBIANTE DE LA GUERRA EN LOS DÍAS ACTUALES – AMENAZAS DIFUSAS

Al observar los actores estatales y no estatales en el Sistema Internacional, se verifica que la propia evolución del arte y de la ciencia de la guerra ocurrió

de manera paralela y proporcional a la participación de esos diferentes actores en el mundo.

Como punto de partida para ese análisis, se puede tomar el cuadro a continuación:

Figura 1 - Una tipología de generaciones de la guerra y el conflicto

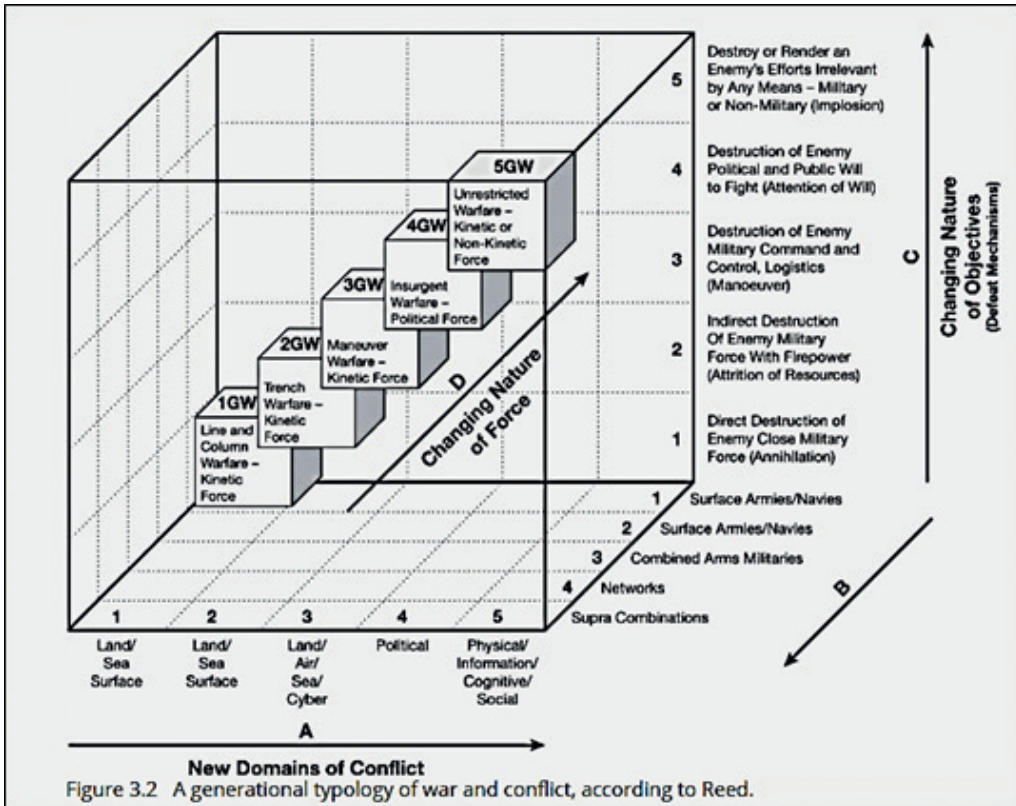


Figure 3.2 A generational typology of war and conflict, according to Reed.

Nota: Reed, (2008).

Observando el cuadro, se verifica que en su trabajo, Reed evalúa que las primeras tres generaciones de la guerra (en adelante, GW), demostradas en los cubos, no apoyaban sus operaciones en los actores no estatales, tampoco consideraban esos actores como determinantes como medio para obtener la victoria. En otras palabras, los actores no estatales, a partir de la 2 GW, pasaron a representar blancos que influenciarían la rendición, o actores que apoyarían el esfuerzo de guerra. Sin embargo, los ANE eran organismos accesorios para la guerra, y no preponderantes.

A partir del conflicto de 4ª generación, se percibe un incremento de la importancia y de los roles de los ANE en el ambiente de guerra. El surgimiento de la guerra de redes, la teoría de la necesidad de doblegar la voluntad de lucha del Estado sin una confrontación, sea por la lucha de las propias fuerzas de guerrilla, sea por la existencia de un aparato de apoyo subterráneo en soporte a la lucha armada, interna o externamente en relación al Estado considerado. Ejemplo claro fue la Guerra Popular prolongada de Mao Tse Tung en China, que sirvió de modelo para otras, como en Vietnam y el conflicto en Colombia.

En el caso colombiano, se verificó ya un cambio entre el conflicto clásico de 4ª generación y una transición al conflicto de 5ª generación, a partir del fenómeno conocido como convergencia, cuando las FARC adoptaran una postura y un modus operandi de narco-guerrilla, a partir de la década de los 1980. (Ferro & Ramón, 2002)

Con la guerra e 5ª generación, llamada por muchos de irrestricta o híbrida, aumenta aún más la importancia de los ANE, como su pudo constatar en los actores pro-Rusia en la Guerra contra Ucrania y la conquista de Crimea. (Liang y Xiangsui, 1999).

Ejemplos históricos recientes demuestran que las estrategias exitosas de revolución silenciosa, adoptada por Gene Sharp¹⁴, dan los créditos sobre todo a la acción de ANEs dentro de los países. En ese tipo de conflicto, aun conforme el cuadro, se verifica el empleo del 5º dominio de la guerra, el ciberespacio, donde más ANEs pueden actuar en un esfuerzo coordinado con el fin de obtener ventaja contra un Estado.

Es posible constatar, de esa manera, que la evolución de la guerra condujo a un cambio no solamente de procesos, doctrinas y formas de actuar, como también llevó a una inserción de los ANEs en las estrategias con el claro fin de lograr el éxito en los conflictos. La propia fluidez territorial de los ANEs en la 4ª generación de la guerra contribuye para la actividad transnacional de los mismos, físicamente o a través del ciberespacio, lo que aliada a la convergencia criminal, tiene como consecuencia el carácter transnacional de las actividades ilícitas de esos actores.

Se verifica, así, que la evolución del arte y de la ciencia de la guerra contó con la participación directa, sobre todo después del fin de la guerra Fría,

14. Para mayores informaciones, ver el video Gene Sharp –Cómo empezar una revolución en <https://www.youtube.com/watch?v=q-Zi0xkYtE0>

de actores no estatales, caracterizando un cambio en la preponderancia de los Estados y una cada vez mayor influencia de los ANE y su evolución a actores ilegales transnacionales en los cambios políticos del Sistema Internacional.

A finales del siglo XX y en el siglo XXI, con la ejecución y desarrollo de la globalización en el contexto internacional, se dio pie a la implementación y cambios en la seguridad y la defensa de los estados, al surgimiento o implementación de una diversidad de amenazas que dio origen a nuevos desafíos para la seguridad y defensa nacionales.

LAS AMENAZAS TRANSNACIONALES Y SUS IMPACTOS

CARACTERIZACIÓN DE LAS AMENAZAS TRANSNACIONALES A LA SEGURIDAD.

Con la finalidad de discutir los roles de los ejércitos deben poseer para contrarrestar el problema común del crimen organizado transnacional, es necesario evaluar cuáles son las principales amenazas transnacionales, las capacidades existentes en las fuerzas terrestres, y después de un ejercicio de análisis, llegar a los posibles caminos que llevarían a una situación de ventaja en el futuro.

Primeramente, el abordaje considerará cuales las amenazas globales y sus capacidades¹⁵, para después describir las amenazas que afectan al hemisferio occidental, para en seguida discutir los problemas transnacionales del entorno estratégico de Colombia y su vecindario.

La bibliografía para la clasificación de amenazas a la seguridad global de carácter transnacional es extensa, con inúmeras propuestas y análisis coherentes con la realidad de cada Estado y cada entorno geoestratégico considerado.

Inicialmente, analicemos la evolución del concepto de amenaza transnacional a través de los siglos XX y XXI, con la tabla 1 a continuación:

15. De acuerdo con la Real Academia Española, capacidad es la “aptitud, talento, cualidad que dispone alguien para el buen ejercicio de algo, oportunidad, lugar o medio para ejecutar algo”. Ya el concepto de amenaza agrega a la capacidad una motivación, una voluntad de lograr un determinado objetivo. Para efectos del estudio de este capítulo, se entiende por amenaza al “conjunto de circunstancias que integradas constituyen un factor potencial de daño cierto y que bajo ciertas circunstancias puede producirse” (Paladino, 2002).

Tabla 1 – Evolución mundial de las leyes contra el Crimen Organizado Transnacional

AÑO	LEGISLACIÓN
1912 Conferencia Internacional de Haya	Límite a los “usos médicos y legítimos” del ópio, de la morfina y de la cocaína
1925	Convención Internacional para restringir la producción y manufactura de narcóticos
1948 Internacional	ONU - protocolo para el sistema de control de las drogas sintéticas y orgánicas
1961 Internacional	ONU Convención Única - prohíbe estupefacientes (108 substancias orgánicas y sintéticas)
1971 Internacional	ONU Convención de Viena - contra Tráfico ilícito de narcóticos y psicotrópicos (ratificado por 76 países)
1988 Internacional	ONU Convención de Viena - reforzar un reprimir al tráfico
1996 EUA / A. Latina	Estrategia Antidroga no Hemisferio
1998 Internacional	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Drogas: resoluciones de medidas colectivas para el desarrollo de un control internacional para el control del problema mundial de las drogas: planes de combate a las anfetaminas (ATS), precursores químicos; lavado de dinero; promover una cooperación judicial y un programa de erradicación del plan de drogas ilícitas para la introducción del desarrollo alternativo
2000	Convención de las Naciones Unidas contra el crimen organizado transnacional y sus protocolos adicionales (convención de Palermo)
2003	Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción
2006 Internacional	Naciones Unidas para la lucha contra el terrorismo
2009 Internacional	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Drogas (Viena): intento de revisión de las políticas globales sobre las drogas

Nota: Werdan, 2017, a partir de Machado (2011).

Se verifica que los estados, desde el inicio del siglo XX, tratan de contrarrestar problemas internos con orígenes o consecuencias externas a sus territorios.

Sin embargo, antes mismo de analizar las amenazas, es necesario explicitar qué es la amenaza transnacional y cuales los delitos considerados como tal pelas Naciones Unidas. En ese contexto, se destaca a nivel mundial la misma Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos. El documento fue resultado de diversas reuniones realizadas en Polonia, Argentina y Tailandia, antes de la propia convención en Palermo, Italia, la convención realizada en el año 2000, y divulgado a todos los participantes de la conferencia, establece que los crímenes transnacionales son definidos y clasificados obedeciendo a diferentes criterios.

Segundo el propio documento, su principal finalidad es constituirse en:

Un instrumento eficaz y el marco jurídico necesario para la cooperación internacional con miras a combatir, entre otras cosas, actividades delictivas como el blanqueo de dinero, la corrupción, el tráfico ilícito de especies de flora y fauna silvestres en peligro de extinción, los delitos contra el patrimonio cultural y los crecientes vínculos entre la delincuencia organizada transnacional y los delitos de terrorismo (2004, p. 2)

En cuanto a las definiciones, la convención establece, entre otras la que:

Por “grupo delictivo organizado” (en adelante: GDO) se entenderá un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material (Naciones Unidas, 2004. p. 5).

El primero criterio para clasificar la amenaza como transnacional es la ubicación de donde se comente el crimen. Por ello, la convención estableció que son crímenes transnacionales los que:

a) Se comete en más de un Estado; b) Se comete dentro de un solo Estado, pero una parte sustancial de su preparación, planificación, dirección o control se realiza en otro Estado; c) Se comete dentro de un solo Estado, pero entraña la participación de un grupo delictivo organizado que realiza actividades delictivas en más de un Estado; o d) Se comete en un solo Estado, pero tiene efectos sustanciales en otro Estado (Naciones Unidas, 2004. p. 6).

Identificando donde se comete el delito, el UNODC también define qué tipos de delitos son abarcados por la convención, que establece que “los delitos tipificados con arreglo a los artículos 5, 6, 8 y 23¹⁶ de la presente Convención” (2004, p. 7) y también destaca como transnacionales “Los delitos graves¹⁷ que se definen en el artículo 2 de la presente Convención; cuando esos delitos sean de carácter transnacional y entrañen la participación de un grupo delictivo organizado” (2004, p. 7).

La convención fue aún complementada en el Anexo II, que trae el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños. También complementa la Convención de Palermo el Anexo III, que trata de los crímenes de tráfico ilícito de migrantes, por tierra y por mar, estableciendo que su finalidad es de “prevenir y combatir el tráfico ilícito de migrantes, así como promover la cooperación entre los Estados Parte con ese fin, protegiendo al mismo tiempo los derechos de los migrantes objeto de dicho tráfico.” (UNODC, 2004. p. 56).

Posteriormente, por medio de la Resolución 55/255 de la Asamblea General, de 31 de mayo de 2001, fue publicado el Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones. Establecido más de un año después del primer protocolo este instrumento legal complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y vino a complementar los huecos en el protocolo inicial, en lo que se refiere a esos productos.

De esta manera, a través de la estrategia del compromiso, las Naciones Unidas tomaron un importante paso en la lucha organizada y concertada de los países contra este enemigo común, por caracterizar exactamente cuáles son los delitos abarcados por la norma internacional, y cuales las acciones que los estados deben tomar para combatir el flagelo transnacional.

En complemento a lo establecido en la convención, el investigador Pablo Adrián Pérez Paladino, integrante de la Red de Seguridad y Defensa de América Latina, analiza el tema aún en el año 2002 y presenta como principales amenazas transnacionales y globales el terrorismo, el narcotráfico; los fundamentalismos

16. El Artículo 5 se refiere a la participación en Grupo Delictivo Organizado, cuando internacional. El Artículo 6 destaca la actividad de blanqueo del producto de delito, el Artículo 8 es relacionado a la corrupción y el 23 detalla el crimen de obstrucción de la justicia.
17. Por “delito grave” se entenderá la conducta que constituya un delito punible con una privación de libertad máxima de al menos cuatro años o con una pena más grave.

y los extremismos antidemocráticos; ciertos tipos de delito de criminalidad organizada, como el contrabando de armas, materiales y sustancias críticas; la proliferación y tráfico ilícito de sistemas de armas y sustancias críticas; y el desarrollo y la transferencia ilegal de tecnologías sensibles de uso dual. El autor también considera como transnacionales, pero en un grado inferior, las amenazas oriundas de “problemas globales como los procesos migratorios y la situación de los refugiados; el crecimiento excesivo de la población; la falta de desarrollo de las economías nacionales y la degradación de los sistemas ecológicos y del medio ambiente” (Paladino, 2002).

Con el pasar del tiempo, otros trabajos han traído nuevos análisis, fruto de la propia evolución de la amenaza. De acuerdo con Douglas Farah, investigador del Instituto de Estudios Estratégicos, (en adelante: SSI) de la Escuela de Guerra del Ejército de los EUA (U.S. Army War College), apunta un cambio en las amenazas, que llega a nuestra realidad junto con la globalización:

La combinación emergente de amenazas comprende un híbrido de criminales-terroristas y franquicias estatales y no estatales, combinando múltiples naciones que actúan en concierto, y TOC¹⁸tradicionales y grupos terroristas actuando como “proxies” para los estados-nación que los patrocinan.

Estas franquicias híbridas ahora deben ser vistas como una amenaza de seguridad de nivel uno para los Estados Unidos. Comprender y mitigar la amenaza requiere un enfoque de todo el gobierno, incluyendo recolección, análisis, aplicación de la ley, políticas y programación. Ya no es útil la dicotomía estatal / no estatal para iluminar estos problemas, así como la brecha TOC / terrorismo está desapareciendo cada vez más.

Estas franquicias operan y controlan territorios geográficos específicos que les permiten funcionar en un entorno relativamente seguro. Estos oleoductos, o cadenas de redes recombinantes, son altamente adaptativos y capaces de mover una multiplicidad de productos ilícitos (cocaína, armas, seres humanos y dinero en efectivo)(2012, p.1).

Avilés, citando el informe de la ONU denominado “*A more secure world*”, destaca las cinco categorías de amenazas mundiales catalogadas por el documento:

18. Crímenes organizados transnacionales (en adelante: TOC)N.T.

La primera se refiere a la pobreza, las enfermedades infecciosas y el deterioro medioambiental, la segunda a los conflictos armados, tanto interestatales como internos, la tercera a la proliferación de las armas nucleares, biológicas, químicas y radiológicas, la cuarta al terrorismo y la quinta a la delincuencia organizada transnacional (2005, p. 1).

Aquí, se destaca la mención al crimen ambiental, que no era abarcado explícitamente por la convención, pero que se encuadra en delitos graves practicados de manera transnacional, sea por la explotación de áreas en la franja fronteriza, sea por el contrabando de productos ambientales entre los países.

El mismo autor analiza las amenazas transnacionales como una antítesis de la globalización y los actores no estatales, y abordando tres amenazas que tienen en común: su carácter transnacional; el protagonismo de actores no estatales y su interrelación → Migraciones y seguridad – Delincuencia transnacional organizada – Terrorismo Yihadista – Armas NBQR. Son interesantes en este documento las relaciones que se crean entre una y otra amenaza demostrando que se pueden interrelacionar entre ellas, generando nuevos contextos de amenaza transnacional. (Avilés, 2005)

Posteriormente, Avilés apunta, en un texto más completo que el anterior, los mismos cinco tipos de amenazas que en el documento de Naciones Unidas, y analiza las amenazas en tres ejemplos: los flujos migratorios transnacionales; la proliferación de las armas nucleares, biológicas, químicas y radiológicas (posible uso terrorista); y la delincuencia organizada transnacional y narcotráfico. (Farré, 2005)

De hecho, en todos los estudios acerca de las amenazas transnacionales, queda muy claro que el crimen se arquitecta y se ejecuta a través de una compleja red que se beneficia de diversos factores tales como la globalización, el uso del ciberespacio, la corrupción, el terrorismo, la actividad macroeconómica y microeconómica en el sistema internacional y en los estados, entre otros factores. La DOT termina por colaborar con objetivos de grupos de poder con intereses oscuros, y en una relación dañina y simbiótica, también se beneficia con esa relación espuria.

LAS AMENAZAS GLOBALES ACTUALES

Las principales amenazas transnacionales que afectan el mundo hoy son los grandes grupos de actividades criminales, las verdaderas empresas multinacionales del crimen. Datos del UNODC apuntan que:

Cada año, la delincuencia organizada transnacional genera unos \$ 870 mil millones. Es decir, más del seis veces el monto de la asistencia oficial para el desarrollo para ese año y el equivalente a casi el 7 por ciento de las exportaciones mundiales de mercancías, amenazando la paz y la seguridad humana, lo que lleva a violar los derechos humanos y socava el desarrollo económico, social, cultural y político de las sociedades de todo el mundo (UNODC, 2017)

Otro estudio, de la Oficina del Director Nacional de Inteligencia del gobierno de los Estados Unidos, considerando también el lavado de dinero, es presentado en la figura 2, donde se constata el enorme impacto de la delincuencia organizada transnacional en la economía mundial, y como esta puede afectar de manera decisiva la economía de muchos países, que tienen su PIB menor que las grandes cuantías aquí evidenciadas.

Figura 2: Costos anuales estimados e ingresos generados por la TOC

Estimated Annual Costs and Revenues Generated by TOC	
Crimes	Estimated Annual Dollar Value
Money Laundering	\$1.3 to \$3.3 trillion (between 2 and 5 percent of world GDP)
Bribery	Significant portion of \$1 trillion
Narcotics Trafficking	\$750 billion to \$1 trillion
Counterfeited and Pirated Products	\$500 billion
Environmental Crime (illegal wildlife trade, logging, trade in CFCs, and toxic waste dumping)	\$20 to \$40 billion
Human Trafficking (2.4 million victims)	\$21 billion
Credit Card Fraud	\$10 to 12 billion
Fire Arms	\$170 to \$320 million

Nota: Director of National Intelligence (s.f.)

Un informe de 2010, del UNODC, detalla la evolución de la Delincuencia Organizada Transnacional (en adelante: DOT) y sus impactos en el mundo, diez años después de la firma de la Convención de Palermo. El informe intitolado “*La globalización del delito: evaluación de la amenaza que plantea la delincuencia organizada*” establece que:

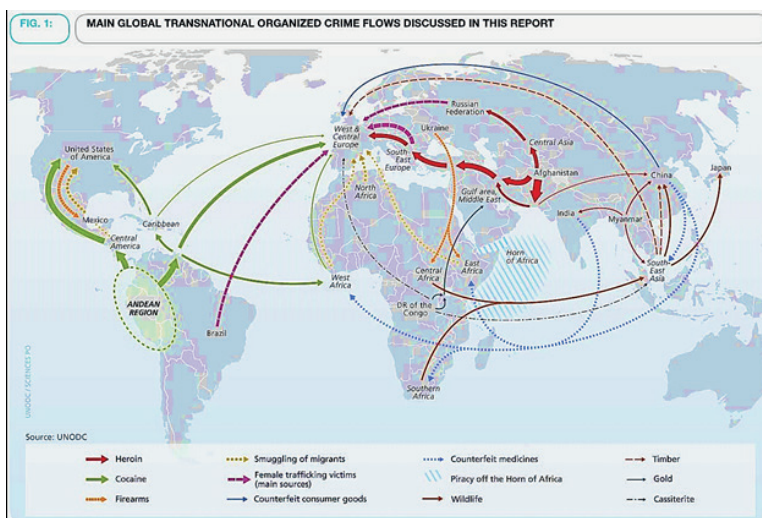
La detención de las operaciones de la delincuencia organizada transnacional se ha convertido así en una cuestión de prioridad internacional. Traducir la voluntad política en resultados concretos significará lograr dos objetivos difíciles: entender la delincuencia organizada transnacional e integrar las respuestas nacionales en las estrategias internacionales. Este informe es una contribución al primer esfuerzo (UNODC, 2010).

El documento expone cómo, mediante la violencia y los sobornos, los mercados internacionales de la delincuencia han pasado a ser grandes centros de poder y expuso los resultados de las acciones de los países contra al crimen transnacional y el crecimiento de las amenazas. Asimismo, los mecanismos que a su turno mejoraran las conexiones entre personas, mercados y países también sirvieron a los ANEs criminales. Surgieron grandes centros de poder económico, y los mercados internacionales de la delincuencia han pasado a ser grandes centros de poder. (UNODC, 2010)

Antonio María Costa, Director Ejecutivo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), afirmó que “La delincuencia organizada se ha globalizado convirtiéndose en una de las primeras potencias económicas y armadas del mundo” (UNODC, 2010).

Otro dato importante que trae el informe es el mapa de las rutas criminales de ilícitos transnacionales del UNODC, que trae los flujos mundiales y las principales rutas del crimen organizado transnacional, como muestra la figura 3:

Figura 3: Principales flujos globales del crimen organizado discutidos en el informe



Nota: UNODC, 2010)

A partir de la figura, se verifica que hay una inmensa red de criminalidad transnacional de diversos tipos y finalidades, de acuerdo con su clasificación por la Convención de Palermo. En consecuencia, tales actividades impactan de forma determinante no solamente en la economía mundial, como también en los otros campos del poder.

Fruto de las evaluaciones de los países más ricos del mundo (G8) y el Consejo de Seguridad de la ONU, y también otras organizaciones, la conclusión es que muy poco se ha avanzado en el combate a los ilícitos transnacionales, desde la firma de la Convención de Palermo. El informe aclara que los datos suministrados por los estados al UNODC son escasos, limitados y dispares. De acuerdo con el órgano, las mafias y los grupos de poder criminal internacional siguen en plena actividad. El director constató la inercia y la pasividad de los países en colaborar efectivamente para la reducción de la criminalidad transnacional. (UNODC, 2010).

El impacto económico de la DOT genera consecuencias psicosociales, políticas y militares para todos. El la peor de la hipótesis, los impactos y la influencia del crimen transnacional organizado puede llevar a que el sistema internacional se deteriore, las transacciones económicas disminuyan, y el desarrollo global propuesto pelas Naciones Unidas, en la visión idealista, no sea alcanzado.

AMENAZAS HEMISFÉRICAS

La Organización de los Estados Americanos sistematizó la visión hemisférica y se determinó el manejo de este concepto permitió la interpretación y declaró que la nueva concepción de seguridad en el Hemisferio es de alcance multidimensional, incluye las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del hemisferio, incorpora las prioridades de cada Estado, contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social, y se basa en valores democráticos, el respeto, la promoción y defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación, y el respeto a la soberanía nacional (Organización de los Estados Americanos, 2003, p.2)

Bajo la óptica de la DOT mundial, anteriormente descrita, se puede constatar que el Hemisferio Occidental, por abrigar el país más rico del mundo, asimismo Canadá, miembro del G8, y también los países latinoamericanos, que en su gran mayoría se constituyen de países en desarrollo y con bajos índices

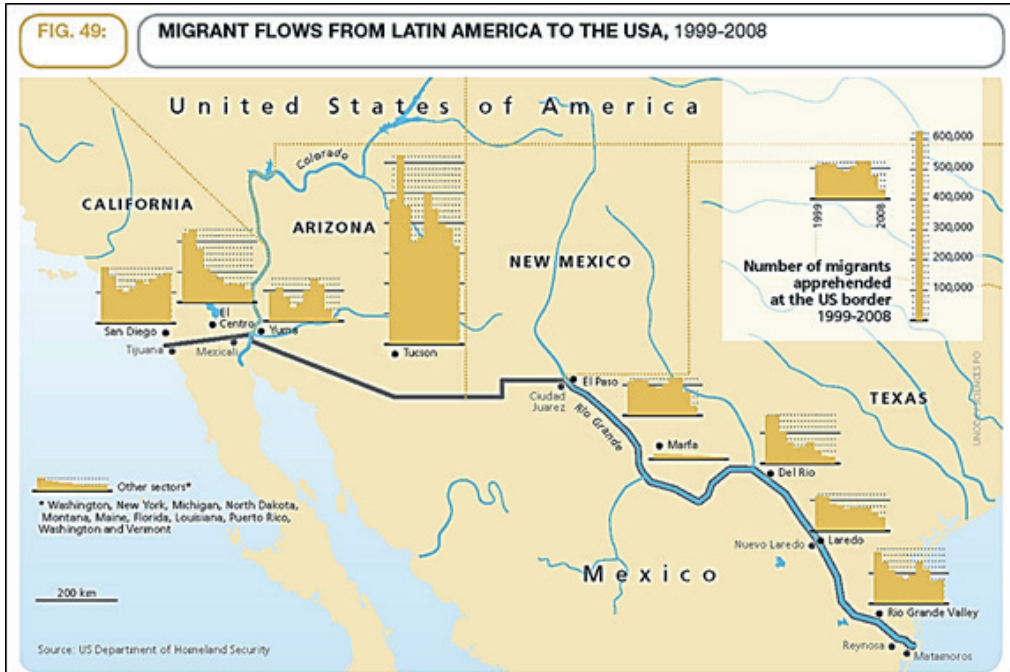
socioeconómicos, se presenta como una región de grandes contrastes y por lo tanto, grandes desafíos. Eso porque la DOT puede generar un aislamiento de esa región del globo, debido al riesgo de inversión externa que representa la DOT en la región. Las consecuencias son nocivas para todos.

A partir del informe del UNODC comentado en el tópico anterior es posible destacar, dentro las actividades de la DOT mundial, aquellas más directamente relacionadas con el hemisferio:

[...] Las dos corrientes más importantes para el tráfico de migrantes son de África a Europa y **de América Latina a los Estados Unidos**. Aproximadamente entre **2,5 y 3 millones de migrantes ilegales procedentes de América Latina se introducen clandestinamente en los Estados Unidos** lo que genera para sus traficantes, la suma de US \$ 6.600 millones.

En cuanto a la migración ilegal en las Américas, el documento presenta el mapa de la figura 4.

Figura 4: Flujos de migrantes de Latinoamérica hacia EUA 1999-2008



Nota: UNODC, 2010)

Continuando con el informe, se observa que:

[...] **El mercado de la cocaína de América del Norte se está reduciendo, debido a una menor demanda** y una mayor aplicación de la ley. Esto ha dado lugar a una **pugna por su dominio entre mafias de traficantes, en particular en México**, y a nuevas rutas de drogas. “A lo largo de toda la **costa atlántica de América Latina** la cocaína se trafica a Europa a través de África”, dijo el Sr. Costa. “Ante ese ataque, algunas de las naciones del África occidental lo tienen muy difícil”.

[...] Los países que cultivan la mayor parte de las drogas ilícitas del mundo, como el Afganistán (opio) y **Colombia (coca)**, son el blanco de la atención y las críticas. Sin embargo, la mayoría de las ganancias del narcotráfico se devengan en los países (ricos) de destino. [...] **De los 72 mil millones de dólares de los EE.UU. del mercado de la cocaína en América del Norte y Europa, los distribuidores de nivel medio en los países consumidores perciben un 70% de las ganancias, y no en la región andina.**

Se constata, por lo tanto, que el flujo del DOT de y para los Estados Unidos caracteriza una fuente para las acciones delictivas en todo el hemisferio. Estos datos sugieren otra discusión, que involucra toda América, pero tiene como punto de partida los Estados Unidos, basada en dos puntos clave. El primero sería un debate acerca de a qué punto el control de la demanda influencia la producción en la región andina y el tráfico a través de Centroamérica. Eso porque por cuestiones macroeconómicas, no hay oferta si no hay demanda. Discusiones sobre un marco legal más rígido visando la disminución del consumo eventualmente pueden ayudar en la reducción de la demanda y en consecuencia, de la oferta. El otro punto a discutir sería si los órganos de control, de policía y financieros existentes en la mayor economía del planeta son suficientemente eficaces, y cuales medidas los EUA puedan y deban implementar para mejorar, además del control fronterizo necesario e ya ejecutado, sus capacidades de combate y control interno de la distribución y venta de ilícitos, una vez que como visto en este trabajo, la mayor parte de la ganancia con la DOT se queda en los países más ricos.

UN ENFOQUE A LA AMÉRICA LATINA

En lo que se refiere a la América Latina, se constata que la región, por poseer bajo índice promedio de desarrollo humano, tiene problemas graves en los tejidos sociales de sus países constituyentes, lo que genera un déficit de atención a las necesidades básicas de sus poblaciones. Tal condición es favorable

y se presenta como un caldo de cultivo para la cooptación de personas con aras de participar directa o indirectamente de la DOT.

En Latinoamérica hoy, el crimen organizado es la mayor amenaza a los Estados de la Región. En varios países los GDO se encuentran infiltrados en el Estado, minando su monopolio de la violencia y sus otras capacidades, generando precarias condiciones de seguridad por un lado y creando estructuras paralelas de poder y dificultades de funcionamiento de las instituciones de acuerdo con su previsión legal. Debido a esa situación, surge la expresión común en los análisis y en las noticias, de que este o aquel estado constituye un “Estado fallido”. (Maihold, 2011)

En las palabras de Maihold:

Los gobiernos de la región rechazan la calificación de “Estado fallido”, considerándola una variante de las políticas de “certificación” de Estados Unidos practicadas en los años noventa. De esta manera, se repiten debates que se dieron hace una década en el caso de Colombia y se reeditan en la actualidad con referencia a México o a los países centroamericanos. Lo que se requiere, por el contrario, es un análisis específico que trate de identificar aquellas áreas de presencia limitada del Estado donde actores no-estatales (sociales y económicos, violentos y no-violentos, nacionales e internacionales) están participando en la prestación de servicios básicos como la seguridad y el bienestar (2011).

Los GDO tienen una grande capacidad de adaptarse a los cambios, y no es siempre que involucra la utilización de dinero en especie. Es en este punto que se ve más claramente la influencia del narcotráfico y sus conexiones con otros crímenes. Muchas veces ocurren trocas directas entre mercancías y/o servicios ilegales, lo que dificulta el seguimiento y la comprobación del delito. Los cambios de demanda por diferentes drogas de acuerdo con la moda también influyen a la dinámica de la DOT en Latinoamérica.

El efecto globo y el efecto cucaracha son dos fenómenos que explican por qué el combate al crimen no se puede hacer en apenas un país. De hecho, la guerra a las drogas en Colombia, durante los años 90 y 2000 ya había sido resultado del apoyo estadounidense a la erradicación de coca en Perú y Bolivia durante los años 80, haciendo que los cultivos en Colombia saltasen exponencialmente durante los 90. Posteriormente, con la guerra a las drogas en Colombia ganando destaque y obteniendo éxitos, hubo un aumento de la producción y del tráfico en Centroamérica y México. (UNODC, 2010; Bagley, 2011, en cita de Rosen & Martinez)

Esa naturaleza cambiante de actividades genera un modelo de producción y ganancia que varía no solamente de acuerdo con la demanda, pro también es regulado de acuerdo con las capacidades de los estados y organismos en combatirlo. Eso amplía la gama de actividades criminales, creándose una “modalidad productiva multidimensional” que reduce la dependencia de un único mercado ilegal, ampliando su actividad criminal hacia secuestros y extorsiones, tráfico de armas y patentes, migración clandestina, así como trata de personas y tráfico de órganos” (Maihold, 2011).

Esas actividades se complementan con el lavado de dinero, la amenaza a agentes de la ley, los planes de ejecución a agentes públicos, los atentados al patrimonio y a servicios públicos, generando terror, y la corrupción, todo con la finalidad de permanecer con sus ganancias y mantener y expandir las mismas, como observado en Colombia y más recientemente en México.

Bajo esa óptica las clasificaciones anteriormente utilizadas de países productores, de tránsito y consumidores, como trae el UNODC, pasan a no tener tanta importancia. Un ejemplo de este cambio son los países que antes eran considerados de tránsito y que pasaron a ser también grande consumidores, debido a esas variedades delictivas. La droga pasa a ser moneda de pago de otras actividades y también objeto de consumo, lo que lleva a países como Brasil (2º mayor consumidor de cocaína) y Argentina, se destacar en el escenario del narcotráfico y del crimen organizado, generando consecuencias socioeconómicas graves.

Figura 5 - Principales corrientes de tráfico de cocaína en el mundo



Nota: Word Drug Report, 2016

En complemento a ese análisis, se tiene el Informe Mundial de Drogas. El documento indica que los GDO de Latinoamérica tienen una grande participación en el narcotráfico transnacional en el mundo, y también tiene importantes países consumidores. Las figura 5 y 6 demuestran muy claramente tal situación. (UNODC, 2016)

Se constata a través de la figura 5 la preponderancia en la producción, el consumo y el tránsito de cocaína en Latinoamérica. El informe apunta también que “después de un período de estabilidad, desde 2010 el consumo de cocaína también ha estado aumentando, principalmente debido al aumento en el consumo de cocaína en América del Sur” (World Drug Report, 2016)

Figura 6 - Principales corrientes de tráfico de heroína en Latinoamérica



Nota: Word Drug Report, 2016

También se observa en la figura 6 la presencia y el significativo flujo de heroína en el hemisferio occidental y originario de otras partes del mundo, con énfasis en el tráfico que pasa por Latinoamérica.

Otro aspecto directamente conectado con la DOT, pero con origen en los estados, es la convivencia establecida de los GDO y los gobiernos locales, sea por la incapacidad de combatir, sea por interés en mantener el problema, para vender promesas políticas. Tal condición variada en cada estado, aliada a la naturaleza empresarial de los GDO transnacionales, aumenta aún más la dinámica, pelo uso de otras “filiales de la empresa” y la continuidad de la actividad delictiva. Ese pseudo-equilibrio es roto cuando las ganancias superan las expectativas, y ocurre un claro desequilibrio entre los GDO y los estados. En el intento de recuperar espacios ocupados por los GDO, ocurren verdaderas batallas, como las verificadas en Colombia, Centroamérica, México, y en grandes ciudades en Brasil, como Rio de Janeiro y São Paulo, en Brasil.

La complejidad es tanta que en muchos casos, los gobiernos no consideran recuperar totalmente el control de un área, sino volver al estado de equilibrio y convivencia con los GDO como anteriormente mencionado. Ejemplos de eso son los avisos en la prensa con antelación, antes de operaciones de policía en Brasil. Para evitar enfrentamientos y bajo la justificativa plausible de evitar la muerte de inocentes, el conflicto es evitado, terminando por aplazar y no resolver el problema, cambiando apenas el local donde las bandas criminales estarán en cuanto el aparato policial estuviere en las comunidades ocupadas. (Andrade, 2013)

Para completar, los criminales desde las cárceles continúan controlando sus bandas afuera, a través de un sistema penal muchas veces permisivo. Estados que no tienen leyes y procesos penales rígidos, y que se dejan contaminar por el crimen, generan una jerarquización del sistema criminal dentro de las prisiones, lo que aliado a un sistema judicial lento y sin la reforma del sistema penal generan las condiciones para la continuidad del crimen.

Por fin, se constata que en Latinoamérica existe un caldo de cultivo para la actividad delictiva organizada, tanto interna como externamente entre los estados. Esa complejidad de factores y actores que actúan en pro y en contra las amenazas exigen un esfuerzo un esfuerzo coordinado entre las instituciones de los estados y también la acción combinada entre estados, en aras de disminuir o al menos controlar las acciones de los GDO transnacionales. Para amenazas transnacionales, medidas transnacionales.

FLUJOS DE DOT ENTRE LATINOAMÉRICA Y OTRAS REGIONES

Además de la existencia del flujo criminal transnacional originario de Latinoamérica, existen también flujos de otras regiones para la región y flujos de la región hacia otras regiones del mundo. En este contexto se destacan los flujos criminales oriundos de China para Latinoamérica y de Latinoamérica para África y Europa.

Con relación a este flujo oriundo de Latinoamérica, el informe sobre drogas en el mundo y la figura 6 ya nos trae datos sobre las conexiones de lo GDO regionales con otros continentes. Sin embargo, el tráfico pasando por África y con destino final hacia Europa es uno de los más importantes y viene creciendo de volumen en la última década. (Brombacher & Maihold, 2009; UNODC, 2016)

Por otro lado, el flujo desde Asia hasta Latinoamérica se presenta como una importante fuente de ganancia para los actores delincuenciales. Desde China se desarrolla un sistema de DOT denominada Crimen Organizado Transpacífico (en adelante: COTP).

Aprovechando una mejor infraestructura financiera legal establecida en los últimos años, debido a un acercamiento entre China y los países latinoamericanos, los criminales del COTP expanden sus acciones, entre las cuales se destacan el contrabando de chinos a través de América Latina y el Caribe por bandas radicadas en la RPC, la compra de productos químicos precursores de China para la producción de drogas en América Latina y la compra ilegal de metales por parte de empresas chinas de operaciones mineras informales en áreas como Michoacán México y Madre de Dios Perú, y asimismo ventas limitadas en China por narcotraficantes mexicanos y colombianos, aunque la aplicación de la pena de muerte contra narcotraficantes en China ha suprimido tales negocios. De hecho, a partir de febrero de 2017, 15 colombianos fueron reportados como en espera de ejecución en la República Popular China de condenas por drogas (Ellis, 2017).

También de acuerdo con Ellis, ya hay datos que comprueban actividades ilícitas de lavado de dinero de la parte del Primero Comando de la Capital, un GDO de Brasil, y también narcotraficantes e Colombia en una operación triangular de lavado de dinero con México en el valor de aproximadamente 5 mil millones de dólares. (Ellis, 2017)

Por ello, los criminales chinos pueden ser considerados como amenazas transnacionales actuando en el continente, y por tanto más un factor de

desestabilización de la región, por la expansión de la delincuencia transpacífica para la cual las fuerzas de seguridad de América Latina y el Caribe están poco preparadas.

SURAMÉRICA Y LA DOT

El subcontinente suramericano es parte importante de Latinoamérica y participa de forma determinante con los índices de criminalidad generados por el conjunto de amenazas nacionales y transnacionales de sus estados integrantes. Los impactos son percibidos por la dificultad que tienen los países para contrarrestar el problema internamente y el consecuente perjuicio regional de la no integración en aras de derrotar de manera coordinada esos actores ilegales.

Como comentamos anteriormente, es un hecho que la DOT se aprovecha de la debilidad de las fronteras para delinquir donde sea más conveniente. Las debilidades en el campo de la seguridad multidimensional interna de los países provocan una búsqueda por mejores condiciones de vida y trabajo en países vecinos, lo que aliado a una dificultad de controlar los accesos de personas y mercancías, configura un escenario de total porosidad fronteriza que es utilizado también por los integrantes de los GDO transnacionales. (Torres, 2017)

Asimismo, se sabe que las fuerzas policiales y militares de Suramérica no tienen capacidad de monitoreo efectivo de las extensas fronteras, muchas de ellas en áreas de selva, y otras en ciudades gemelas, donde el control se vuelve extremadamente difícil.

GDO transnacionales incluyen el Primeiro Comando da Capital y el Comando Vermelho, de Brasil, el Clã del Golfo, los Pandilleros y los Pelusos de Colombia, y asimismo el ELN y las recién desmovilizadas FARC, que todavía poseen subgrupos que no han aceptado el proceso de paz, entre otros. Además de grupos de la DOT, hay en la región la sospecha de existencia de grupos que colaboran y financian el terrorismo¹⁹.

Por lo tanto, todos los tipos de crímenes transnacionales son practicados en Suramérica, con mayor o menor variación de cantidad, de acuerdo con las acciones de los órganos gubernamentales de los países limítrofes y también siguiendo la lógica del efecto globo en la región, lo que conlleva a

19. Michael C. McMahon, investigador de la Universidad de Operaciones Especiales conjuntas del Comando Sur de las Fuerzas Militares de Estados Unidos, durante seminario internacional de seguridad y defensa, realizado en la Escuela Superior de Guerra de Colombia, en su ponencia, destacó la conexión de las redes terroristas y su financiamiento a través de redes de DOT.

un razonamiento direccionado a la posibilidad y a la real necesidad de integrar esfuerzos combinados en materia de seguridad entre los estados integrantes.

LOS IMPACTOS EN LOS ESTADOS

El director del UNODC en el año 2010, Antonio Maria Costa, afirmó que “actualmente, el mercado de la delincuencia abarca todo el planeta: los productos ilícitos provienen de un continente, se trafican a través de otro, y se comercializan en un tercero” (UNODC, 2010). Como ya discutido aquí, el crimen se constituye amenaza a la soberanía de algunas naciones y que la extorsión, el establecimiento de un poder paralelo, a través de la coerción, de la violencia o del soborno, o aún la combinación de todos, entre otros crímenes, hacen parte del repertorio de recursos de los cuales disponen las organizaciones criminales. En consecuencia, la gobernabilidad y la gobernanza se ponen en alto riesgo a los sistemas de gobierno. Elecciones son fraudadas, con candidatos financiados por el crimen a deber favores al sistema criminal establecido.

A lo largo del proceso de ayuda a otros países, desde la guerra fría, los EEUU han desarrollado una categorización de estados. Robert I. Rotberg en cita de Farah, plantea esa categorización de la siguiente manera:

Fuerte, es decir, capaz de controlar su territorio y ofrecer bienes políticos de calidad a su pueblo; *Débil*, es decir, lleno de tensiones sociales, el Estado tiene un monopolio limitado sobre el uso de la fuerza; *Fallido*, es decir, en un estado de conflicto con un actor predatorio, sin monopolio estatal sobre el uso de fuerza; *Colapsado*, es decir, no funcionan instituciones estatales y un vacío de autoridad. (Farah, 2012, p.33).

De este razonamiento surgen teorías que sugieren la relativización de asuntos de seguridad y defensa, y relativización de la soberanía de los países, en el medio jurídico y en los propios tanques de pensamiento en el mundo. Los principios de la no intervención y de la igualdad formal de los Estados pasan a no desempeñar el mismo papel imperativo en el contexto internacional. (Martins, 2009).

En una hipótesis menos peligrosa para la existencia, pero dañina para la autodeterminación de los pueblos y la soberanía, los estados pierden su autonomía en combatir los grupos de delincuencia organizada transnacional (en adelante: DOT) y admitirían la interferencia de otros estados o bloques de poder dentro de su territorio, con el fin de apoyar la lucha contra el crimen transnacional, pero abalando su autonomía y en consecuencia su soberanía.

Por lo tanto, encontrar formas de combatir la DOT con sus propios medios es una manera de consolidar la soberanía de las naciones y al mismo tiempo contribuir con el esfuerzo de todos los países. En esta sección abordaremos algunos aspectos relevantes de algunos países y que tienen reflejos en el sistema de amenazas transnacionales.

ESTADOS UNIDOS

En 2012, el Instituto de Estudios Estratégicos (en adelante, SSI) del *U.S. Army War College* publicó un libro académico con el título “*Transnational organized crime, terrorism, and criminalized states in latin america: an emerging tier-one national security priority*”. En este libro, los investigadores destacan que solamente en 2011, el presidente de los EUA divulgó la Estrategia de Delincuencia Organizada Transnacional. Se trata de un esfuerzo integral para “articular y combatir las economías ilícitas que, cumulativamente, han crecido a más de 1 billón de dólares” (Farah, 2012, p. iii).

Eso porque el evento del 11 de septiembre de 2001, seguido por las guerras en Afganistán e Irak llevaron a que las estrategias fuesen diseñadas para el combate contrainsurgencia como prioridad, dejando de lado el combate al crimen transnacional. Los investigadores también atribuyen la inacción a una falta de coordinación y cooperación de la situación de la parte de las agencias de inteligencia. Sin embargo, el mismo complejo estudio informa que (Farah, 2012).

En consecuencia, de esa decisión estratégica de la parte de la mayor economía del mundo, por ejemplo, los cultivos de amapola en Afganistán llegaron a los dos tercios de toda la producción de opiáceos en el mundo, lo que al final contribuye para financiar grupos insurgentes y terroristas como el Talibán, mismo con una presencia militar expresiva desde 2001, con la coalición de mayor poder militar del mundo en el país, la OTAN.

De acuerdo con lo que ya fue abordado en este trabajo y demostrado por los informes de la ONU, como mayor consumidor de cocaína del mundo, los EUA enfrentan un enorme desafío de luchar contra las mafias italianas, rusa, china, de los Balcanes y los carteles mejicanos y suramericanos y mismo estadounidense que operan en su territorio. (Redmond, 2013).

Se verifica que, aunque tenga una fuerza policial, investigativa y de inteligencia como referentes mundiales, los EEUU no logran éxito contra una compleja red de distribución dentro de su propio territorio. Como no usan sus fuerzas militares en apoyo contra el crimen, se infiere que los esfuerzos americanos son insuficientes o ineficaces para contrarrestar el problema de la demanda interna por drogas e la migración ilegal. Como propuso Maihold (2011) para Europa, el control cercano del entorno y el control interno de la demanda y con mecanismos de prevención suelen ser más eficaces que el control de la producción, justamente debido al ya comentado efecto globo y sus consecuencias. (Bagley, 2013, en cita de Rosen y Martinez).

Por conclusión, una revisión en la estrategia antidroga interna estadounidense también integraría el listado de acciones combinadas y necesarias entre los países contra el flagelo de la DOT en el hemisferio. A pesar de esas observaciones, Estados Unidos invierte pesadamente en seguridad colectiva, cuando desarrolla los programas de apoyo a otros estados, como la Iniciativa Mérida. Como ejemplo, se tiene que para 2008 y 2009, el gobierno estadounidense aportó a la iniciativa alrededor de 1.300 millones de dólares, y se proponía asignar 450 millones a México y 100 millones a Centroamérica en 2010. Posteriormente veremos cuáles las importantes acciones que ese país ejecuta y sin las cuales no serían posibles muchos de los esfuerzos contra las DOT existentes actualmente.

LAS AMENAZAS TRANSNACIONALES EN COLOMBIA

Fruto de la evolución del conflicto armada a lo largo de más de cincuenta años, y de las características híbridas de las amenazas al estado, Colombia ha desarrollado intensos estudios durante sus Comités de revisión Estratégica y de Innovación. En el último, el CREi-5, el estado colombiano logró identificar y relacionar en un sistema de amenazas y factores de inestabilidad, listados en la figura a continuación

Figura 7 – Factores de inestabilidad en Colombia

Nota: CGFM, 2016

El sistema ya contempla como factor la DOT. De ahí se puede inferir que todos los otros factores son tratados como factores internos, siempre que no haga conexión con la DOT, lo que automáticamente clasificaría esas acciones criminales como DOT, de acuerdo con la Convención de Palermo. Como ejemplo podemos destacar el tema tráfico de migrantes, que es un crimen previsto como DOT, o el tráfico de armas, municiones y explosivos, cuando practicado desde o para fuera del país, lo podría considerarse como DOT.

MECANISMOS CONTRA AMENAZAS TRANSNACIONALES

Desde el inicio del siglo XX, la humanidad intenta desarrollar mecanismos con la finalidad de disminuir la actividad criminal transnacional, de acuerdo con lo ya demostrado anteriormente en la tabla 1. Sin embargo, todavía los estados, individualmente o en mecanismos internacionales de cooperación, no han logrado contrarrestar los grupos y redes criminales. Los obstáculos que impide este logro son variados, tales como la burocracia interna, inestabilidad política interna, presión y/o influencia de grupos criminales locales, desconfianza mutua

entre países, corrupción, intereses estatales diversos, dificultad financiera entre otros.

Como ya vimos, para contrarrestar tales actividades delictivas, solamente la interconexión, la interacción, la coordinación y suma de esfuerzos tendrá reales posibilidades de éxito.

Como afirma las Naciones Unidas:

El principal reto para Naciones Unidas y sus miembros es asegurarse que las amenazas no se vuelvan inminentes y aquellas que lo son no sean destructivas, para esto se requiere un marco de acción preventiva para todas las amenazas, para actuar a tiempo, decisivamente y colectivamente se requiere liderazgo nacional e internacional. El marco de las Naciones Unidas reconoce que el uso de la fuerza puede ser necesario para remover las amenazas a la paz y para suprimir actos de agresión u otras violaciones a la paz. Se afirma que la fuerza militar aplicada de forma apropiada y legal, es un componente vital para cualquier sistema de seguridad colectiva también se describe según artículos de la carta de naciones unidas la cuestión de la legalidad y legitimidad (Naciones Unidas, 2004, p. viii)

De ahí se justifica la unión de los países contra un enemigo común, en este caso, los actores de la DOT representan una amenaza a la paz, por el riesgo a la seguridad multidimensional y colectiva en sus actividades y por lo tanto respalda la existencia de los grupos mundiales contra la DOT analizados a continuación.




































EN LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES

La evolución del tema de la DOT y los esfuerzos para desarrollar estrategias en el sistema internacional en relación al problema ya nos hizo comprender la importancia que tuvo las Naciones Unidas y sus órganos antecesores en el combate a este enemigo común. La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional vino a coronar esa evolución.

La ONU acompaña la evolución de la situación de la DOT a través de sus agencias. Uno de los más importantes es el UNODC. El órgano es responsable por mantener el sistema internacional actualizado cuanto al problema del narcotráfico. Como el narcotráfico es considerado pelo propio UNODC como la raíz de la mayoría de las otras ramas de la DOT, este órgano sirve de base para la toma de importantes decisiones a nivel del organismo ONU.

Sin embargo, no todos los estados latinoamericanos firmaron y ratificaron todos los protocolos adicionales de la Convención de Palermo. Conforme el Comité de las Naciones Unidas para los Refugiados (en adelante ACNUR), se presenta en la figura 8 a continuación.

Figura 8 – Países latinoamericanos que firmaron la Convención e Palermo y sus protocolos adicionales

	Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo)	Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia organizada Transnacional	Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional
 Antigua y Barbuda	24.07.2002 (ratificación)	17.02.2010 (ratificación)	17.02.2010 (adhesión)
 Argentina	19.11.2002 (ratificación)	19.11.2002 (ratificación)	19.11.2002 (ratificación)
 Bahamas	26.09.2008 (ratificación)	26.09.2008 (ratificación)	26.09.2008 (ratificación)
 Barbados	11.11.2014 (ratificación)	11.11.2014 (ratificación)	11.11.2014 (ratificación)
 Belice	26.09.2003 (adhesión)	26.09.2003 (adhesión)	14.09.2006 (adhesión)
 Bolivia	10.10.2005 (ratificación)	18.05.2006 (ratificación)	12.12.2000 (firma)
 Brasil	29.01.2004 (ratificación)	29.01.2004 (ratificación)	29.01.2004 (ratificación)
 Canadá	13.05.2002 (ratificación)	13.05.2002 (ratificación)	13.05.2002 (ratificación)
 Chile	29.11.2004 (ratificación)	29.11.2004 (ratificación)	29.11.2004 (ratificación)
 Colombia	04.08.2004 (ratificación)	04.08.2004 (ratificación)	--
 Costa Rica	24.07.2003 (ratificación)	09.09.2003 (ratificación)	07.08.2003 (ratificación)
 Cuba	09.02.2007 (ratificación)	20.06.2013 (adhesión)	20.06.2013 (adhesión)
 Dominica	17.05.2013 (adhesión)	17.05.2013 (adhesión)	17.05.2013 (adhesión)
 Ecuador	17.09.2002 (ratificación)	17.09.2002 (ratificación)	17.09.2002 (ratificación)
 El Salvador	18.03.2004 (ratificación)	18.03.2004 (ratificación)	18.03.2004 (ratificación)
 Estados Unidos	03.11.2005 (ratificación)	03.11.2005 (ratificación)	03.11.2005 (ratificación)
 Granada	21.05.2004 (adhesión)	21.05.2004 (adhesión)	21.05.2004 (adhesión)
 Guatemala	25.09.2003 (ratificación)	01.04.2004 (adhesión)	01.04.2004 (adhesión)
 Guyana	14.09.2004 (adhesión)	14.09.2004 (adhesión)	16.04.2008 (adhesión)
 Haití	19.04.2011 (ratificación)	19.04.2011 (ratificación)	19.04.2011 (ratificación)
 Honduras	02.12.2003 (ratificación)	01.04.2008 (adhesión)	18.11.2008 (adhesión)
 Jamaica	29.09.2003 (ratificación)	29.09.2003 (ratificación)	29.09.2003 (ratificación)
 México	04.03.2003 (ratificación)	04.03.2003 (ratificación)	04.03.2003 (ratificación)
 Nicaragua	09.09.2002 (ratificación)	12.10.2004 (adhesión)	15.02.2006 (adhesión)
 Panamá	18.08.2004 (ratificación)	18.08.2004 (ratificación)	18.08.2004 (ratificación)
 Paraguay	22.09.2004 (ratificación)	22.09.2004 (ratificación)	23.09.2008 (adhesión)
 Perú	23.01.2002 (ratificación)	23.01.2002 (ratificación)	23.01.2002 (ratificación)
 República Dominicana	26.10.2006 (ratificación)	05.02.2008 (ratificación)	10.12.2007 (ratificación)
 San Kitts y Nevis	21.05.2004 (ratificación)	21.05.2004 (adhesión)	21.05.2004 (adhesión)
 Santa Lucía	16.07.2013 (ratificación)	16.07.2013 (adhesión)	--
 San Vicente y las Granadinas	29.10.2010 (ratificación)	29.10.2010 (ratificación)	29.10.2010 (ratificación)
 Suriname	25.05.2007 (adhesión)	25.05.2007 (adhesión)	25.05.2007 (adhesión)
 Trinidad y Tobago	06.11.2007 (ratificación)	06.11.2007 (ratificación)	06.11.2007 (ratificación)
 Uruguay	04.03.2005 (ratificación)	04.03.2005 (ratificación)	04.03.2005 (ratificación)
 Venezuela	13.05.2002 (ratificación)	13.05.2002 (ratificación)	19.04.2005 (ratificación)

Nota: (ACNUR, 2015)²⁰

20. En Latinoamérica, todos los estados firmaron y ratificaron la convención de Palermo y su protocolo adicional que sanciona la trata de personas. En relación al protocolo que sanciona los crímenes de tráfico ilícito de migrantes, por tierra, mar y aire, solamente Colombia y Santa Lucía no han ratificado el documento. (ACNUR, 2015)

En la lucha contra la DOT y de acuerdo con el UNODC, “La disolución de los grupos delictivos en sí no es la solución, ya que los detenidos son sustituidos inmediatamente,” (Costa, 2010) dijo. De hecho, la solución de la DOT hoy e en futuro pasa por los sistemas integrados financieros, y las conexiones de esos grupos con empresarios corruptos o los que fraudan el sistema, los delincuentes de guante blanco, es decir abogados, contables, agentes inmobiliarios y banqueros, que blanquean sus ganancias. El UNODC plantea que el dinero es el principal blanco de los sectores policiales.

Otro órgano internacional directamente involucrado con la DOT es la Interpol. La policía tiene en su agenda una extensa gama de actividades, estrategias y acciones contra la DOT, siendo uno de los brazos ostensivos del sistema internacional contra los crímenes transnacionales, coordinando con las autoridades de cada país las informaciones necesarias y asimismo las acciones en la lucha contra el enemigo común. (Interpol, 2017)

COORDINACIÓN REGIONAL

En los organismos regionales, en el hemisferio existe la Junta Interamericana de Defensa (en adelante: JID). Creada en 1942, tenía la misión de preparar la defensa del continente de manera combinada durante la segunda guerra mundial. La JID ha cambiado su misión principal después de la Conferencia Especial sobre Seguridad en México, 2003, cuando pasó a considerar como prioridad el asesoramiento y no más el planeamiento de defensa continental integrado, en condición de contribuir con políticas de seguridad integrada continentales. (Omínate, 2016)

Otro órgano regional de las Américas es la Ameripol. En ese sentido, la organización es:

Un instrumento efectivo, práctico y permanente de cooperación en materia de asistencia técnica científica, de información de inteligencia e investigación criminal, como también en fortalecer de la capacitación, doctrina y filosofías policiales, con la finalidad de lograr una efectiva prevención y neutralización del Crimen Organizado Transnacional (Vicencio, s.f.)

De esa manera, hay la posibilidad constante de coordinación y acciones regionales policiales contra la DOT, bajo la acción de la Ameripol.

Ya en Suramérica, existe el Consejo de Seguridad Suramericano, el CDS-UNASUR. Creada en 2008, en Brasil, fue concebido dentro del marco de la Unión de las Naciones Suramericanas (en adelante, UNASUR). El CDS fue concebido como un mecanismo de cooperación y acercamiento en materia de defensa de los países de Suramérica, sin influencias externas, con la convicción de la posibilidad de cooperación como medio, proyectando la región en foros internacionales, estudiando problemas comunes, para generar confianza, información y experiencias para una mayor integración en los campos de enseñanza militar, operaciones combinadas de paz, planes para acciones combinadas en caso de catástrofes naturales, fomento a la industria de defensa de los países, y defender posiciones comunes del continente. Este foro puede ser más un espacio de debate y cooperación en la lucha contra la DOT. (UNASUR, 2012; del Pedregal, 2009)

EL ROL DE LOS ESTADOS EN EL COMBATE A LA DOT

Los Estados cuentan con sus aparatos y sistemas de seguridad y defensa. Entretanto tales sistemas, más direccionados para el aspecto tradicional de las amenazas, y para eso acumulan considerable poder de combate tradicional, como prevé el concepto clásico de soberanía bajo el pensamiento estatal que vigora desde Westfalia. Ocurre que, por razones legales y limitaciones constitucionales o jurídicas para su despliegue, los estados de una manera general no pueden utilizar su poderío bélico y de ahí no logran obtener ventaja, de una mane o no pueden ser empleados, y hasta hoy no están a punto de derrotar la DOT.

Históricamente, se verificó una evolución del comportamiento de los estados en relación a las amenazas transnacionales. En un primer momento, se puede decir que el aislamiento de los Estados y la securitización externa han generado la preocupación con enemigos externos y la consecuente negligencia en relación a los actores no estatales criminales, lo que ocasiona su crecimiento. El criminal, sin usar uniforme y sin representar riesgo a la soberanía en su modelo clásico, no fue considerado como un actor importante con el cual las Fuerzas de Defensa o de Seguridad Pública debían estar atentos y tener en cuenta como amenaza.

En un segundo momento, el blanco de los estados pasa a ser, especialmente en los estados periféricos, la amenaza interna insurgente, el enemigo interno. Esa nueva securitización interna genera una preparación del estado para un enemigo interno con fines eminentemente políticos. Una vez más, la atención se vuelve a los “heartland” estatales, una justa preocupación con la fragilidad institucional, y con los ataques a la estabilidad y las bases del estado.

Tanto en la primera etapa, prioritariamente estatal, como en la segunda, los Estados priorizan la lucha contra enemigos más fuertes y que podrían amenazar su soberanía. Por ello, terminan por ignorar, por su turno, las amenazas difusas.

Para combatir a la DOT los estados no pueden ser estados fallidos. Pero un estado con capacidades limitadas ya es capaz de participar de esfuerzos internos y combinados contra las amenazas. Como hay diferencias entre países, hay diferencia en la lucha. Si no hay un esfuerzo compartido y coordinado, no habrá éxito contra los grupos de la DOT (Maihold, 2011)

La securitización debe existir para abordar el tema, pero no la securitización externa, pues esta aumenta la desconfianza. Geopolíticamente un país puede y debe tener condiciones de disuasión externa, pero al mismo tiempo puede securitizar el tema por la vía de la cooperación, contra un enemigo común, la DOT. No es necesario abrir la mano de la soberanía. Al contrario, combatir la DOT de manera coordinada contribuye para la consolidación de la soberanía interna de los estados, por la propia ocupación de los espacios vacíos y el desarrollo sostenible que puede pasar en sustitución del crimen en las regiones anteriormente olvidadas.

Diferencias fundamentales entre sistemas legales y judiciales siempre van a existir. Sin embargo, mecanismos y la estrategia del compromiso entre los países puede disminuir las diferencias en relación a un objetivo común.

De acuerdo con Peter Lupsha, en cita de Chabat:

el crimen organizado presenta tres etapas en su desarrollo: la predatoria, en la cual las bandas criminales están en la etapa de pandillas que no amenazan al Estado y que son fácilmente controlables por los cuerpos de seguridad; la **parasítica**, en la cual el crimen organizado corrompe al Estado y cuenta con complicidades dentro de éste, lo cual le permite llevar a cabo el negocio de manera exitosa, pero en la cual el crimen y Estado son dos entidades diferentes, y la **simbiótica**, en donde el crimen organizado se apodera del Estado y éste se pone al servicio de la delincuencia. En esta última etapa el crimen organizado y el Estado son prácticamente lo mismo (2010, p.8).

Parte de la salida está en reformas judiciales dentro de los estados, especialmente contra esos crímenes, evitando la impunidad y la lentitud cuando el tema fuera la DOT y sus integrantes. La solución más viable y rápida para la lucha contra las DOT es la penetración y neutralización de sus negocios en

el sistema financiero, descubriendo las empresas falsas o los testa-fierros para desarticular el sistema interno de la organización criminal. La simple prisión de los capos no funciona debido a la estructura jerarquizada de los grupos, y los sistemas legales. Por ello, es necesaria coordinación regional e interregional con EUA y Europa, para que los estados latinoamericanos puedan obtener algún éxito.

El camino también pasa por la disminución de la burocracia interna, y por compartir las comunidades de inteligencia, los datos y el conocimiento. Tradicionalmente, la inteligencia es un sector que no comparte información, por seguridad. Sin embargo, sin compartir para coordinar acciones, el trabajo deja de ser un trabajo de cooperación y vuelve al aislamiento de siempre, no llegando a resultados favorables. (Torres, 2016)

Además, no hay como hacer una institución externa de integración, si la burocracia continua dividiendo las tareas y el conocimiento dentro del estado. Un camino que se puede nombrar como posible y viable es la capacitación de ejércitos multimisión, preparados para todos los tipos de tarea que se pueda presentar, con doctrina, amparo legal, alistamiento y posibilidad cuantitativa y cualitativa para al mismo tiempo, desarrollar capacidad de combate clásicas, y también tener la capacidad de apoyar el gobierno en la lucha contra la DOT, con el cuidado de no violación de derechos humanos.

En ese sentido, el Estado colombiano, a través del Plan Estratégico Militar de Estabilización y Consolidación ‘Victoria’ logró establecer a partir de los factores de inestabilidad, las líneas de esfuerzo para participar de manera integrada contra los factores de inestabilidad, de entre los cuales la DOT.

El Plan Victoria tiene como objetivo “Contribuir en el control institucional del territorio y la construcción de una paz estable y duradera es el propósito del Comando General de las Fuerzas Militares con el diseño y ejecución del plan. (CGFM, 2017)

En la misión de esta línea estratégica las Fuerzas Militares de Colombia a partir del primero de enero de 2017 conducen operaciones conjuntas, coordinadas, interinstitucionales y combinadas con el propósito de neutralizar las estructuras del Ejército de Liberación Nacional (ELN), Grupos Armados Organizados (GAO), Sistema de Amenaza Persistente (SAP) y los fenómenos de criminalidad que afecten a la población civil y la seguridad Nacional, además, contrarrestarán el narcotráfico, extorsión y secuestro, la explotación ilícita de yacimiento minero, el contrabando,

el tráfico de armas, municiones y explosivos, el tráfico de migrantes y los delitos conexos, entre otros.”(CGFM, 2017)

Dentro de las preocupaciones de la estrategia y en el análisis de la situación actual en Colombia, se han determinado unos factores nuevos y otros ya conocidos que afectan la seguridad y la defensa nacional, que deben ser tenidos en cuenta en el planeamiento y diseño de estrategias y planes para enfrentar, neutralizar o minimizar sus efectos, se denominan factores de inestabilidad, que se consideran como riesgo o pasarían a ser amenazas.

Con base en lo enunciado, este concepto de factor de inestabilidad se ha definido como un conjunto de factores de inseguridad, sociales, económicos y judiciales que generan inestabilidad en el territorio y que, por su interdependencia entre actores, modos, medios y fines, se comportan como un sistema el cual requiere de estrategias, integradas, diferenciadas y sistemáticas para enfrentarlos (CRE-i5, 2016).

Se lograron identificar varios factores de inestabilidad que se pueden eliminar o aumentar de acuerdo a la situación que se presente, los factores de inestabilidad identificados son:

Grupos armados organizados (GAO)/ sistema de amenaza persistente (SAP); Grupos delincuenciales organizados (GDO); Delincuencia organizada transnacional (DOT); Antiguas áreas de influencia de las Farc; Zonas grises de interés criminal; Narcotráfico; Extorsión y secuestro; Explotación ilícita de yacimientos mineros; Contrabando; Tráfico de armas, municiones y explosivos; Tráfico de migrantes; Delitos conexos (lavado de activos delitos ambientales y otros; Atentados infraestructura crítica; Afectación a la seguridad del proceso de DDR (Desarme, Desmovilización y Reintegración); Manifestaciones violentas; Abandono y despojo de tierras; Interferencia en el proceso de restitución de tierras; Fronteras inestables; Debilidades del sistema justicia; Corrupción; Indicadores sociales críticos; Carencia de infraestructura vial básica; Degradación de los recursos naturales y medio ambiente.(CGFM, 2016)

Esta hibridez requiere de Fuerzas Militares la determinación de roles plenamente establecidos de cara a los retos que debe enfrentar el país en el ámbito global, regional y nacional. Esto con el fin de que Colombia se consolide como un Estado fuerte y capaz de interactuar con los Estados aliados y las Fuerzas Militares del mundo en operaciones conjuntas en pro de la paz y la estabilidad global (Makarenko, 2004).

Dentro de las amenazas y por sus vínculos se determinan algunos grupos y amenazas como híbridas estos grupos se definen así: los grupos híbridos, son aquellas organizaciones que entrelazan actividades criminales, terroristas, mafiosas, paramilitares y políticas para obtener objetivos en diferentes dimensiones.

Para enfrentar estos riesgos efectuó el estudio y análisis de las diferentes amenazas y factores de inestabilidad, así las cosas, se desarrollaron grandes cambios en su estructura organizacional y generó una revisión de la doctrina para capacitar y entrenar sus fuerzas para enfrentar estos nuevos retos.

De esta manera, Colombia prevé de forma institucional y bajo el imperio de la ley, contribuir para la derrota de la DOT, a través de la lucha para la neutralización de las amenazas y factores de inestabilidad demostrados en la figura 7.

PARTICIPACIÓN DE LOS EJÉRCITOS EN EL ESFUERZO CONTRA LA DOT

Para determinar los roles de los ejércitos contra la DOT es necesario tener en cuenta las normas legales de orden nacional como internacional, la misión constitucional, las diversas amenazas y los acuerdos o convenios bilaterales o multiestatales. En Colombia el ejército nacional determinó tener como referencia la misión, visión y la doctrina actualizada para contribuir en la construcción de un escenario nacional e internacional que permita al Estado y sus asociados desarrollar la Acción Unificada (AU) con el propósito de contener las diferentes amenazas.

Los roles del Ejército deben buscar prevenir inicialmente las amenazas y si se presenta identificarlas determinando sus medios, capacidad, voluntad y las verdaderas intenciones para poder vencerlas recordando que las amenazas pueden ser híbridas y no son estáticas sino pueden mutar o cambiar permanentemente.

En el caso de Colombia, el rol y funciones de las Fuerzas Militares y las de la Policía han sido separadas y delimitadas, en sentencia C-421 de 2002, la Corte puntualizó que si bien hacen parte de la Fuerza Pública, tienen distinta naturaleza jurídica y persiguen fines constitucionales distintos, debido a que el carácter que tiene la Policía es de naturaleza civil teniendo como objetivo asegurar la convivencia pacífica de los habitantes del territorio colombiano; mientras que los fines de las Fuerzas Militares es la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional.

Los ejércitos modernos están en capacidad de mantener sus operaciones militares y el empleo de sus sistemas operativos comprometiéndolos en los nuevos desafíos y tanto internos como externos.

Con base en lo expuesto anteriormente, el desafío real de hoy para determinar los roles de los ejércitos frente a las amenazas transnacionales no es a dejar en el pasado, la aplicación de las operaciones militares y mucho menos no contar con los sistemas operativos que son los que potencializan las capacidades de los ejércitos, tampoco es cambiar o modificar los procedimientos o crear unos totalmente nuevos, no se requiere que ante la situación actual tanto interna como externa, los efectos de la globalización, la denominadas nuevas amenazas que hacen que la situación actual para los ejércitos y otras instituciones se VICA (Volátil, Incierto, Complejo, Ambiguo), esta situación crean nuevos retos de acuerdo a los niveles y responsabilidades del planeamiento, los ejércitos deben mantener su filosofía y razón de ser, pero debe enfrentar nuevas amenazas y que afectan su misión natural directa o indirectamente en forma compartida o particular.

En el modelo de la OTAN, es posible desarrollarlo al interior del país, como fuera de éste:

Mando y control; Superioridad en el enfrentamiento; Vigilancia, reconocimiento; inteligencia y adquisición de objetivos (ISTAR); Movilidad y proyección; Sostenibilidad; y Supervivencia y protección.
(Puig, p. 12)

Para facilitar y comprender la importancia de la misión y proyección de los roles de los ejércitos se hace referencia a lo contemplado en la doctrina del ejército de Chile que define algunos "CONCEPTOS DE IMPORTANCIA" así:

Amenaza: Se relaciona con un adversario que actúa en forma simétrica o asimétrica y del cual es necesario conocer sus capacidades, vulnerabilidades, limitaciones y posibilidades de empleo de sus medios.

Polivalente: Fuerzas capacitadas para realizar múltiples tareas empleando la misma estructura, equipo, sistema de apoyo logístico y comunicaciones. Desarrollo de una capacidad institucional colectiva y en cada una de las unidades, sin modificar sus estructuras, para estar en condiciones de cumplir con las diferentes tareas o misiones de manera simultánea y/o sucesiva.

Capacidad de proyección: Facultad del Ejército de trasladar unidades de un teatro de operaciones a otro, en breve plazo, sin perder capacidades básicas de empleo.

Mobilización: Es el proceso de transición de las fuerzas, desde una condición u organización propia del tiempo de paz, hacia una de guerra. Durante ella, se completan las unidades, se llama a las reservas se completan los niveles logísticos, se actualiza la planificación y se asumen los mandos.

Sistemas operativos integrales: Todos los elementos de información, mando y control, maniobra y apoyo (todo lo logístico y administrativo) que deben tener las unidades del Ejército para cumplir con su misión.

Disuasión: Es el efecto mediante el cual se pretende inhibir cualquier intención adversaria de actuar coercitivamente contra los intereses vitales propios, demostrando que el costo de hacerlo será más alto que los beneficios a obtener.

Interoperabilidad: Es la capacidad que debe poseer la fuerza terrestre para operar eficaz y eficientemente con las fuerzas de otras instituciones de las fuerzas armadas o ejércitos de otros países.

Guerra: Es la forma extrema de solución de los conflictos internacionales por la fuerza. Es una lucha entre grupos armados organizados, con la participación activa de todas las fuerzas del potencial de los estados que representa. Es el último recurso para obtener un objetivo militar, que quebrante la voluntad del adversario, que deja libre el acceso a un objetivo político, cuyo valor justifica el costo y riesgo de ir por ella y que crea las mejores condiciones para una paz estable.

Crisis: Se define como una situación de tensión que se produce en el entorno interno o externo de un estado en tiempo de paz, en que están comprometidos intereses importantes de los actores involucrados, existiendo la posibilidad de escalar a una situación de guerra y que puede involucrar el desplazamiento de fuerzas militares e, incluso su empleo restringido.

Conflicto: Relación de intereses contrapuestos entre actores internacionales, en que al menos uno sea un Estado, y que esté intencionalmente orientada a imponer la propia voluntad de una de las partes contra la resistencia de otra

Puede surgir a raíz de una diversidad de factores: históricos, étnicos, sociales, religiosos, económicos o ideológicos.

Sustentable: Desde el punto de vista del Ejército, se busca satisfacer las necesidades de funcionamiento, entrenamiento y empleo de una fuerza militar, considerando personal, material e insumos. (Puig, 2015)

De ahí, dos preguntas surgen inmediatamente

“¿cómo definir las características de una fuerza militar suficiente en cantidad y calidad para enfrentar aquellas amenazas múltiples, difusas y cambiantes? Y ¿cómo comparar la potencia de combate de nuestras fuerzas sin poder determinar claramente aquella de un eventual adversario?”

Sistemas operativos: Mando y control; Inteligencia (movilidad y contra movilidad); Fuegos; Logística ingenieros infraestructura; Comunicaciones acción integral (acción psicológica); Cibernética

En Colombia el Ejército y las Fuerzas Militares ante la prospectiva de la situación crearon el Comité De Revisión Estratégica e de Innovación (en adelante: CRE-i) y dentro de las bases para diseñar la nueva estrategia o proyectar planes tiene como referencia los sistemas operacionales con los que cuenta que son:

Inteligencia; Operaciones (maniobra); Fuegos; Ingenieros; Acción integral; Comunicaciones estratégicas; Personal; Logística y Mando y control

Los ejércitos modernos deben continuar con el conocimiento entrenamiento y alistamiento de las operaciones tradicionales tanto internas como externas y preparados para enfrentar amenazas tradicionales como nuevas simétricas y asimétrica, pero deben diseñar estrategias y planes internos como externos para enfrentar las amenazas transnacionales, aportar experiencias, crear doctrina, preparar personal para integrar fuerzas multiagenciales, y desarrollar operaciones conjuntas, coordinadas, combinadas, y de cooperación para enfrentar las diferentes amenazas internas, regionales, continentales y globales.

Como visto anteriormente, en la actualidad el Ejército de Colombia con el propósito de enfrentar la situación actual y proyectiva en la implementación de la doctrina Damasco hace referencia a las operaciones ofensivas, defensivas, ofensivas, de estabilidad y de apoyo a la autoridad civil, determinando los roles y contando con sus sistemas medios operativos que potencializan sus capacidades

para enfrentar las diferentes amenazas en forma propia como las que debe integrar con otras instituciones del estado.

La importancia de considerar el entorno estratégico y establecer cooperación con ejércitos de países vecinos es también fundamental, para evitar el efecto globo ya comentado y el retorno de la criminalidad a través de las fronteras.

Por otro lado, especial atención debe ser dada para que no se pierda la capacidad de actuar en la actividad fin de un ejército, teniendo siempre en mente la defensa da incolumidad del territorio y su inviolabilidad de cualquier amenaza estatal externa. En un mundo ideal, los GDO o los actores de la DOT deben ser enfrentados por una fuerza intermedia, que tenga capacidad semejante a la militar, pero con poder de policía, bajo el marco de los derechos humanos y con los límites legales establecidos, como ocurre en países como España, Italia y Chile, que mantienen sus Fuerzas Armadas con la tarea clásica. Se debe entender que conciliar tareas direccionadas para fuerzas policiales a las fuerzas armadas deba ser una fase transitoria, en cuanto las fuerzas policiales se preparan para su tarea, en un proceso con inicio medio y fin. (Alba Mejía, en cita de Torres, 2016).

Saxe-Fernández, en cita de Rosen y Martínez, aclaran que “utilizar al ejército en la lucha contra el narcotráfico fue una medida que lejos de solucionar los problemas planteados por el narcotráfico, los ha complicado y ha colocado al país bajo creciente vulnerabilidad ante las ambiciones geoestratégicas de Estados Unidos” (2015, p. 156)

Aunque el Ejército de los Estados Unidos tenga capacidad de actuar en Operaciones Terrestres Unificadas, en contacto con la población civil, solo hace fuera de su territorio. Sin embargo, constantemente sugiere el empleo de ejércitos de otros países con tales roles dentro de sus propios territorios.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- La globalización, y la situación mundial facilitó el desarrollo y aumento de variadas y complejas amenazas que afectan a los Estados en forma diversa, a la sociedad y a las personas, algunas de ellas son mundiales y de alcance multidimensional, y requieren de una adecuada cooperación inter-estatal, multiagencial para enfrentarlas.

- Las amenazas tradicionales internas, externas, las nuevas amenazas y los factores de inestabilidad, han pasado a ser consideradas como amenazas transnacionales de carácter estratégico debido a la correlación y la interdependencia existente entre ellas, ya que sus capacidades y efectos son determinantes para la seguridad y defensa nacional

- Se requiere que la estrategia estatal para enfrentar las DOT contemple un intercambio de información y cooperación, de acuerdo con las necesidades, conforme con la legislación, y voluntad de cada país.

- Para enfrentar las nuevas amenazas transnacionales se requiere un compromiso directo, oportuno, serio que permita unir y desplegar esfuerzos para consolidar los gobiernos democráticos constitucionales y sus instituciones, el estado de derecho y las soberanías nacionales.

- Es posible identificar un gran esfuerzo, sea de los organismos globales, como el UNODC y la Interpol, sea en organizaciones regionales, como la Ameripol y la JID, en el caso del continente americano, en el combate al COT o la DOT. Sin embargo, la problemática del tráfico internacional de drogas, la gran palanca de la mayoría de las otras actividades criminales. Aunque los Estados externamente sean signatarios de las convenciones internacionales de combate al crimen, es necesario analizar el problema de la demanda como una de las causas del tráfico internacional de drogas, y también como origen de los otros crímenes. En la clásica teoría macroeconómica de la oferta y la demanda, se tiene que una de las vertientes depende directamente de la otra. Aplicada la teoría al caso del tráfico de drogas, se infiere que si no hay un fuerte control de la demanda en los Estados consumidores, no habrá horizonte de control efectivo en términos de represión y lucha contra el crimen en los Estados productores y en los de tránsito.

- Es fundamental tenerse en cuenta es que los Ejércitos son parte de un todo que son las Fuerzas Armadas o Fuerzas Militares de un estado, y por lo tanto deben actuar primeramente organizados y con sus roles jurídicamente definidos, para la debida seguridad en el actuar. En segundo lugar, deben estar siempre bajo el trabajo conjunto con las fuerzas hermanas, integrando una fuerza componente de una fuerza conjunta. En tercer lugar, se debe coordinar con las otras agencias y órganos del estado y/o ONG y, por último, ese conjunto nacional unido puede integrar fuerzas de tarea combinada, o coordinar esfuerzos con las fuerzas de otros estados, para evitarse el efecto globo en la región. De esta forma se podría generar las condiciones favorables para el éxito contra la DOT en el país y en la región.

- Los ejércitos pueden contribuir con sus capacidades en todas las funciones de conducción de la guerra junto al esfuerzo conjunto coordinado interagencial y combinado. De esa forma, al mismo tiempo que estará atendiendo a un llamamiento del Estado, estará preparando constantemente y mejorando sus capacidades, en un ambiente de Operaciones Terrestres Unificadas futuro.

- La cooperación con otros ejércitos de naciones amigas, a través de acuerdos de intercambio y cooperación en la área de seguridad y defensa, cooperación en inteligencia, establecimiento de enlaces, establecimiento de sistemas combinados de vigilancia, realización de operaciones militares simultaneas y coordinadas en la franja fronteriza, entre otras iniciativas, puede ser fundamental para conquistar y mantener un sistema de seguridad contra las DOT, evitando el retorno del crimen en regiones ya estabilizadas y contribuyendo para la seguridad del subcontinente.