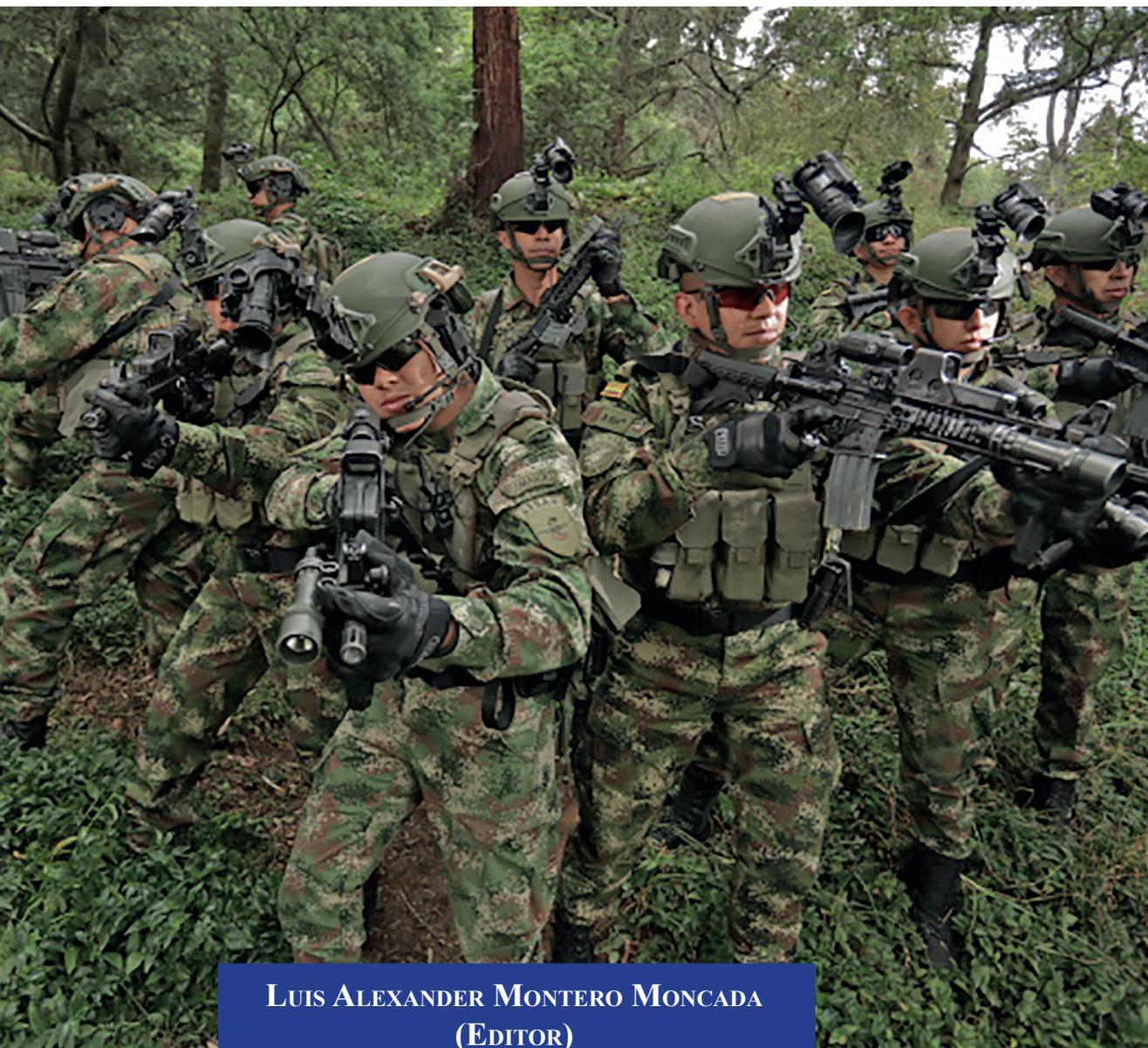


**LOS EJÉRCITOS Y EL  
SISTEMA INTERNACIONAL  
CONTEMPORÁNEO:  
NUEVAS AMENAZAS, TENDENCIAS Y  
DESAFÍOS**



**LUIS ALEXANDER MONTERO MONCADA  
(EDITOR)**



**LOS EJÉRCITOS Y EL SISTEMA INTERNACIONAL CONTEMPORÁNEO:  
NUEVAS AMENAZAS, TENDENCIAS Y DESAFÍOS**

**LUIS ALEXANDER MONTERO MONCADA  
(EDITOR)**

José Vicente Ávila Ballén  
Carlos Eduardo Amariles Sánchez  
Edison Ríos Orrego  
Felipe Gomes Nunes  
Jorge Luis Mejía Rosas  
Leonardo Werdan Torres  
Oscar Orlando López Barreto  
Luis Alexander Montero Moncada  
Jesús María Díaz Jaimes  
Camila Amador Cabrera  
Daniel José Vásquez Hincapié  
Mario Andrés Arroyave Quintero

**ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA  
“GENERAL RAFAEL REYES PRIETO”  
BOGOTÁ D.C.  
2017**

© Escuela Superior de Guerra  
Departamento Ejército  
ESDEGUE-SIIA  
Carrera 11 No. 102-50  
Bogotá D.C., Colombia  
ISBN:978-958-56528-0-4

© Luis Alexander Montero Moncada  
(Editor)

© José Vicente Ávila Ballén  
Carlos Eduardo Amariles Sánchez  
Edison Ríos Orrego  
Felipe Gomes Nunes  
Jorge Luis Mejía Rosas  
Leonardo Werdan Torres  
Oscar Orlando López Barreto  
Luis Alexander Montero Moncada  
Jesús María Díaz Jaimes  
Camila Amador Cabrera  
Daniel José Vásquez Hincapié  
Mario Andrés Arroyave Quintero  
(Autores)

Departamento Ejército  
Coronel Jairo Hernán Barreto  
Director

Proceso de arbitraje:  
1er concepto  
Evaluación: 20 de octubre de 2017

2do concepto  
Evaluación: 14 de noviembre de 2017

Impreso en Colombia – Printed in Colombia.  
Imprenta y Publicaciones de las FF.MM. Bogotá, D.C.

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

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

## Contenido

Autores.....	5
Presentación.....	9
Prólogo.....	11
<b>1. LAS FUERZAS MILITARES DE COLOMBIA FRENTE A NUEVAS TENDENCIAS EN SEGURIDAD Y DEFENSA, EN EL MARCO DE LA SEGURIDAD MULTIDIMENSIONAL</b> José Vicente Ávila Ballen; Carlos Eduardo Amariles Sánchez; Edison Ríos Orrego y Felipe Gomes Nunes.....	15
<b>2. AMENAZAS TRANSNACIONALES Y LOS ROLES DE LOS EJÉRCITOS</b> Jorge Luis Mejía Rosas y TC Leonardo Werdan Torres.....	47
<b>3. LA GUERRA HÍBRIDA EN EL SIGLO XXI. RECOMENDACIONES PARA ENFRENTAR LA AMENAZA</b> Oscar Orlando López Barreto.....	93
<b>4. EL ROL DE LA INTELIGENCIA Y LAS OPERACIONES PARA LOS DESAFÍOS ESTRATÉGICOS</b> Luis Alexander Montero Moncada.....	117
<b>5. EL ROL DEL EJÉRCITO FRENTE A LAS AMENAZAS TRADICIONALES, EN EL CONTEXTO COLOMBIANO DE CARA AL SIGLO XXI</b> Jesús María Díaz Jaimes y Camila Johana Amador Cabrera.....	151
<b>6. LA PARTICIPACIÓN DEL EJÉRCITO NACIONAL DE COLOMBIA EN LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ DE LAS NACIONES UNIDAS; CONSONANCIA Y PERTINENCIA CON LA DOCTRINA DAMASCO</b> Daniel Vásquez y Mario Arroyave Quintero.....	181
Bibliografía.....	205



## **AUTORES**

### **JOSÉ VICENTE ÁVILA BALLEEN**

Mayor del Ejército Nacional de Colombia Profesional en Ciencias Militares de la “Escuela Militar de Cadetes José María Córdova ”, Diplomado en gerencia de la administración penitenciaria y carcelaria, Diplomado de Estado Mayor, Especialista en Seguridad y Defensa Nacional en la Escuela superior de Guerra, Especialista en administración de recursos militares para la defensa nacional y curso de instructor de derechos humanos de Fort Benning Ga(USA), lancero, paracaidista y operador psicológico del Ejército Nacional de Colombia.

### **CARLOS EDUARDO AMARILES SÁNCHEZ**

Mayor del Ejército de Colombia del arma de Fuerzas Especiales, Profesional en Ciencias Militares de la “Escuela Militar de Cadetes José María Córdova”, Diplomado en Estado Mayor, especialista en administración de recursos militares para la defensa nacional, especialista en seguridad y defensa nacional, curso en Lancero, Paracaidista, Explorador, Fuerzas Especiales, con la distinción de Comando Urbano y Comando Especial Terrestre.

### **EDISON RÍOS ORREGO**

Mayor Edisson Orlando Ríos Orrego, Profesional en Ciencias Militares de la Escuela Militar de Cadetes General José María Córdova, Diplomado en Docencia Universitaria de la Escuela de Inteligencia, Especialista en Seguridad y Defensa Nacional en la ESDEGUE, Profesor Militar de la Escuela Militar de Cadetes.

### **FELIPE GOMES NUNES**

Mayor del Ejército Brasileño, Profesional en Ciencias Militares de la “Academia Militar das Agulhas Negras” de Brasil, Especialista en Operaciones Militares de la Escuela de Perfeccionamiento de Oficiales del Ejército de Brasil, Diplomado

en Estado-Mayor y Especialista en Ciencias 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. Docente de la Escuela Superior de Guerra. E-mail: capnunes@gmail.com

### **JORGE LUIS MEJÍA ROSAS**

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

### **LEONARDO WERDAN TORRES**

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

### **OSCAR ORLANDO LÓPEZ BARRETO**

Docente e Investigador del Departamento de Ejército de la Escuela Superior de Guerra Rafael Reyes Prieto. Oficial de la Reserva Activa del Ejército de Colombia con conocimientos y capacidades en la aplicación de procesos para la toma de decisiones bajo situaciones de presión. Se desempeña en áreas de acción integral, operaciones psicológicas, asuntos civiles y cooperación civil y militar, relaciones públicas y actividades de gobierno conjunto e intergencialidad. Especialista en solución y orientación de conflictos de familia. Estudiante de la Maestría en Seguridad y Defensa de la Escuela Superior de Guerra. Email: memoxjaga@gmail.com

### **LUIS ALEXANDER MONTERO MONCADA**

Politólogo de la Universidad Nacional con énfasis en Relaciones Internacionales. Magister en Análisis de problemas políticos, económicos e internacionales contemporáneos del Instituto de Estudios Políticos de París SCIENCES-PO, la universidad externado y el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. PhD (c) en Estudios Políticos de la Universidad Externado. Magister Honoris Causa en Inteligencia Estratégica de la Escuela de Inteligencia del Ejército “BG Ricardo Charry Solano”. Experto en Inteligencia Estratégica, estudios estratégicos, seguridad y defensa, operaciones especiales, terrorismo y contraterrorismo y Medio Oriente. Docente universitario e Investigador del Departamento Ejército de la Escuela Superior de Guerra. Email: alexander.montero@gmail.com

### **JESÚS MARÍA DÍAZ JAIMES**

Investigador del Departamento de Ejército de la Escuela Superior de Guerra Rafael Reyes Prieto. Oficial de la Reserva Activa del Ejército de Colombia con conocimientos y capacidades en la aplicación de procesos para la toma de decisiones bajo situaciones de presión. Asimismo, conocimientos y habilidades en el manejo de asuntos de Seguridad Y Defensa y en seguridad privada a nivel empresarial. Analista de riesgos y servicios especializados y otras actividades inherentes a la prevención y administración del riesgo corporativo. Especialista en Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Bucaramanga. Especialista en Gerencia, de la Universidad Militar Nueva Granada. Docente de la Escuela Superior de Guerra y la Universidad Militar Nueva Granada en Colombia. Estudiante de la Maestría en Seguridad y Defensa de la Escuela Superior de Guerra. Email: diazj@esdegue.mil.co - jdiazjaimes@gmail.com

### **CAMILA AMADOR CABRERA**

Estudiante de Relaciones Internacionales y Estudios Políticos de la Universidad Militar Nueva Granada, actualmente pasante de la Escuela Superior de Guerra. Email: u0901559@unimilitar.edu.co

### **DANIEL JOSÉ VÁSQUEZ HINCAPIÉ**

Docente e Investigador del Departamento de Ejército de la Escuela Superior de Guerra Rafael Reyes Prieto. Docente investigador de Derecho Público de la Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá, Colombia. Abogado, con

Especialización y Maestría en Derecho Administrativo, Universidad Sergio Arboleda, Bogotá, Colombia. Doctor en Derecho de la Universidad San Pablo CEU, Madrid, España. Administrador de Empresas de la Universidad Cooperativa de Colombia con especialización en Finanzas y Administración Pública en la Universidad Militar Nueva Granada y en Gerencia Logística en la Escuela de Logística del Ejército Nacional, Profesional en Ciencias Militares de la Escuela Militar de Cadetes, Coronel (r), Email: [daniel.vasquez@unimilitar.edu.co](mailto:daniel.vasquez@unimilitar.edu.co)

### **MARIO ARROYAVE QUINTERO**

Doctor Iuris (Ph.D) del Instituto de Asuntos Internacionales de la facultad de derecho de la Universidad de Hamburgo (Alemania). Master of Laws - LL.M. – de la Universidad de Leipzig (Alemania). Profesor Asistente del Departamento de Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Asesor de Investigación del Departamento de Ejército de la Escuela Superior de Guerra Rafael Reyes Prieto. Experto en Derecho, Regímenes e Instituciones Internacionales y en temas de Memoria Histórica. Email: [marioaaq@gmail.com](mailto:marioaaq@gmail.com) – [mario.arroyave@javeriana.edu.co](mailto:mario.arroyave@javeriana.edu.co)

## Presentación

El presente libro titulado “Los ejércitos y el sistema internacional contemporáneo: Nuevas amenazas, tendencias y desafíos”, desarrolla diferentes temáticas relacionadas con los diferentes retos, amenazas y situaciones que requieren los Ejércitos del siglo XXI. El libro se encuentra dividido en seis capítulos, donde se avanza de lo general a lo particular en la identificación de estos retos, de manera que lo primero que se identifica son las amenazas en el marco de la seguridad multidimensional, concepto propio del siglo XXI y que permite generar una lectura transversal a todos los temas siguientes, en particular las amenazas transnacionales y guerra híbrida, que son tal vez los elementos que más recurrencia tienen en las lógicas de la guerra contemporánea.

Por otro lado, el estudio de las amenazas tradicionales se conjuga con las nuevas perspectivas que tiene la inteligencia militar, en un mundo globalizado, donde debe estar en capacidad de enfrentar amenazas polivalentes, tanto al interior como al exterior o de tipo transversal, ofreciendo sin duda un modelo totalmente nuevo para los ejércitos del siglo XXI

Este libro es el producto del proyecto de investigación titulado “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 (C) por COLCIENCIAS registrado con el código COL0104976 vinculado al Departamento Ejército, adscrito y financiado por la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto” de Colombia

**Coronel Jairo Hernán Barreto**  
DIRECTOR DEPARTAMENTO EJÉRCITO  
ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA



## Prólogo

Resulta fundamental partir del hecho que el libro *Los ejércitos y el sistema internacional contemporáneo: Nuevas amenazas, tendencias y desafíos*, recoge el pensamiento del Departamento Ejército y representa un formidable trabajo de investigación, hecho con esfuerzo y profesionalismo donde no solo se delimitan los elementos que caracterizan las amenazas contemporáneas, sino que analizan los retos que nuestro ejército tiene a la hora de enfrentarlas, permitiendo así, construir un Ejército multimisión.

Los Estados llegan a encrucijadas. Algunos sucumben mientras que otros miran a sus amenazas y las enfrentan con decidido carácter y con las mejores decisiones. Son ejércitos compuestos por líderes excepcionales sobre cuyos hombros se levantan los juicios que determinan la vida de un Estado y su sociedad.

La historia es generosa al ofrecernos sendos ejemplos de estas encrucijadas. De gestas estratégicas solo logradas por seres, ejércitos y líderes sobresalientes, preparados y conocedores de todo su horizonte y sus posibilidades.

Esto lo demostró Winston Churchill ante la Cámara de los Comunes en su famoso discurso del 13 de mayo de 1940, tras reemplazar a Neville Chamberlain como primer ministro:

“Diré a esta Cámara, tal como le dije a aquellos que se han unido a este Gobierno: No tengo nada que ofrecer, sino sangre, esfuerzo, lágrimas y sudor”.

Tenemos ante nosotros una prueba de la naturaleza más penosa. Tenemos ante nosotros muchos, muchos largos meses de lucha y de sufrimiento. Me preguntáis: ¿cuál es vuestra política? Os lo diré: hacer la guerra por mar, tierra y aire con toda nuestra potencia y con toda la fuerza que Dios nos pueda dar; hacer la guerra contra una tiranía monstruosa, nunca superada en el oscuro y triste catálogo del crimen humano. Esa es nuestra política. Preguntaréis: ¿cuál

es nuestro objetivo? Puedo responderos con una palabra: victoria, victoria a toda costa, victoria a pesar del terror, victoria por largo y duro que sea el camino, porque sin victoria no hay supervivencia. Que quede claro: no habrá supervivencia para el Imperio Británico, no habrá supervivencia para todo lo que el Imperio Británico ha defendido, no habrá supervivencia para el estímulo y el impulso de todas las generaciones, para que la humanidad avance hacia sus metas”

El Reino Unido se enfrentaba a su mayor amenaza existencial jamás conocida. Se enfrentaba a la maquinaria militar, social, política y económica de Hitler. Churchill no podía ser inferior a este reto. En sus manos estaba no solo el destino de los británicos sino buena parte del destino de la libertad mundial. Churchill debía ser el norte de las fuerzas británicas y ganarse el centro de gravedad que iba a permitir la supervivencia, debía ganarse la legitimidad en el pueblo británico.

Colombia hoy se encuentra en una de estas etapas de transición. Es un momento en el cual son vitales las reflexiones presentadas en este libro. Solo a partir de ellas, podremos comprender y enfrentar exitosamente las amenazas, algunas tradicionales pero otras –en su mayoría- nuevas, propias de un mundo cada vez más opaco y convulso.

Así las cosas, el primer escalón que el libro “Los ejércitos y el sistema internacional contemporáneo: Nuevas amenazas, tendencias y desafíos” ofrece es entender el conjunto de las fuerzas militares en el mundo actual bajo una perspectiva de seguridad multidimensional. Este capítulo da cuenta de la rigurosidad y compromiso con la que la Escuela de Guerra asume su rol en la orientación de las Fuerzas Militares y su preparación para responder a amenazas cambiantes de manera conjunta y coordinada. Sin lugar a dudas, es necesario ser conscientes que, dada la complejidad de los riesgos y las amenazas, ya no es posible pensar en la acción individual de determinada fuerza sino por el contrario, debemos pensar nuestras capacidades de respuesta de manera conjunta, optimizando los recursos militares, económicos y humanos que tengamos a disposición.

Es por esto que el presente libro abarca dimensiones tan complejas como las diferentes amenazas transnacionales características del entorno actual, propias de un mundo globalizado bajo el título Amenazas Transnacionales y los Roles de los Ejércitos. Justamente esas amenazas nuevas son tal vez las que más retos proponen al ejercicio de los ejércitos toda vez que implican una

aproximación a una serie de problemas sobre los cuales no se ha pensado antes ni son necesariamente acordes a la naturaleza tradicional de los ejércitos. Es acá donde el valor del libro encuentra uno de sus puntos más altos. Sin lugar a dudas, los aportes que el presente libro hace a la comprensión de los ejércitos en el mundo contemporáneo, complejo y difuso, ayudará no solo al Ejército Colombiano sino en general a los demás ejércitos a entender su papel frente a estas amenazas disímiles y novedosas.

En un tercer momento y con el título *La guerra híbrida en el siglo XXI. Recomendaciones para enfrentar la amenaza*, se realiza una aproximación al concepto de Guerra Híbrida, desde donde se desprenden cursos de acción sugeridos para enfrentarse a amenazas derivadas de este formato de guerra. Resulta por tanto fundamental destacar este capítulo por cuanto, además de hacer aportes teóricos genuinos desde la Escuela de Guerra a la polemología más contemporánea, permite comprender la naturaleza de los conflictos más frecuentes que caracterizan el sistema internacional contemporáneo. Sin lugar a dudas, la mayor preocupación en la conducción de la guerra a lo largo de los cinco continentes es el giro cada vez más pronunciado que actores tanto estatales como no estatales hacen hacia la guerra híbrida. Por lo tanto, pensar en este tipo de guerras, comprenderlas y generar cursos de acción para enfrentarlas deja una huella académica de gran trascendencia.

Por otra parte, el entorno de acción de los ejércitos implica un ejercicio más profundo de la inteligencia. Por tal causa, el libro *Los ejércitos y el sistema internacional contemporáneo: Nuevas amenazas, tendencias y desafíos* dedica una parte fundamental a la comprensión de las actividades de inteligencia desde una perspectiva estratégica, holística e incluso no solo Inteligencia de Estado sino totalmente transversal. Para esto, el capítulo titulado *El rol de la inteligencia y las operaciones para los desafíos estratégicos* propone un modelo matemático conceptual desde donde se comprende la competencia entre Estados y se valoran determinados campos de acción del poder estatal como objetos de la inteligencia estratégica.

Adicionalmente, bajo el capítulo *El Rol del Ejército frente a las amenazas tradicionales*, en el Contexto Colombiano de cara al Siglo XXI, el libro *Los ejércitos y el sistema internacional contemporáneo: Nuevas amenazas, tendencias y desafíos* se interna en el análisis de las amenazas tradicionales que aún persisten y que hacen que nuestro Ejército no pierda de norte un vecindario competitivo y volátil, movido por intereses nacionales que se entremezclan con momentos de cooperación y amistad. Evidentemente, dentro de esta noción es

imposible dejar de pensar al Ejército en su compromiso de apoyar a las demás instituciones colombianas, en la tarea de consolidar el control institucional a partir de afianzar el control territorial.

Ahora bien, el cierre del libro nos trae uno de los elementos de mayor relevancia contemporánea en el planeamiento de las actividades del Estado Colombiano y sus compromisos con el sistema internacional. Bajo el título de La Participación del Ejército Nacional de Colombia en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas; consonancia y pertinencia con la Doctrina Damasco, el capítulo de cierre busca analizar no lo un elemento de vigencia absoluta sino comprenderlo a la luz de la doctrina Damasco, para así y de una vez por todas, comprender que nos proyectamos hacia un ejército del siglo XXI, con altas capacidades y protagonista no solo de los destinos de nuestra sociedad, sino también protagonista de los destinos del mundo.

## **LAS FUERZAS MILITARES DE COLOMBIA FRENTE A NUEVAS TENDENCIAS EN SEGURIDAD Y DEFENSA EN EL MARCO DE LA SEGURIDAD MULTIDIMENSIONAL<sup>1</sup>**

MY. José Vicente Ávila Ballen<sup>2</sup>

MY. Carlos Eduardo Amariles Sánchez<sup>3</sup>

MY. Edison Ríos Orrego<sup>4</sup>

MY. Felipe Gomes Nunes (Brasil)<sup>5</sup>

### **RESUMEN**

América Latina y Caribe tienen retos semejantes en cuestiones de Seguridad Multidimensional. Además, nuevos actores y factores de inestabilidad son realidades que afectan las capacidades de Estados frente a nuevas tendencias de Seguridad y Defensa. Teniendo en cuenta esto, la problemática del trabajo fue investigar ¿qué capacidades debe desarrollar las Fuerzas Militares de Colombia

- 
1. 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
  2. Mayor del Ejército Nacional de Colombia Profesional en Ciencias Militares de la “Escuela Militar de Cadetes José María Córdova”, Diplomado en gerencia de la administración penitenciaria y carcelaria, Diplomado de Estado Mayor, Especialista en Seguridad y Defensa Nacional en la Escuela superior de Guerra, Especialista en administración de recursos militares para la defensa nacional y curso de instructor de derechos humanos de Fort Benning Ga(USA), lancero, paracaidista y operador psicológico del Ejército Nacional de Colombia.
  3. Mayor del Ejército de Colombia del arma de Fuerzas Especiales, Profesional en Ciencias Militares de la “Escuela Militar de Cadetes José María Córdova”, Diplomado en Estado Mayor, especialista en administración de recursos militares para la defensa nacional, especialista en seguridad y defensa nacional, curso en Lancero, Paracaidista, Explorador, Fuerzas Especiales, con la distinción de Comando Urbano y Comando Especial Terrestre.
  4. Mayor Edison Orlando Ríos Orrego, Profesional en Ciencias Militares de la Escuela Militar de Cadetes General José María Córdova, Diplomado en Docencia Universitaria de la Escuela de Inteligencia, Especialista en Seguridad y Defensa Nacional en la ESDEGUE, Profesor Militar de la Escuela Militar de Cadetes.
  5. Mayor del Ejército Brasileño, Profesional en Ciencias Militares de la “Academia Militar das Agulhas Negras” de Brasil, Especialista en Operaciones Militares de la Escuela de Perfeccionamiento de Oficiales del Ejército de Brasil, Diplomado en Estado-Mayor y Especialista en Ciencias Militares de la Escuela de Comando y Estado-Mayor del Ejército de Brasil. Diplomado de Estado-Mayor, Especialista y Magister en Seguridad y Defensa Nacional en la ESDEGUE

frente al nuevo escenario de Seguridad y Defensa en América Latina y el Caribe? El objetivo fue analizar el nuevo escenario regional de Colombia, teniendo en cuenta la América Latina y Caribe, identificando nuevas amenazas para la Seguridad y Defensa y las capacidades que debe desarrollar las fuerzas militares del Estado colombiano. Para esto, fue evaluado el ambiente de Seguridad y Defensa actual, con énfasis en la región sudamericana y el Caribe. A continuación, fue identificado el papel de las Fuerzas Militares de Colombia en el escenario posacuerdo. Asimismo, fueron descritas las amenazas transnacionales más significativas en el escenario de la seguridad multidimensional en la América Latina y en el Caribe. Por fin, examinados las experiencias de Brasil, Estados Unidos de América y México en esto contexto. A título de conclusión, fueron presentadas capacidades que deben desarrollar las fuerzas militares de Colombia frente al nuevo escenario.

**PALABRAS CLAVE:**

Seguridad y Defensa; Seguridad Multidimensional; Nuevas amenazas; Fuerzas Militares; Capacidades.

**ABSTRACT**

Latin America and the Caribbean have similar challenges in matters of Multidimensional Security. In addition, new actors and factors of instability are realities that affect the capabilities of States in the face of contemporary trends in Security and Defense. Taking this into account, the problem of the work was to investigate what capabilities should the Colombian Military Forces develop in the new scenario of Security and Defense in Latin America and the Caribbean? The objective was to analyze the new regional scenario of Colombia, considering Latin America and the Caribbean, identifying new threats for Security and Defense and the capabilities that the military forces of the Colombian State should develop. For this, the current Security and Defense environment was evaluated, with emphasis on the South American region and the Caribbean. Next, the role of the Colombian Military Forces in the post-agreement scenario was identified. Likewise, the most significant transnational threats were described in the multidimensional security scenario in Latin America and the Caribbean. Finally, we examined the experiences of Brazil, the United States of America and Mexico in this context. By way of conclusion, capabilities that Colombian military forces must develop in the face of the new scenario were presented.

## KEYWORDS

Security and Defense; Multidimensional Security; New threats; Military forces; Capabilities

### 1. INTRODUCCIÓN

La Seguridad y la Defensa son dos conceptos que a lo largo de la historia han ido de la mano. En ese sentido, al existir transformaciones en la forma de entender uno, también habrá un cambio de significado en la forma de entender el otro. De ello, los cambios históricos y sociales que ha sufrido el concepto de seguridad, también se han hecho manifiestas en el concepto de defensa.

El comienzo del siglo XXI fue marcado con los eventos terroristas del 11 de septiembre en los Estados Unidos de América (en adelante: EE. UU.). Desde entonces, los Estados han cambiado sus políticas de seguridad y defensa disminuyendo sus vulnerabilidades y promoviendo el bien estar de sus pueblos. El terrorismo, después de una fuerte contraofensiva de los EE. UU., amplió sus acciones para otros Estados ganando dimensiones internacionales y sumándose al número de amenazas transnacionales, como el narcotráfico y el crimen organizado.

La región de Latinoamérica y el Caribe ha sido una zona en la que la influencia de los vecinos regionales ha sido objeto de transformación y cambios en las ideas sobre la seguridad y la defensa. Es así, como las ideas de la potencia del norte, EE. UU. fueron una fuerte influencia respecto a las políticas de seguridad de la región, como en el caso de Plan Colombia, siendo uno de los principales creadores de discursos y significados a nivel hemisférico. Sin embargo, esas concepciones cambiarían de acuerdo con las relaciones sociales presentes en la región, con la entrada de nuevas ideologías, y con la presencia de nuevos personajes.

En el orden de las ideas anteriores, en su contexto regional, Colombia vive un período de posacuerdo, donde el Estado tiene que hacer presente en respuesta a los vacíos gubernamentales dejados por las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (en adelante: FARC). Normalmente, esas regiones tienen muchas necesidades, donde surge la importancia de la seguridad multidimensional. En la “Declaración de Bridgetown” (2002), la Organización de los Estados Americanos (en adelante: OEA) reconocen la multidimensionalidad de las amenazas, preocupaciones y desafíos, incluyendo aspectos políticos, económicos, de salud y ambientales.

En este contexto, la problemática de esta investigación es: ¿qué capacidades debe desarrollar las Fuerzas Militares de Colombia frente al nuevo escenario de Seguridad y Defensa en América Latina y el Caribe?

La problemática tiene como base el objetivo general de este trabajo, que es analizar el nuevo escenario regional de Colombia, teniendo en cuenta la América Latina y Caribe, identificando nuevas amenazas para la Seguridad y defensa y las capacidades que debe desarrollar las fuerzas militares del Estado colombiano.

Para lograr el objetivo general, inicialmente fue evaluado el ambiente de seguridad y defensa actual del mundo multipolar, con énfasis en la región sudamericana y el Caribe. A continuación, fue identificado el papel de las Fuerzas Militares de Colombia en el escenario posacuerdo. Asimismo, fueron descritas las amenazas transnacionales más significativas en el escenario de la seguridad multidimensional en la América Latina y en el Caribe. Por fin, examinados la experiencia de las Fuerzas Armadas de otros países frente a la multidimensionalidad de la seguridad, concluyendo a respecto de nuevas capacidades que deben desarrollar las fuerzas militares.

Por las consideraciones anteriores, el Estado Colombiano, deberá empezar a introducir en sus políticas de Defensa Nacional la vigilancia de los nuevos fenómenos de dimensiones transnacionales, con respecto a los cuales se deberá pretender que, a pesar de su impacto diferenciado en el ámbito nacional y regional, se asumirá como problemas globales, es decir, como retos comunes en el ámbito mundial (el crimen organizado, el narcotráfico y la corrupción asociada a éstos, al igual que el terrorismo, la migración y la degradación del medio ambiente). Por esta razón, el Ministerio de Defensa con sus Fuerzas Militares deberá empezar a identificar cuáles serán estas nuevas amenazas y el punto de partida para combatirlas en estos nuevos escenarios grises donde sus características de un ambiente volátil, incierto, complejo y ambiguo determinarán cuáles serán la mejor estrategia para enfrentarlas y salir avante, lo que justifica esta investigación.

Así, con respecto a lo aquí se postula,

en la Convención de Las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, la comunidad internacional demostró la voluntad política de abordar un problema mundial con una reacción mundial. 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. (ONU, 2004, pág.5)

En este mismo orden y dirección, este trabajo si justifica por

la formulación de un concepto multidimensional de seguridad se articula a una caracterización de las amenazas que trasciende la perspectiva exclusiva de la defensa militar, propiciando un tratamiento intersectorial de amplio espectro, que ha dado lugar a percepciones no unívocas de lo que se entiende por amenazas tradicionales y nuevas amenazas. Se mantiene una diversidad de perspectivas nacionales acerca de los desequilibrios y factores de riesgo, más que la definición de amenazas comunes que aglutinen a la totalidad de países del área y aproximen sus políticas de defensa. (Celi ,2005, pág.13)

La metodología aplicada para este trabajo fue la investigación tipo cualitativa, descriptiva, con texto argumentativo, donde se utilizarán como instrumentos para la recolección de datos: la encuesta y observación, análisis documental y análisis bibliográfico. Si buscó analizar e interpretar la realidad del nuevo escenario de Seguridad y Defensa en la América Latina y Caribe frente a las nuevas amenazas, infiriendo a respecto de nuevas capacidades que deban ser desarrolladas por las fuerzas militares de Colombia.

## **2. EL NUEVO AMBIENTE DE SEGURIDAD Y DEFENSA EN LA REGIÓN SUDAMERICANA Y EL CARIBE**

El concepto clásico de seguridad y defensa tendería a transformarse de acuerdo con las nuevas realidades, con el fin de la Guerra Fría, en la implementación de la cooperación como forma de relación internacional. Las nuevas problemáticas presentes en el concepto apuntarían a ser resueltas mediante ideas de cooperación, fortalecidas a través de relaciones diplomáticas en el seno de las organizaciones internacionales presentes en la región, siendo la OEA la más destacada entre estas.

Igualmente, a partir de los nuevos conceptos de seguridad y defensa, las críticas no se harían esperar, ya que los nuevos conceptos se formaron a partir de ideas multidimensionales y con arquitectura flexible, por lo que la ambigüedad

del concepto daría igualmente ambigüedades en su forma operativa de acción, siendo una forma de restringir y al mismo tiempo permitir la actuación militar.

La ambigüedad del concepto trazó dificultades frente al accionar militar, debido a que trata diferentes problemáticas distintas a las clásicas, sobre las cuales las Fuerzas Armadas o el aparato militar no tendrían marcos de acción, ni ideas de como solventar las nuevas situaciones, puesto que las nuevas problemáticas vistas desde el ojo de las concepciones clásicas de seguridad y defensa, no entrarían dentro del marco de las Fuerzas Militares, por lo que el estamento militar no tendría motivos ni modos de participar antes estos nuevos problemas a la seguridad, ya que son temas que no conciernen a lo militar.

## **2.1 NUEVAS DIMENSIONES DE LA SEGURIDAD Y DEFENSA**

Los conceptos de seguridad y defensa de hoy en día tienen variaciones con respecto a los conceptos clásicos que se manejaron el siglo pasado. Durante la Guerra Fría las concepciones sobre cómo se llevaba la política exterior tenían un carácter bipolar, se veía desde un punto de vista en la región, que era el punto de vista trazado por Estados Unidos. Esta época, el sistema internacional se dividió entre el bloque occidental con las ideas estadounidenses, y el bloque soviético.

Latinoamérica se vio influenciado por las ideas de Estados Unidos en su concepción unipolar, bajo la cual la amenaza internacional era el comunismo, y las políticas de seguridad adoptadas debían tener líneas de combate contra el peligro comunista. De ello, en la región,

[...] esta noción se materializó en una oleada de regímenes autoritarios que, entre otros elementos, buscaban erradicar la influencia soviética que representaba el comunismo. A raíz de su situación política interna, la posición de la región frente al sistema internacional no cambió y siguió siendo considerado un actor de segunda categoría: el «patio trasero» de Estados Unidos. En este sentido, desde América Latina el sistema internacional se percibía primordialmente unipolar, pues la influencia de Estados Unidos era fundamental en las determinaciones concernientes a la seguridad y defensa. (Briones Riveros, 2013, pág. 04)

Los regímenes autoritarios, en su mayoría militares, trazados bajo ideas occidentales forjaban los conceptos de seguridad y defensa bajo el ideal que la amenaza frente a la integridad de la región era el comunismo y las ideas de corte soviético, por lo que las medidas de seguridad promovieron el autoritarismo para

controlar los focos comunistas presentes, y la defensa ante formas de política y de sociedad promovidas por el autoritarismo soviético.

Con el fin de la Guerra Fría se dio una victoria aparente del bloque occidental. En la región latinoamericana por esa misma época se estaban dando nuevas expresiones de participación en la llamada redemocratización. Con el fin de los gobiernos autoritarios en la región, los sistemas políticos se democratizaron, en la construcción de formas de participación no autoritarias.

Es así, como a partir de,

[...] los 90, se reflató el cuestionamiento por el concepto de seguridad, pues ya no era equiparable la seguridad nacional con la internacional. Esto significó un cambio relevante, pues surgió la necesidad de redefinir las políticas en la materia: la seguridad se transformó en un asunto más complejo, que debía abarcar problemáticas que no son de orden estrictamente estratégico y que significan una amenaza para la estabilidad de las naciones. (Briones Riveros, 2013, pág. 05)

Por su parte, la OEA también empezó a trabajar en un nuevo concepto sobre seguridad, que fuera acorde no solamente con los cambios o transiciones históricas, sino que también fuera proporcional a las nuevas realidades y amenazas que se presentaban en la región, ya que, con la caída del comunismo, ya no se podía pensar en la amenaza comunista como uno de los más grandes peligros para la sociedad, sino que se empezaban a vislumbrar nuevas amenazas.

En el marco de la OEA,

[...] La Declaración Sobre Seguridad en las Américas [...], en octubre de 2003, creó un nuevo concepto de seguridad hemisférica que amplía la definición tradicional de defensa de la seguridad de los Estados a partir de la incorporación de nuevas amenazas, preocupaciones y desafíos, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales. O sea, casi todos los problemas pueden ser considerados ahora una potencial amenaza a la seguridad (Chillier & Freeman, 2005, pág. 01). Las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional. (Chillier & Freeman, 2005, pág. 10)

Cuando se habla de cooperación, se hace referencia a que los nuevos problemas de la región no se pueden solucionar de forma independiente o actuando aisladamente. De ello, se plantea la idea de la cooperación y la interdependencia

entre los Estados en sus relaciones diplomáticas, y así mismo la cooperación entre los Estados y la sociedad civil. La seguridad cooperativa “promueve la idea de que es preciso construir la confianza no sólo entre Estados, sino también con otros actores no estatales a través de la discusión, la negociación, la cooperación y el compromiso” (Briones Riveros, 2013, pág. 06).

Lo que la globalización ha mostrado, es que, aunque los Estados tengan fronteras nacionales en sus territorios, el crimen organizado se ha vuelto transnacional, por lo que un límite de actuación territorial que tiene los Estados en su defensa no es un límite que presenta el crimen organizado en su ataque. Por ello, toma importancia la cooperación entre Estados en materias de seguridad y defensa, para poder enfrentar el crimen transnacional, ya que es un fenómeno que no podrá combatir ningún Estado actuando solo o aisladamente. De ello “estos fenómenos forman parte fundamental de las agendas internacionales, dada la comprensión de la necesidad de cooperación y coordinación conjunta para tener resultados más positivos y efectivos de resolución” (Rojas Aravena, 2014, pág. 208).

De igual forma, se dijo en la I Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, celebrada los días 24 al 26 de julio de 1995, donde se estableció que “Ningún Estado por sí solo podrá tener éxito, unidos no podremos fallar. Esa es la promesa de la asociación que hoy día tienen los líderes de las Américas” (Rojas Aravena, 2014, pág. 224), y por lo tanto la cooperación sería necesaria para enfrentar las nuevas amenazas que trae consigo, la globalización y los cambios sociales.

Así, las nuevas amenazas presentes en la región se pueden ver en el concepto de seguridad actual, el cual fue definido en México, en el año 2003 en el marco de la primera Conferencia Especial sobre Seguridad, allí se dijo:

Nuestra nueva concepción de la 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. (Briones Riveros, 2013, pág. 8)

Y bajo dicho concepto, igualmente la OEA establece una lista de amenazas, preocupaciones o desafíos que se pueden presentar en la región, allí se establece:

Terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos; Pobreza extrema y exclusión social de amplios sectores de la población, que también afectan la estabilidad y democracia..., erosiona la cohesión social y vulnera la seguridad de los Estados; los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente; la trata de personas; los ataques a la seguridad cibernética; la posibilidad de que surja un daño en el caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos; y la posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas. (Organización de los Estados Americanos, 2013, págs. Sección II, Parr. 4, inc. m.)

El espectro de amenazas que maneja el nuevo concepto de seguridad al ser tan amplio, dota al concepto de dos características principales, una es denominada como la multidimensionalidad (Chillier & Freeman, 2005), que hace referencia a la amplitud de amenazas que posee el concepto, al no estar centrado solo en una amenaza concreta, sino al tratar problemas de distintos tipos, así ya no se ven solo amenazas que repercutan a los Estados, sino que el nuevo concepto también parte de amenazas que repercuten a la sociedad, al Estado, al sistema político, o al régimen democrático, siendo amenazas ya no de tipo militar o político exclusivamente, sino ahora tomando también amenazas a los ámbitos económicos, sociales, culturales o ambientales.

La segunda característica que marca al nuevo concepto de seguridad es la arquitectura flexible (Chillier & Freeman, 2005), este se relaciona con la flexibilidad presente en los mecanismos o formas de acción que puedan llegar a tener los Estados para combatir las amenazas, ya que, al presentarse una diversificación en los problemas, así mismo es necesario buscar diversificar las formas de acción contra los desafíos.

Así la cooperación se convirtió en una herramienta para poder tener un margen de acción más amplio frente a las amenazas que se imponen en la actualidad, las cuales se agravan por la globalización y el carácter transnacional del crimen organizado. Así, con la globalización

la interdependencia es la norma [...]. Las sociedades, en este contexto, hoy se conocen más y se relacionan más, lo que a nivel social y cultural ha generado mayor riqueza [...]; pero al mismo tiempo las amenazas se

han mundializado y los peligros y riesgos se han transnacionalizado. (Rojas Aravena, 2014, pág. 205)

Por lo que las organizaciones internacionales regionales han cobrado importancia en las agendas diplomáticas y de seguridad y defensa de los países.

Además, el concepto de seguridad nuevo con respecto al concepto anterior es más ambiguo y amplio, dicha amplitud es la que ha generado distintas críticas frente al concepto, que se pueden agrupar en su mayoría en la idea de que la amplitud no refleja unión frente a la conformación de concepto, sino por el contrario, refleja distancias y diferencias.

El concepto anterior se centraba en un solo punto concernientes a la protección del Estado frente a amenazas a través de las Fuerzas Militares. Así, en las anteriores concepciones

[...] la defensa tiene como objetivo principal la protección de la integridad del Estado tanto política como geográficamente contra las amenazas que emanan del exterior y, en circunstancias excepcionales claramente definidas por la ley, de graves hechos de conmoción interior que amenacen la integridad del estado. Las fuerzas armadas juegan un rol central en la defensa de un país. La seguridad pública, en su concepción tradicional, está relacionada a la manutención del orden público y, para ello emplea las fuerzas policiales para promover cumplimiento de la ley. (Chillier & Freeman, 2005, pág. 11)

Los conceptos clásicos dejaban claros los parámetros no solo de acción sino también de integración regional, por lo que al comparar el concepto antiguo con la multidimensionalidad del concepto nuevo, se critica que la ambigüedad del concepto evidencia la frágil integración regional, ya que el concepto es tan amplio y ambiguo que no se centra en una sola definición que promueva una agenda compartida de seguridad, sino que abarca una diversidad de amenazas que hacen que cada país entienda la seguridad de formas posiblemente diferentes y la promueven con distintas acciones. En esa medida, no se ha forjado una agenda de seguridad común y concreta en el plano del concepto multidimensional de la seguridad regional. En ello, “el escenario hemisférico evidencia una débil integración e identidad regional, sobre un campo de significativas asimetrías y heterogeneidad estructural que dificultan el establecimiento de un orden de intereses comunes en materia de seguridad regional”. (Celi, 2005, pág. 11)

La principal crítica hecha a la multidimensionalidad del nuevo concepto puede resumirse de la siguiente forma:

[...] El concepto de seguridad multidimensional no suprime las diferencias de percepción y concepción acerca de su alcance y las áreas que corresponden estrictamente a la seguridad y a la defensa y, tampoco establece por sí mismo, ni un sistema ni una jerarquía a los problemas de seguridad, lo cual también debilita su definición sistémica y el ámbito institucional de su ejercicio. La amplitud de campos hacia los cuales la multidimensionalidad puede proyectarse genera confusión respecto de su estructura institucional, mecanismos operacionales y regímenes específicos en los que se articula. Conlleva el riesgo de aludir a dimensiones difusas, a partir de las cuales se asignarían prioridades equívocas que ponen en cuestión su vigencia a la hora de establecer políticas y mecanismos concretos. (Celi, 2005, pág. 13)

Por lo que la amplitud del concepto de seguridad no refleja una verdadera discusión frente al mismo, en la formación de una agenda común, sino que refleja que no se pudieron poner de acuerdo en una forma concreta sobre la seguridad, y a una misma interpretación, por lo cual se dio la obligación de mantener un concepto libre de rigurosidad el cual puede ser abordado de múltiples maneras.

Los anteriores conceptos, dejaban claro cuál era el papel de las Fuerzas Armadas, y de esa forma también definían unas formas de acción. Con los nuevos conceptos a existir tantas amenazas, las Fuerzas Armadas asumen nuevos retos frente a las nuevas amenazas, y al mismo tiempo abordan amenazas que no les competen en el marco de sus funciones. (Briones Riveros, 2013, págs. 10-11)

Por lo que, a pesar de haber avanzado en la cooperación, igualmente quedan asuntos pendientes por resolver en la formación de una agenda común de políticas de seguridad y defensa regional, que integren a América Latina y al Caribe, y que igualmente tracen los lineamientos operativos frente a las amenazas y frente al papel de las Fuerzas Armadas.

## **2.2 ORGANIZACIONES REGIONALES DE COOPERACIÓN**

De acuerdo con la idea de seguridad cooperativa y a las amenazas que surgen por la globalización y los cambios sociales, se manifiesta la necesidad de establecer lazos entre los países de la región, como formas de comunicación para la formación de una agenda o estrategia de seguridad común en virtud del combate del crimen transnacional. De ello la existencia de organizaciones

internacionales, bajos las cuales se construyen agendas compartidas sobre los temas internacionales, y en las que se tratan las políticas de forma multilateral en la región.

Primando ya no el dialogo bilateral, sino diálogos multilaterales en los que haya participación regional. De acuerdo con esto, surgen

las Cumbres de las Américas, cuya primera reunión se realizó del 9 al 11 de diciembre de 1994 en Miami, con el objetivo de reorganizar las relaciones entre los países del continente adecuando las discusiones a las nuevas condiciones regionales y mundiales. (Rojas Aravena, 2014, pág. 223)

Es así, como con la existencia y formación de organizaciones internacionales se empezaron a trazar lineamientos con respecto a la seguridad regional. En este plano territorial, posiblemente una de las organizaciones más importantes es la OEA, ya que agrupa en su mayoría a los países de la región comprendiendo también al Caribe (Rojas Aravena, 2014). Bajo este organismo se trazaron las ideas respecto al nuevo concepto de seguridad en el plano de la cooperación, y se definieron las posibles amenazas que se tendrían en cuenta para la seguridad y defensa.

Igualmente, en el 2006 los países miembros de CARICOM, conocida también como la Comunidad del Caribe, formaron la Agencia de Implementación para el Crimen y la Seguridad IMPACS, como un instrumento o estrategia frente a las amenazas presentadas, en el marco de la arquitectura flexible de la seguridad sobre la cual se plantea la posibilidad de optar por nuevas estrategias en virtud de la seguridad y defensa. El IMPACS estaría al servicio de la Agenda de Acción Regional en los temas de Seguridad y Delito de la Comunidad del Caribe, y cuenta con dos sub agencias:

[...] el Centro Regional de Comunicaciones Conjuntas y el centro Regional de Fusión de la Inteligencia, ambos creados inicialmente como parte de la estrategia de seguridad implementada para el Mundial de Cricket realizado en los países caribeños en 2007, y que más adelante se tomó la decisión de establecer como permanentes. (Rojas Aravena, 2014, pág. 229)

En el año 2008 se firmó el tratado que constituyó la Unión de Naciones Suramericanas UNASUR<sup>6</sup>, como otra forma de integración regional, inicialmente

---

6. Uno de los antecedentes más inmediatos de la UNASUR es la Comunidad Sudamericana de Naciones dada en el año 2004 (Briones Riveros, 2013).

con la adhesión de 12 países. Esta se concibe como un marco de participación y de igual forma como un,

[...]espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medioambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados. (Briones Riveros, 2013, pág. 12)

### **3. PAPEL DE LAS FUERZAS MILITARES DE COLOMBIA EN EL POSACUERDO**

El concepto de posacuerdo se asemeja al concepto de postconflicto. Sin embargo, el posacuerdo es primero paso para el fin del conflicto. Así, como bien lo definen Cárdenas y Petro (2014), en la investigación que titularon Rol de las Fuerzas Armadas y de Policía en el marco del posconflicto colombiano, en donde analizan la función de las fuerzas militares en el periodo en el que termina el conflicto y comienza la paz, posconflicto es

El período de posconflicto dentro de las estructuras sociales implica un tránsito entre la terminación del conflicto, hacia la consecución de una paz fundamentada en una convivencia pacífica que surge como resultado de un proceso de reconciliación, al que se articulan elementos tan importantes como el perdón y el reconocimiento de derechos como la verdad, la justicia, la reparación y la garantía de no repetición del conflicto, como lo explica. (Uprimny, 2009, apud Cárdenas y Petro, 2014, p. 156)

Ahora bien, en este marco se puede decir, que el conflicto armado colombiano con las guerrillas es uno de los conflictos de más larga data a nivel regional. Se calcula que sus inicios se dieron aproximadamente hace más de 50 años con la presencia de las guerrillas liberales en los llanos orientales, cuando aún eran expresiones de autodefensa campesina relacionadas con la época de la violencia, y con los problemas de tierras dados entre colonos y terratenientes.

Este conflicto no solo ha dejado un gran número de muertos entre combatientes y población civil, y no solo ha sido uno de los principales temas, por no decir el tema más prioritario, en las agendas de gobierno del ejecutivo, sino que además de ello ha originado otros flagelos que afectan a la seguridad del país entre los cuales el más destacado es el narcotráfico.

Por ello, y con el fin de buscar una paz definitiva libre de conflicto armado, por lo menos con la guerrilla de las FARC se iniciaron los diálogos de paz, primeramente, en su etapa exploratoria y de acercamiento entre las partes, y seguidamente en su etapa de dialogo propiamente dicho. Los actores principales que participaron en el desarrollo de los diálogos de paz son las FARC y el Gobierno del presidente Juan Manuel Santos representado por Humberto de La Calle como líder negociador por parte del gobierno.

Tras una historia marcada por múltiples fallos en el proceso de paz colombiano, el gobierno de Juan Manuel Santos, en representación del Estado colombiano, decidió entablar diálogos con las FARC para solucionar el conflicto. Estos han tenido lugar en Oslo y en La Habana, y buscaron como resultado la paz por medio del dialogo. Dichos dialogo iniciaron formalmente el 18 de octubre de 2012, y están dividido en tres etapas, la primera consistió en acercamientos secretos, la segunda es la etapa de discusión, y la tercera es la de implementación.

Los puntos que discutir se dividieron inicialmente en cinco bloques, y durante la negociación se presentaron cambios. El primero trata sobre la política de desarrollo agrario, el segundo punto es lo concerniente al espacio que tendrían los miembros de las FARC en la participación política, en el tercer punto se discute el fin del conflicto, el cuarto puntos hace referencia a la lucha antidrogas, y el quinto punto habla sobre la reparación a las víctimas, tanto del Estado, como de las FARC.

Ya con la firma del acuerdo, y el inicio de la tercera parte de implementación, y con la entrega de armas de las FARC, se empieza a mostrar la necesidad de discutir o identificar un nuevo papel para las Fuerzas Armadas de Colombia, debido a que los problemas en la agenda de seguridad del país mutan de acuerdo con los cambios políticos o procesos vividos en el país. Así, al ya no mostrarse el conflicto armado con la guerrilla de las FARC como un punto a la orden del día, empiezan a salir a flote otras prioridades igualmente relacionadas con el proceso de paz y la mantención de la paz, como una paz estable y duradera.

En ello, se puede sostener que

El fin del conflicto interno armado cambiaría la agenda de seguridad del país, en la medida en que la principal amenaza a la seguridad nacional desaparecería, abriendo la posibilidad a superar la visión misional de combate al binomio lucha contrainsurgente y la guerra contra las drogas, dando lugar a la re-comprensión tanto de misiones convencionales (la defensa nacional exterior y la seguridad pública, urbana y rural) como

no convencionales (narcotráfico, operaciones internacionales y desarrollo nacional). (García Pinzón, 2014, pág. 17)

Siendo el postconflicto un escenario que implica cambios en el mapa criminal de país, ya que se ven nuevas alianzas criminales, alianzas con el fin del narcotráfico. Estos cambios implican una visión integral de modernización y transformación de la policía, tras amenazas que mutan.

A pesar de ello, no se puede olvidar, la presencia de otras guerrillas o grupos insurgentes, como el Ejército de Liberación Nacional (en adelante: ELN); con quien se iniciaron los acercamientos para un posible dialogo de paz, el cual también dé como resultado la desmovilización y reinserción a la vida civil de los combatientes de esta guerrilla (Arboleda, 2017). Por lo que, aunque se dieron esfuerzos para la consecución de la paz, está aún no se ha logrado, y las FARC no son la única guerrilla de Colombia, debido a lo cual el reto para las Fuerzas Armadas de Colombia aun es latente.

En diversos ambientes han discutido sobre el tema y la prensa está resaltando la importancia de los países centroamericanos, y de allí retomar las experiencias centroamericanas que vienen de procesos de paz, con aumento de la inseguridad ciudadana y la influencia terrorista. Sus experiencias dan luces y pueden ser un apoyo a la hora de tomar decisiones después de la firma del acuerdo en Colombia.

La experiencia que le queda a Colombia tras un posible escenario de posconflicto es la de analizar el rol que deben asumir las Fuerzas Militares, en una posible reducción en sus funciones y en su número de personas, una reducción abrupta lo que ocasionó en El Salvador y Guatemala fue el desbordamiento de la criminalidad que no logro ser combatida por la policía, por lo que las Fuerzas Militares pasaron a ser un apoyo a esta (García Pinzón, 2014).

La lección que se puede tomar de la experiencia de El salvador y Guatemala es la necesidad de plantear una transición en la transformación de las Fuerzas Militares, para que sea un proceso de transición y no un cambio abrupto ya que eso crea un vacío de seguridad pública.

En cuanto a la pregunta frente al desarme, se compartió la misma experiencia. Las guerrillas con las que se dio la negociación no cumplieron con el acuerdo de entregar completamente las armas, las cuales fueron utilizadas con posterioridad en dinámicas criminales. Por lo que se plantea así mismo, la importancia de hacer una definición para el tráfico de armas. Se destacan

igualmente con respecto a las experiencias regionales, las ventajas tecnológicas que tienen los grupos criminales, ya que tienen fuentes de financiación ilegales derivados del tráfico, lo que les permite tener los recursos para tener equipos tecnológicos.

Ante las luces que se pueden obtener mediante una mirada internacional y más que todo regional se puede concluir que con la firma del acuerdo no termina nada, sino que comienza todo, en un proceso donde las fuerzas públicas tienen mucho que decir, destacando con esto, la relevancia de caracterizar el contexto propio colombiano, ya que si bien, los demás países pueden aportar una mirada regional, no se puede desconocer las lógicas internas, y lo pactado en los acuerdos.

Debido al conflicto armado, las funciones de la Policía y de las Fuerzas Militares variaron, siendo en este sentido las Fuerzas Militares las encargadas de mantener el orden interno con respecto al problema de las guerrillas, por ello, en las experiencias regionales, al intentar abordar la policía su tarea de control interno de defensa y seguridad, se dio el desbordamiento de la delincuencia, ya que no se estaba preparado para hacer dicha labor constitutiva la cual habían venido desempeñando las otras fuerzas.

A este respecto El Ministerio de Defensa en virtud de su política de Seguridad democrática llevada durante la presidencia de Álvaro Uribe Vélez sostuvo que:

La naturaleza de las amenazas que aquejan a la Nación, en particular el terrorismo y el negocio de las drogas ilícitas, ha llevado a que, en el caso colombiano, al igual que en el de muchos otros países que hoy enfrentan este tipo de amenazas, se desdibujen los límites entre la seguridad interior y la defensa nacional. (Cárdenas Sepúlveda & Petro González, 2014, pág. 152)

A partir de ello, se evidencia los posibles cambios que se vayan a presentar con respecto al desarrollo de las Fuerzas Armadas, ya que, al haber cambios en las amenazas presentes en el país y cambios en las estructuras delincuenciales en el orden interno, se darían igualmente cambios en las agendas políticas y de seguridad y defensa para combatir las nuevas amenazas, y de la misma forma la capacitación de las fuerzas para afrontar los nuevos retos que devienen del post conflicto.

Por ello, el conflicto con la guerrilla dejara el primer plano en la estrategia de defensa y seguridad, pasando a representar la prioridad otros problemas, en ello, está la necesidad del

cambio de prioridades en las estrategias de respuesta de estas instituciones [la policía y la Fuerzas Militares], que ya no se orientan a responder ataques o incursiones guerrilleras, sino que se enfocan en la prevención y represión de la delincuencia común. (Cárdenas Sepúlveda & Petro González, 2014, pág. 161)

Así, no solo es necesario intervenir frente a los nuevos problemas, sino organizar las instituciones y los mecanismos para que sean aptos frente a la nueva coyuntura en el mantenimiento y promoción de la paz.

Por ello, igualmente se plantean ideas democratizadoras y de rendición de cuentas de las Fuerzas Armadas frente a la ciudadanía siendo que una de las mayores prioridades para las sociedades que están en un contexto de postconflicto es el restablecimiento de la seguridad. En esta dimensión, las fuerzas de seguridad desempeñan un rol clave. Unas fuerzas de seguridad sin supervisión y/o corruptas pueden constituir una de las mayores barreras para la construcción de paz y contribuyen a la reanudación del conflicto. Por ello, el fortalecimiento de la capacidad operacional y efectividad de las fuerzas de seguridad es tan importante como un adecuado control civil, la rendición de cuentas y transparencia. (García Pinzón, 2014, pág. 2)

Ello plantea la profesionalización y capacitación de las fuerzas para abordar su rol como uno de los actores fundamentales encargados de mantener la paz, de la mano con la sociedad civil y los excombatientes de la guerrilla en su compromiso de no repetición. Así mismo, la formación para combatir las cédulas guerrilleras no reinsertadas a la vida civil, o aquellas formadoras de Bandas Criminales.

Como mencionados anteriormente, se destacan algunos retos que se presenten en materia de seguridad, ya que, aunque no se presentaran confrontaciones con la guerrilla de las FARC, aún hay que tener en cuenta presente los remanecientes de la guerrilla, así como la guerrilla del ELN y los grupos insurgentes con fines terroristas, como por ejemplo Clan del Golfo.

Se habla igualmente de la modernización del Ejército, con un Ejército que esté plenamente dinamizado, y busque la optimización de procesos, investigación, capacitación e innovación. Con cooperación nacional, y operaciones conjuntas y combinadas, en pro del desarrollo integral del país (Colombia, 2017).

#### **4. AMENAZAS TRANSNACIONALES DEL ESCENARIO DE LA SEGURIDAD MULTIDIMENSIONAL EN LA AMÉRICA LATINA Y EN EL CARIBE**

En función de lo visto, es posible evidenciar una serie de brechas en los Estados entre las amenazas reales y las construidas. No quiere decir esto que las agendas de seguridad sean totalmente erráticas o carentes de sentido frente a la realidad observable; sin embargo, conflictos antiguos y nuevos siguen tomando lugar en la región; y tienen además un carácter muchas veces compartido entre Estados.

Dicha vocación compartida de las amenazas podría dar lugar a analizarlas a través de los atributos que conforman un complejo de seguridad. No obstante, al menos en América Latina es difícil poner la situación regional en esos términos. Ello se debe a que los procesos de securitización<sup>2</sup> no se desarrollan de manera tal que la seguridad de un Estado no pueda explicarse sin incluir la del otro. En efecto tal nivel de interdependencia en los procesos de securitización en la región es ciertamente baja; y, por el contrario, lo que parece primar es un abordaje fragmentado de amenazas que son compartidas. Esta fragmentación obedece, entre otras cosas al desencuentro entre amenazas verdaderas y procesos nacionales de securitización.

Así, es posible ver en República Bolivariana de Venezuela, por ejemplo, un afán por hacer frente a la amenaza externa representada por Estados Unidos y Colombia; y a la amenaza interna en cabeza de la oposición política organizada (Badrán, 2014). En ese sentido, la República Bolivariana de Venezuela denota un claro proceso de securitización enfocado en otros Estados y en agentes sociales internos como principales amenazas a la estabilidad del gobierno. Sin embargo, los más grandes problemas de seguridad en República Bolivariana de Venezuela obedecen a procesos que no están relacionados con los objetos securitizados. La pobreza, la inestabilidad macroeconómica y monetaria; y la delincuencia organizada han sumido al país en un escenario de desequilibrio al punto de consolidar a Caracas como la segunda ciudad más violenta del mundo por tercer año consecutivo (Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal, 2015).

De tal forma, es posible hablar de un sesgo en la securitización venezolana en la medida en que solamente entre 2007 y 2011 la importación de armas a República Bolivariana de Venezuela aumentó en un 555% (SIPRI, 2012, pág. 13) mientras que durante el mismo periodo la violencia

---

2. En inglés securitización. Consiste en un proceso mediante el cual se pretende darle calidad o estatus de asunto de seguridad a un problema que puede atentar contra la supervivencia de un ente, ya sean individuos, conglomerados, Estados o la humanidad. Barry Buzan y la teoría de los complejos de seguridad, en *Revista Venezolana de Ciencia Política*, Vol 25. 2004.

se cuadruplicó situándose en una tasa superior a los 100 homicidios por cada 100.000 habitantes (Observatorio Venezolano de Violencia, 2014); lo cual señala cómo el gasto militar estuvo concentrado en los objetos securitizados y no en las reales amenazas puesto que los problemas que enfrenta el Palacio de Miraflores actualmente no se resuelve efectivamente con los aviones Sukhoi SU 30 o con los 100.000 fusiles comprados.

El caso brasileño también podría servir de ejemplo por cuanto parece haber una división muy clara de tareas entre las Fuerzas Militares y la Policía distinto de escenarios como el venezolano o el colombiano. Así, las consideraciones geográficas se tornan especialmente importantes en la medida en que los problemas de seguridad interna, y dentro de ellos, los urbanos, son tarea de las policías departamentales, mientras que los escenarios relacionados con las fronteras, la soberanía y las misiones internacionales son tarea de las Fuerzas Militares (Brasil, 1988).

Esto en principio es el ideal teórico de las instituciones que detengan el monopolio de la fuerza en un Estado regularmente concebido. No obstante, las amenazas que enfrenta Brasil no se reproducen de manera descoordinada en espacios geográficos diferentes. Dicho de otro modo, los problemas internos de seguridad ciudadana e inclusive, rural, tienen en varias ocasiones una estrecha relación con procesos ilegales, problemas y conflictos que provienen de otras latitudes; lo que hace de la división geográfica de las amenazas una barrera para su abordaje. (Polanco, 2017, pág. 2)

Por otra parte, las dinámicas internas de securitización de Brasil parecen estar concentradas en grupos poblacionales y espacios geográficos predeterminados. Así, las personas de raza negra, pobres que habitan las favelas

suelen ser el primer objeto de riesgo en términos de seguridad. Sin pretender desconocer el empirismo que conduce a esa percepción, bien vale señalar que los problemas internos y ciudadanos se manejan también en red con lógicas geopolíticas en donde no solamente participan estos grupos poblacionales sino también, blancos, mestizos, personas de clase media y alta.

El problema se extiende geográficamente también. No es un asunto exclusivo de barrios segregados sino de centros penitenciarios, barrios de clase media, clase alta y zonas de conexión portuaria. En función de lo anterior, no es coincidencia que Brasil se haya constituido como el segundo país mundial de consumo de cocaína después de los Estados Unidos (UNODC, 2016). Un sesgo estético y sociológico aunado a una percepción tradicionalista de la geopolítica y el control del territorio han permitido la reproducción del crimen organizado en el país que, al igual que en República Bolivariana de Venezuela, se cierne como la verdadera amenaza a la seguridad nacional brasileña.

No es muy distinto el caso colombiano en donde pese a los grandes éxitos, transformaciones y fortalecimiento de los aparatos militar y policial, el crimen sigue tomando lugar de forma extensiva y exponencial. El resultado de la desestructuración de carteles, la desmovilización paramilitar y los actuales diálogos de paz con las FARC dejan entrever un escenario de reproducción criminal con innovaciones de orden sistémico; es decir a nivel de actores, estructuras, procesos e hipótesis conductuales. Las Bandas Criminales son hoy en día el nuevo derrotero de la seguridad nacional y eso impone serios desafíos a nivel interno y regional en la medida en que estos actores son quienes siguen ejecutando acciones ilícitas de manera asociada con agentes ilegales de otros Estados, como las mafias mexicanas, los grupos armados ilegales venezolanos o los traficantes brasileños. (Polanco, 2017, pág. 3)

Así mismo, se pueden contar otros casos en la región que siguen soportando la tesis de los sesgos en la securitización. Argentina por ejemplo es otro de los grandes centros regionales de consumo de narcóticos, hay indicios de exportación del modelo criminal colombiano a algunas de sus ciudades, la Policía de Buenos Aires tiene serios problemas de corrupción pero al mismo tiempo el principal problema construido se suscribe a las amenazas regulares provenientes de otros Estados (República Argentina, 2006), replicando el modelo brasileño de diferenciación geográfica de tareas entre policía y ejército.

El sesgo llega a un punto tal que, aun reconociendo la existencia de amenazas transnacionales, el Estado argentino hace una diferencia ficticia entre

la seguridad transnacional y la interestatal. Es decir, separa los problemas de la seguridad entre Estados de aquellos que provienen de actores no estatales (República Argentina, 2010) creando fronteras conceptuales frente a un problema de seguridad compartido entre Estados en el que efectivamente intervienen actores no estatales. En ese sentido, el Libro Blanco de la Defensa de Argentina llega inclusive al punto de determinar de forma inopinada una serie de elementos sobre los cuales considera que se reúne la seguridad hemisférica, con la sorpresa de que ninguno de ellos aborda efectivamente problemas compartidos por el hemisferio como el crimen transnacional organizado por poner solo el más evidente ejemplo.

Bolivia denota claros procesos de securitización suscritos a consideraciones de la geopolítica neoclásica en donde los celos limítrofes y las pretensiones de la recuperación de la salida al Pacífico le hacen construir un andamiaje en el que Perú y Chile son considerados potenciales amenazas a la estabilidad soberana y al mismo interés nacional (Rodríguez, 2010). Ello explica entre otras cosas el bajo nivel de asocio y cooperativismo diplomático y político en esta triada que sin embargo comparte problemas de cultivos ilícitos, tráfico de estupefacientes y de personas para la esclavitud en Brasil y Argentina. De la misma manera se halla el aspecto de la expropiación de negocios y actividades por parte de actores privados extranjeros, especialmente sobre actividades consideradas estratégicas para el Estado como la explotación de hidrocarburos; actitud que, dicho sea de paso, comparte con Argentina, Ecuador y República Bolivariana de Venezuela.

Por su parte, Nicaragua ha adoptado posturas asociadas al chavismo venezolano y pese a los problemas relacionados con el fenómeno de las pandillas transnacionales, el discurso securitizador se ubica en la llamada intervención norteamericana en la región, y en los diferentes limítrofes que sostiene con Colombia y Estados Unidos. Esto ha dado pie al establecimiento de asociaciones estratégicas con otras grandes potencias como Rusia y China en asuntos de índole militar, policiva, comercial y de infraestructura (Aguilar, 2014).

El Salvador por ejemplo tuvo un incremento sostenido en la remilitarización de la seguridad pública y la vida civil con un importante gasto en defensa de 153 millones de dólares para neutralizar el crimen organizado pero el efecto no fue tal. Por el contrario, en el mismo periodo en que esto tuvo lugar, la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes pasó de 64.8 a 70.3 (Aguilar, 2014).

Mientras estos procesos parcial o totalmente sesgados concentran los esfuerzos de las agendas de seguridad, las verdaderas amenazas siguen

tomando parte en el hemisferio en conjunto a través de diferentes prácticas y representaciones; transformaciones en las hipótesis conductuales, las estructuras criminales, los actores e inclusive los procesos; es decir, a través de una transformación del sistema criminal hemisférico.

Así, las más evidentes amenazas que se ciernen en la región están estrechamente asociadas al crimen transnacional organizado. Colombia, Perú y Bolivia concentran la producción de cocaína y de los precursores químicos. República Bolivariana de Venezuela empieza a hacer parte de la dinámica del narcotráfico tomando un papel más activo en calidad de productor de drogas y de clorhidrato (Weinberger, 2013, pág.2); así como facilitador de rutas aéreas y marítimas para el tráfico (UNODC, 2013, pág. 8).

Igualmente, se evidencia tráfico de armas entre República Bolivariana de Venezuela y Colombia (GARCÍA, 2006, p. 83), tráfico interno de la Guardia Nacional Venezolana hacia las cárceles donde el fenómeno de los Pranes toma elevadas proporciones en calidad de agrupaciones urbanas-penitenciarias que controlan el crimen con ánimo de lucro dentro y fuera de las prisiones (Ferrer, 2011, pp. 1-3).

Brasil además de centro de consumo y ruta de paso hacia África, empieza a concentrar niveles de crecientes de tráfico de personas, especialmente bolivianos, peruanos y caribeños para ejecutar trabajos en condiciones de esclavitud (PLASSAT, 2015).

En México las confederaciones mafiosas (Rivelois, 2004), están reorganizando controles territoriales y cooptaciones políticas con los niveles de violencia y corrupción que ello implica, llegando inclusive al punto de estimular la creación de un fenómeno paramilitar que recuerda parcialmente al de Colombia.

Las pandillas transnacionales en Centroamérica comienzan a ser instrumentalizadas por las mafias mexicanas (Guilar & Carranza, 2008, p. 5), haciendo más complejo el escenario de violencia en la región que además tiene la condición geográfica de fungir como ruta de paso de tráfico ilegal hacia Estados Unidos. Colombia asiste a un proceso de transformación criminal en la que hay una rotación más elevada de capos criminales, un incremento de la criminalidad urbana, la captura de actividades legales en portafolios ilícitos, la asociación estratégica de grupos armados otrora rivales ideológicos en función de intereses económicos ilegales, la atomización de los centros internos de poder criminal y

la imposición de las llamadas Bandas Criminales como otro de los principales enemigos de la seguridad nacional.

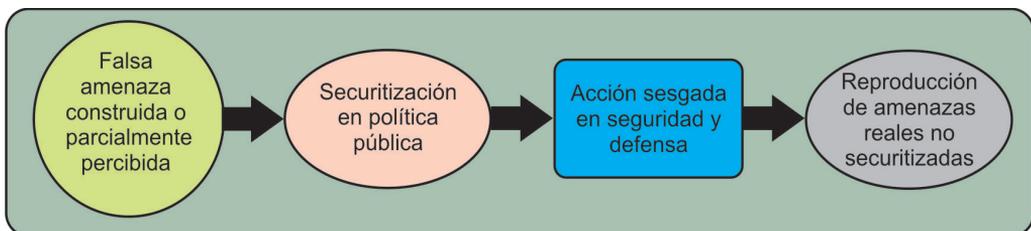
Existen además procesos de enlace criminal regional en donde se evidencian asociaciones entre mafias mexicanas con bandas criminales colombianas y facilitadores de negocios como el caso de Walid Makled o Jair Klein. Hay indicios de exportación del modelo criminal colombiano vía migraciones internacionales, especialmente en Argentina y España (Weinberger, 2013).

Hay una renovada presencia de la mafia italiana en República Bolivariana de Venezuela; asociaciones entre grupos criminales brasileños y africanos y una transformación de actores ilegales en Brasil en donde además de los llamados comandos se ciernen las milicias como nuevo agente ilegal. En República Bolivariana de Venezuela, además de los Pranes, se suman los colectivos armados urbanos, las llamadas Fuerzas Bolivarianas de Liberación Nacional, y los agentes corruptos de las Fuerzas Armadas como la Guardia Nacional Bolivariana, el Servicio Bolivariano de Inteligencia Nacional y el llamado “Cartel de los Soles” (Ferrer, 2011).

El cibercrimen por su parte es una manifestación innovadora de las lógicas del crimen transnacional organizado. Brasil y Colombia son dos de los Estados que más incrementos denotan en estas prácticas (CCD, 2014).

De este modo, las brechas entre las verdaderas amenazas o las amenazas correctamente dimensionadas y aquellas erróneamente construidas ocasionan un sesgo en el proceso securitizador que redundan en la ampliación o transformación de los verdaderos problemas a la seguridad hemisférica tal como busca ilustrarlo el siguiente esquema. (Polanco, 2017, pág. 3)

**Gráfico 1.** Esquema básico del sesgo en la securitización



*Nota: Polanco, 2017*

Así, los sesgos en la securitización regional son más comunes de lo que se cree, las percepciones erradas o incompletas de las amenazas son producto de procesos tergiversados de asimilación de realidades sociopolíticas en función de procesos históricos, expectativas futuras y condiciones de entorno geográfico, contexto social y madurez institucional. No obstante, hay una serie de factores adicionales que profundizan y explican la existencia de estas condiciones sesgadas en la construcción de amenazas. (Polanco, 2017, pág. 3)

En este contexto aparece en la región la noción de seguridad cooperativa que buscaba ir más allá de las lógicas de seguridad asociadas a la Guerra Fría donde la asistencia militar recíproca ante amenazas externas era el determinante de la acción coordinada. La seguridad cooperativa, puesta sobre la mesa en la primera reunión de ministros de defensa de las Américas en el seno de la OEA buscó efectivamente visibilizar los problemas derivados de las transiciones adversas; así como aquellos efectos colaterales de las dictaduras y las doctrinas de las potencias mundiales sobre la región; por ejemplo, la desmilitarización, la restitución de derechos y la modernización institucional (Trinkunas, 2013).

Aún de acuerdo con Trinkunas (2013), esta transformación en gran parte de Estados latinoamericanos cambió las formas y objetos securitizados. Ni siquiera el crimen organizado sobrevivió como amenaza regional observable más allá de las declaraciones y documentos diplomáticos de los foros multilaterales. En su lugar, la reedición de suspicacias antinorteamericanas, de discursos de clase, de expropiaciones a la inversión extranjera y de control a la oposición política concentraron los esfuerzos en materia de construcción de amenazas en Estados como República Bolivariana de Venezuela, Nicaragua, Argentina (quien además revivió los ardores nacionalistas por la soberanía de las Malvinas), Bolivia y Ecuador. Esto además ocasionó una profundización de las diferencias y fragmentaciones regionales con Estados que no compartieron el mismo sistema de ideas y valores del socialismo como Panamá, Chile, México, Colombia y Perú.

A lo anterior, se suman hechos coyunturales de alta incidencia en la seguridad regional que generaron limitaciones a la cooperación entre Estados, como la reactivación del Comando Sur de los Estados Unidos, los ejercicios navales hechos por la Armada rusa en el Caribe venezolano, el traslado fallido de los efectivos norteamericanos desde Manta en Ecuador hacia Palanquero en Colombia; la expulsión de los agentes de la DEA de República Bolivariana de Venezuela en 2006, las crisis diplomáticas entre Colombia y República Bolivariana de Venezuela; el derrocamiento de Manuel Zelaya en Honduras,

Fernando Lugo en Paraguay y los episodios armados de Colombia contra las FARC que comprometieron territorio ecuatoriano (Trinkunas, 2013).

Todo ello dejó a la seguridad hemisférica sin un norte definido pese al consenso regional sobre la amenaza que supone el crimen organizado y el terrorismo. Desde el año 2005 aproximadamente se ha observado un comportamiento errático y poco claro por parte de los Estados frente a estos problemas. Por una parte, no hay claridad en los aspectos definicionales de las amenazas, especialmente del terrorismo y el crimen organizado que varía en naturaleza, alcance y atributos en prácticamente todos los Estados latinoamericanos y de conformidad con la realidad observable y la construcción jurídica de orden penal. Por otra parte, se ha evidenciado un problema de coordinación en materia de priorización y armonización de agendas internacionales al respecto; lo que confirma el hecho de que los problemas compartidos en la región se abordan de manera fragmentada; evidenciando estrategias diferentes por parte de los Estados.

## **5. LAS FUERZAS ARMADAS DE OTROS PAÍSES FRENTE A LA MULTIDIMENSIONALIDAD DE LA SEGURIDAD**

Teniendo en cuenta las características comunes que caracterizan la América del Sur y el Caribe en el escenario multidimensional, fueron analizadas las experiencias en seguridad de fuerzas armadas de Brasil y México y las experiencias de la mayor potencia militar de la actualidad, los Estados Unidos De América.

### **5.1 BRASIL**

Teniendo en cuenta las fronteras brasileñas, las fuerzas militares de Brasil tienen algunas capacidades que son de carácter represivo y que están más direccionadas a los crímenes transnacionales como narcotráfico, contrabando, minería ilegal y tráfico de armas.

Una primera de estas capacidades es actuar como policía en la franja de frontera. Según la ley Complementaria n° 97, de 9 de junio de 1999, alterada por la Ley Complementaria n° 117, de 2 de septiembre de 2004,

es responsabilidad de las Fuerzas Armadas, además de otras acciones pertinentes, también como atribuciones subsidiarias, preservadas las competencias exclusivas de las policías judiciales, actuar, por medio de acciones preventivas y represivas, en la franja de frontera terrestre, en el mar y en las aguas interiores, independientemente de la posesión,

de la propiedad, de la finalidad o de cualquier gravamen que sobre ella recaiga, contra delitos transfronterizos y ambientales, aisladamente o en coordinación con otros órganos del Poder Ejecutivo, ejecutando, entre otras, las acciones de: patrullaje; revista de personas, de vehículos terrestres, de embarcaciones y de aeronaves; y prisiones en flagrante delito. (Brasil, 1999, Art 17A).

La referencia de la franja de frontera es un área hasta 150 kilómetros para el interior del país, aún de acuerdo con la referida ley.

Además de esto, teniendo en cuenta la seguridad del espacio aéreo brasileño, principalmente en las violaciones por medio de la frontera, donde se caracteriza las principales rutas del narcotráfico, la Fuerza Aérea de Brasil tiene el respaldo legal para derribar aeronaves hostiles o sospechosas de tráfico de sustancias estupefacientes. Empezando en 1998, con la Ley n° 9.614, que pasó a indicar las hipótesis en que aeronaves pueden ser abatidas, en 2004 un decreto presidencial definió el protocolo a seguir hasta la eventual caída de una aeronave. El decreto presidencial Decreto n° 5.144 / 2004, delegó al comandante de la Fuerza Aérea la competencia para autorizar la aplicación del tiro de destrucción de aeronave (Brasil, 2004).

Otra capacidad, más disuasoria que represiva, es el aumento de unidades militares en la frontera. Una de las principales causas de los crímenes que afectan la seguridad multidimensional es la ausencia del Estado, principalmente sus órganos de seguridad, en los espacios vacíos fronterizos. De acuerdo con el Libro Blanco de Defensa de Brasil (2012, pág. 126) en el Programa Amazonia Protegida, un conjunto de proyectos volcados hacia el fortalecimiento de la presencia militar terrestre en Amazonia, están previstos la implantación progresiva de 28 nuevos Pelotones Especiales de Frontera, además de la modernización de los 23 existentes.

Aún en sus capacidades disuasorias, Brasil desarrolla un Sistema Integrado de Monitorización de las Fronteras Terrestres (SISFRON). “El SISFRON, según las directrices de la Estrategia Nacional de Defensa y basado en monitorización/control, movilidad y presencia, permitirá a la Fuerza Terrestre mantener las fronteras vigiladas y responder rápidamente a cualquier amenaza o agresión, especialmente en la región Amazónica. El Sistema contribuirá con iniciativas unificadas de carácter socioeconómico que favorezcan el desarrollo sustentable de las zonas fronterizas” (Brasil, 2012, pág. 74).

## 5.2 MÉXICO

Así como Colombia, México tiene una delincuencia interna y transnacional formada por bandas criminales, grupos al margen de la ley e por, principalmente, carteles de la droga, que son responsables por grandes rutas internacionales de cocaína. Entre estos están el Cártel de Sinaloa, el Cártel del golfo y los Zetas (Manaut, R.B., 2009).

A lo largo del tiempo, las Fuerzas Armadas de México han apoyado las acciones contra estas delincuencias, pero en 2006 con la Operación Michoacán, el presidente Felipe Calderón legitimó la participación de las Fuerzas Armadas de forma represiva al narcotráfico (Defensa, 2013), uno de los principales problemas que aún hoy afectan la seguridad en México, en su carácter multidimensional.

En sus estrategias, México desarrolló dos capacidades muy importantes para contrarrestar el conflicto teniendo como base sus fuerzas militares. La primera capacidad fue reestructurar las Fuerzas Armadas con incremento de efectivos, creación de nuevas organizaciones militares en zonas de vacíos estatal y modernización de los equipos militares, principalmente armamentos y sistemas de comunicaciones (Defensa, 2013).

Además de esto, la otra capacidad mexicana fue legitimar las acciones de las Fuerzas Armadas y de otros órganos de seguridad. Para esto actualizó sus leyes, entre ellas la Ley general que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de 1995 (reformada en 2004 y abrogada en 2009), la Ley de Seguridad Nacional, de 2005 y la Ley general del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de 2009, reformada en el corriente año (México, 2017).

Con el fin de definir las atribuciones de los órganos de seguridad frente a las antiguas y nuevas amenazas, establecidas por la seguridad multidimensional, el gobierno mexicano está en proceso legislativo la ley de seguridad interior. En esto estándar estarán nombradas las actividades pertinentes a las Fuerzas Militares, diferenciando los esfuerzos y definiendo responsabilidades para contrarrestar las amenazas (El País, 2017).

## 5.3 ESTADOS UNIDOS

En los años noventa Estados Unidos, como país potencia que desde inicios de la confrontación bipolar había construido y puesto en marcha la doctrina de

la seguridad en el hemisferio occidental para luchar contra el comunismo, se encontró posteriormente ante la ausencia clara y evidente de un rival al cual combatir luego del derrumbamiento del enemigo soviético a finales del siglo XX. A partir de entonces, desde las distintas esferas del poder mundial, comenzaron a discutirse concepciones alternativas a la problemática de la seguridad mundial y a definirse nuevas amenazas y nuevos enemigos, ahora desde una perspectiva global y multilateral (Romero, C. A., 2004).

Como método para la orientación de su defensa estratégica y para poder enfrentar este nuevo ambiente, el gobierno de Estados Unidos inicia a respaldar una serie de política basada en la estrategia para poder definir sus intereses nacionales, identificar las nuevas amenazas y el cómo puede usar sus Fuerzas Armadas para su defensa nacional. Es ahí, donde nace una serie de documentos de defensa nacional como es el *The National Security Strategy* (en adelante: NSS) que encabeza el listado por su importancia nacional, que surge en 1986 bajo la Ley de Reorganización del Departamento de Defensa de Goldwater-Nichols (que modifica el Título 50, Capítulo 15, Sección 404a del Código de Estados Unidos), donde se ordena al Presidente a presentar un informe sobre la estrategia de seguridad nacional de los Estados Unidos al Congreso cada año, lo prepara el Poder Ejecutivo para el Congreso de forma anual.

La NSS expone los planes del gobierno para abordar las preocupaciones de seguridad nacional utilizando todos los elementos del poder nacional. El último documento fue publicado el 6 de febrero del 2015, por el gobierno de Barack Obama donde fundamenta los intereses nacionales en cuatro enfoques:

- 1) la seguridad de los Estados Unidos, sus ciudadanos y aliados y socios de los Estados Unidos;
- 2) una economía estadounidense fuerte, innovadora y creciente en un sistema económico internacional abierto que promueve oportunidades y prosperidad;
- 3) respeto de los valores universales en el hogar y en el mundo; y
- 4) un orden internacional basado en reglas avanzado por el liderazgo de los Estados Unidos que promueve la paz, la seguridad, y la oportunidad a través de una cooperación más fuerte para enfrentar los desafíos mundiales (Javier, 2012, pág. 9).

Posteriormente, los esfuerzos para luchar contra los principales riesgos estratégicos para afectar sus intereses, se menciona ocho situaciones donde el octavo se observa las nuevas amenazas: “Consecuencias significativas de seguridad asociadas con estados débiles o en desuso (incluyendo atrocidades masivas, derrames regionales y delincuencia organizada transnacional) (NSS,

2015)”. De esta forma, la NSS vuelve a mencionar el Crimen Organizado Transnacional (COT) en otras cuatro oportunidades, lo cual es significativo, tratándose del documento estratégico estadounidense más importante. En la documentación se hace referencia a combatir el crimen organizado transnacional en los estados debilitados o en declive a través de enfoques basados en riesgo. Las dos últimas menciones pueden encontrarse en la sección del orden internacional y abordan la amenaza del crimen organizado para los esfuerzos colaborativos en el hemisferio occidental.

Para la implementación de esta Estrategia Nacional, ordena la implementación de sus esfuerzos de forma Inter-agencial. El Comité de Política Inteligencia sobre Drogas Ilícitas y Amenazas Criminales Transnacionales, dirigido por el Estado Mayor de Seguridad Nacional y la Oficina de Políticas Nacionales para el Control de Drogas, supervisa la implementación de la estrategia.

Además, se crea el Grupo de Trabajo para la Mitigación de Amenazas, patrocinado por el Consejo de Seguridad Nacional, para generar planes de acción contra blancos de alto valor y tiene representantes en la Oficina de la Secretaria de Defensa y en el Estado Mayor Conjunto. Las Fuerzas Militares se le asignan la tarea en la asistencia técnica y en la generación de capacidades.

El Departamento de Justicia toma la iniciativa para trabajar con socios extranjeros del orden público. Se contempla para su Seguridad Nacional en el exterior el uso de grupos de Fuerzas Especiales desplegadas en los países aliados y con la misión de apoyo directo para el entrenamiento y capacitación de las Fuerzas Armadas y dotándolos de tecnología para la lucha contra los Grupos Organizados Transnacionales.

## **6. CONCLUSIÓN**

Los retos de Seguridad y Defensa ya ultrapasarón fronteras y los Estados tienen que contrarrestar estos retos en su aspecto multidimensional. Colombia, así como toda la América Latina y Caribe, tienen que tener capacidades militares para disminuir los efectos de estas nuevas tendencias, lo que también trae nuevos retos para la forma de empleo de las Fuerzas Armadas, más allá de las guerras convencionales.

Teniendo esto en cuenta, la problemática de esta investigación fue: ¿qué capacidades debe desarrollar las Fuerzas Militares de Colombia frente al nuevo escenario de Seguridad y Defensa en América Latina y el Caribe?

Para contestar esta problemática y lograr el objetivo general de la

investigación fueron desarrollados los objetivos intermedios que buscaran aclarar el ambiente de seguridad y defensa actual del mundo multipolar, con énfasis en la región sudamericana y el Caribe, el papel de las Fuerzas Militares de Colombia en el escenario posacuerdo, las amenazas transnacionales más significativas en el escenario de la seguridad multidimensional en Sudamérica y Caribe, y las experiencias de las Fuerzas Armadas de México, Brasil y EE.UU.

En un primer momento, fue evaluado el ambiente de seguridad y defensa en la región sudamericana y Caribe teniendo en cuenta los nuevos escenarios del mundo multipolar, donde diversos actores, internos y externos dividen con el Estado nuevas relaciones que impactan en nuevas actitudes frente a los retos de la seguridad multidimensional.

Además de esto, el papel de las Fuerzas Armadas hay que ser ampliado, pues la defensa de la soberanía del país ya fue superada con la transnacionalidad de los crímenes. Además, los organismos de defensa regionales, con propósitos de mantener la estabilidad regional, han logrado parcialmente su función, una vez que mismo sin tener conflicto armado entre los Estados, la guerra contra otros actores delincuentes está lejos de la victoria. Por esto la importancia de definir nuevas capacidades para las Fuerzas Armadas.

En el segundo objetivo intermediario, el análisis del papel de las Fuerzas Militares de Colombia en el escenario del posacuerdo revela acciones de forma general, pues aún existen muchas incertidumbres, entre ellas el posicionamiento de los Grupos Armados Organizados, las amenazas persistentes (ELN) y la delincuencia en este nuevo escenario posacuerdo. Es importante comprender que el acuerdo con las FARC no pone fin a los conflictos en Colombia.

En este contexto, el papel de las fuerzas militares crece de importancia. La acción integral del Estado tiene las Fuerzas Militares como garantizadores de seguridad. Además, a experiencia de otros países mostró que la política de gobierno debe ser cambiada para una política de Estado para lograr resultados positivos mediante el mantenimiento de inversiones, y esta es otra incertidumbre colombiana.

Al desarrollar el tercer objetivo intermediario, queda claro que todos los países sudamericanos sufren con las nuevas amenazas que amplían el carácter de la seguridad para un nivel multidimensional. Actores delincuenciales están utilizando diversas formas de acción y sustentación con base en lo que fue clasificado como antiguas y nuevas amenazas: narcotráfico, tráfico ilegal de

armas y municiones, migración, contrabando, minería ilegal, problemas sociales y ambientales, más allá de sus conexiones en red.

En el caso de Colombia, prácticamente está amenazada por todos estos escenarios, en especial por todo que dice respecto a producción y tráfico de drogas. Sin embargo, queda evidente que las Fuerzas Militares necesitan de capacidades más amplias y legitimidad para actuar en todos estos escenarios.

Por último, las experiencias de Brasil, México y Estados Unidos son específicas para sus realidades. En que pese, en el caso de Brasil y México características más comunes que Estados Unidos, la forma como el Estado maneja estos escenarios multidimensionales permanece como retos para las fuerzas Militares. El punto común, que es como un fundamento básico para empleo de las Fuerzas Militares, es la legitimidad y el amparo jurídico de las tropas.

Estados Unidos, como el mayor potencial militar mundial, es el grande referente frente a cualquier amenaza. Sin embargo, los demás países, en este caso Colombia, deben tener en cuenta sus realidades antes de adoptar por completo los formatos norteamericanos.

Por fin, del análisis de los objetivos intermediarios de esta investigación es posible plantear las siguientes capacidades las Fuerzas Militares de Colombia debe desarrollar frente a los nuevos retos de Seguridad y Defensa, logrando el objetivo general de este trabajo y contestando la problemática investigativa:

- Garantizar, en nivel estratégico, las inversiones para mantenimiento y desarrollo de las capacidades tácticas de las Fuerzas Militares como política de Estado y no de gobierno.

- Potencializar las acciones en el área de inteligencia, integrando informaciones con agencias internas y con países vecinos. El dominio de la información es fundamental para el éxito en las acciones.

- Desarrollar el manejo de tecnologías para actuar en sistemas y contrarrestar la estructura en red de las amenazas.

- Desplegar o crear nuevas unidades militares en regiones con pocas presencias de las Fuerzas Militares, como Orinoquia y Amazonia, aumentando el control territorial.

- Legitimar el trabajo de las fuerzas militares y de sus integrantes, apuntando sus misiones y diferenciando por fuerzas, soportados por leyes. Las misiones deben estar bien discriminadas en un contexto de acción integral.

- Crear cursos de formación administrativa o implementar la enseñanza en las escuelas de las fuerzas militares con el fin de capacitar recursos humanos, que no poseen calificación administrativa. En el escenario de las acciones unificadas tener esta capacidad es fundamental.

- Incrementar los intercambios en Seguridad y Defensa con Brasil, México y Estados Unidos teniendo en cuenta este nuevo escenario y las experiencias de estos países.

- Incrementar capacidades de Fuerzas Especiales más allá de las fronteras y en sinergia con otras tropas especiales de países aliados.

De lo expuesto, concluyese que el nuevo escenario de Seguridad y Defensa en la América Latina y Caribe, en su carácter multidimensional tienen características que van a exigir de las Fuerzas Militares de Colombia más capacidades para ampliar su empleo, de forma legítima, más allá de la capacidad coercitiva convencional, en un ambiente Inter agencias, integrado y transnacional.

Por ello, crece de importancia una reevaluación de los roles de un Ejército Multimisión, atento a los cambios y la nueva realidad regional y global. Pormenorizar los conceptos aquí abordados es fundamental es el punto de partida para un análisis científico de esos nuevos desafíos de cualquier ejército, por su tradición en enfocar las amenazas externas estatales, por la dificultad de cambio natural en grandes estructuras, y por los cambios de paradigmas en la mente de los estrategas e de los militares, tan necesarios para los nuevos tiempos.

## AMENAZAS TRANSNACIONALES Y LOS ROLES DE LOS EJÉRCITOS<sup>7</sup>

Jorge Luis Mejía Rosas<sup>8</sup>  
TC Leonardo Werdan Torres<sup>9</sup>  
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 globalización<sup>10</sup> 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.<sup>1</sup> 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 amenazas<sup>11</sup>. 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, establece<sup>12</sup> 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 Latinoamérica<sup>13</sup> 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

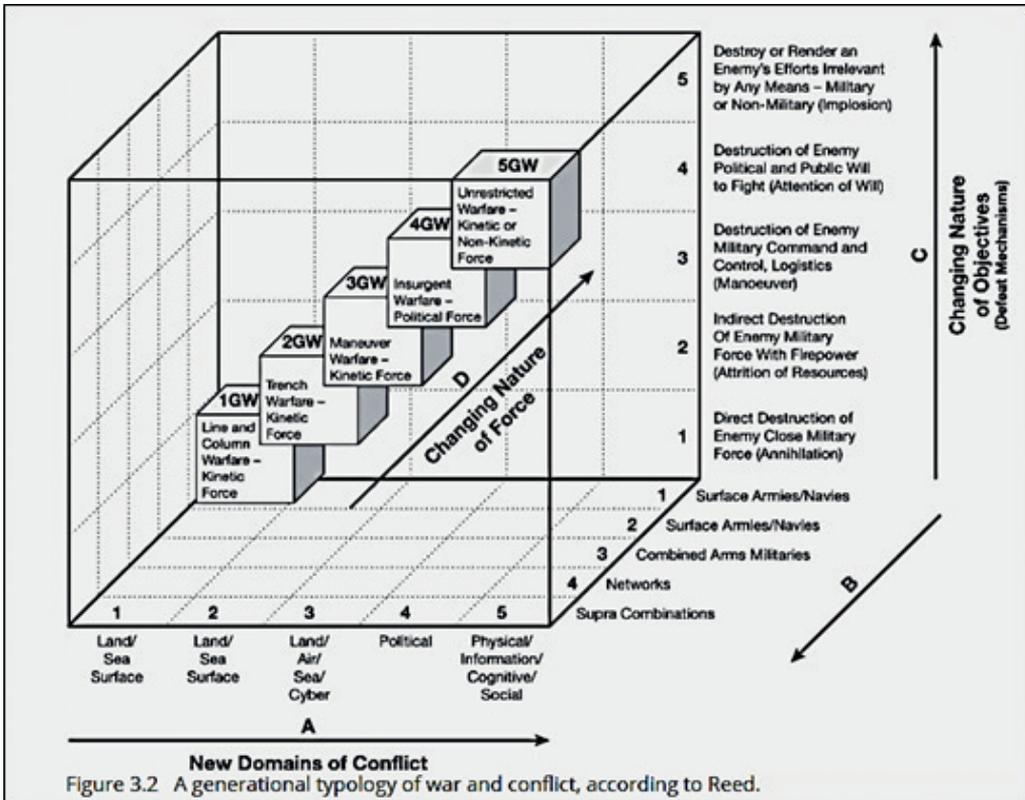


Figure 3.2 A generational typology of war and conflict, according to Reed.

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 Sharp<sup>14</sup>, 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 capacidades<sup>15</sup>, 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

<b>AÑO</b>	<b>LEGISLACIÓN</b>
<b>1912</b> Conferencia Internacional de Haya	Límite a los “usos médicos y legítimos” del ópio, de la morfina y de la cocaína
<b>1925</b>	Convención Internacional para restringir la producción y manufactura de narcóticos
<b>1948</b> Internacional	ONU - protocolo para el sistema de control de las drogas sintéticas y orgánicas
<b>1961</b> Internacional	ONU Convención Única - prohíbe estupefacientes (108 substancias orgánicas y sintéticas)
<b>1971</b> Internacional	ONU Convención de Viena - contra Tráfico ilícito de narcóticos y psicotrópicos (ratificado por 76 países)
<b>1988</b> Internacional	ONU Convención de Viena - reforzar un reprimir al tráfico
<b>1996</b> EUA / A. Latina	Estrategia Antidroga no Hemisferio
<b>1998</b> 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
<b>2000</b>	Convención de las Naciones Unidas contra el crimen organizado transnacional y sus protocolos adicionales (convención de Palermo)
<b>2003</b>	Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción
<b>2006</b> Internacional	Naciones Unidas para la lucha contra el terrorismo
<b>2009</b> 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 23<sup>16</sup> de la presente Convención” (2004, p. 7) y también destaca como transnacionales “Los delitos graves<sup>17</sup> 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 TOC<sup>18</sup>tradicionales 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

<b>Estimated Annual Costs and Revenues Generated by TOC</b>	
<b>Crimes</b>	<b>Estimated Annual Dollar Value</b>
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:

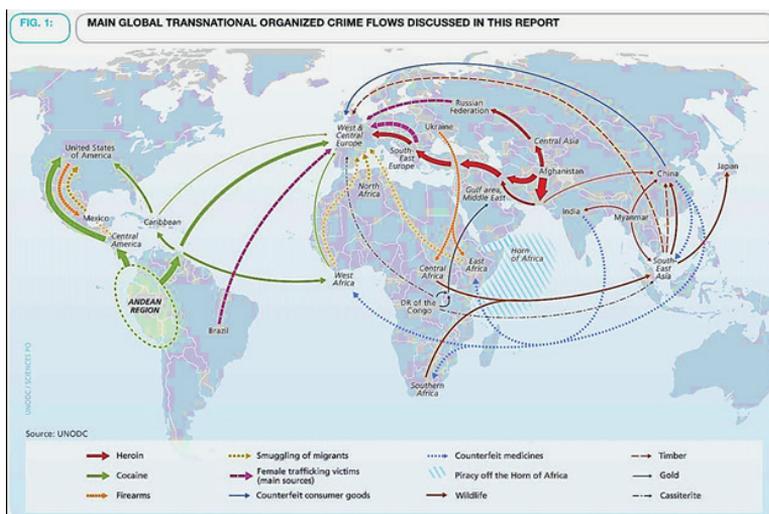
La detención de las operaciones de la delincuencia organizada transnacional se ha convertido así en una cuestión de prioridad internacional. Traducir la voluntad política en resultados concretos significará lograr dos objetivos difíciles: entender la delincuencia organizada transnacional e integrar las 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

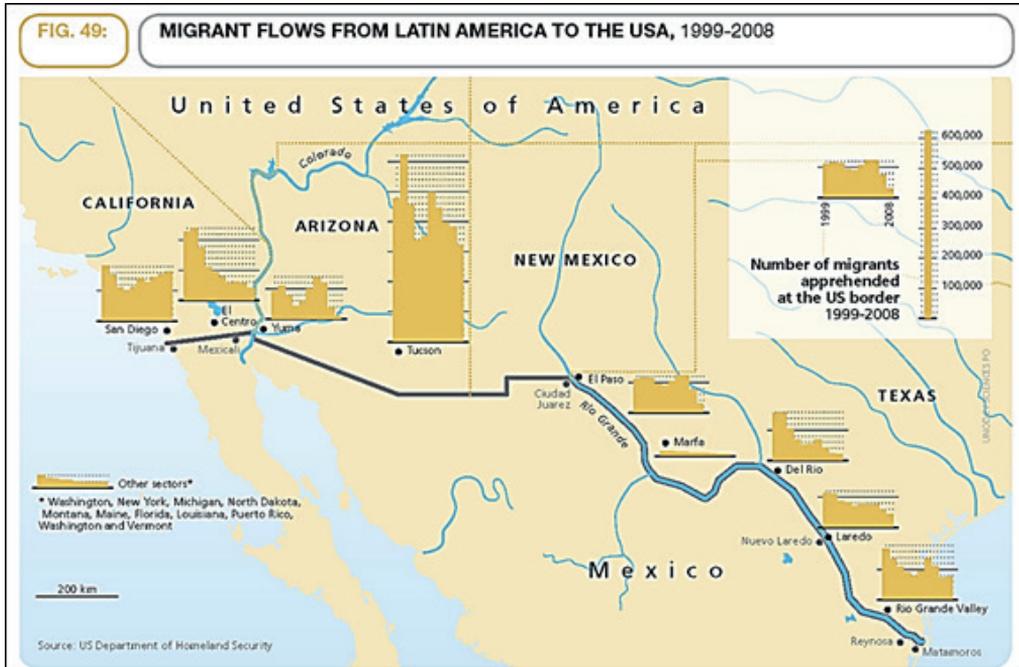
socioeconómicos, se presenta como una región de grandes contrastes y por lo tanto, grandes desafíos. Eso porque la DOT puede generar un aislamiento de esa región del globo, debido al riesgo de inversión externa que representa la DOT en la región. Las consecuencias son nocivas para todos.

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)



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 e 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 terrorismo<sup>19</sup>.

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.

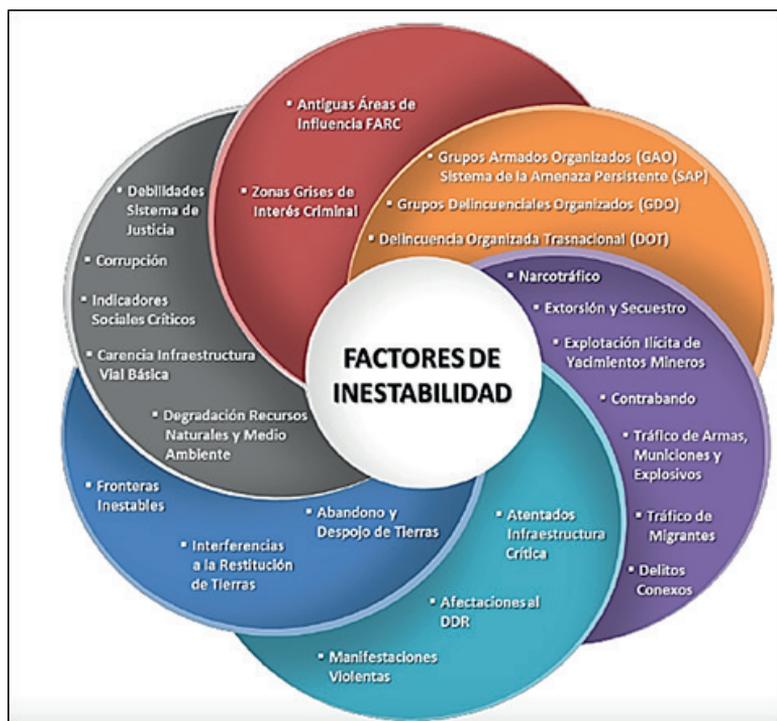
De acuerdo con lo que ya fue abordado en este trabajo y demostrado por los informes de la ONU, como mayor consumidor de cocaína del mundo, los EUA enfrentan un enorme desafío de luchar contra las mafias italianas, rusa, china, de los Balcanes y los carteles mejicanos y suramericanos y mismo estadounidense 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)<sup>20</sup>*

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 técnico 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.

## **LA GUERRA HÍBRIDA EN EL SIGLO XXI. RECOMENDACIONES PARA ENFRENTAR LA AMENAZA<sup>21</sup>**

CR. (RA). Oscar Orlando López Barreto<sup>22</sup>  
DEPARTAMENTO EJÉRCITO

### **INTRODUCCIÓN Y CONTEXTO.**

La violencia en Colombia se ha presentado en un contexto histórico, cambiante con un alto número de factores que producen escenarios de conflicto y han sido utilizados como excusa, que sin lugar a dudas ha propiciado que las expresiones violentas, se hayan sostenido en el tiempo y evolucionen en la forma que se pudo observar para más de 53 años de inestabilidad.

La realidad violenta de principios del siglo XX en el país, producto de las diferencias entre liberales y conservadores, tuvo un momento importante el 9 de abril de 1948 (Gilhodés, 1986). Es a partir de esta fecha conocida como el Bogotazo, que se evidencia el malestar especialmente de la izquierda colombiana, que gesta tanto en el sector rural como urbano, la semilla revolucionaria en una porción del pueblo inconforme con el sistema político y social presente para la época.

Desde este momento, y aún en la actualidad, Se han intentado diversas estrategias de lucha, especialmente enfocada a la contrainsurgencia por parte del Estado, en el afán de contener y acabar con este flagelo; estrategias que

- 
21. 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
  22. Docente e Investigador del Departamento de Ejército de la Escuela Superior de Guerra Rafael Reyes Prieto. Oficial de la Reserva Activa del Ejército de Colombia con conocimientos y capacidades en la aplicación de procesos para la toma de decisiones bajo situaciones de presión. Se desempeña en áreas de acción integral, operaciones psicológicas, asuntos civiles y cooperación civil y militar, relaciones públicas y actividades de gobierno conjunto e interagencialidad. Especialista en solución y orientación de conflictos de familia. Estudiante de la maestría en seguridad y defensa de la Escuela Superior de Guerra. Email: memoxjaga@gmail.com

podría considerarse al parecer infructuosas teniendo en cuenta lo extenso del conflicto y que aún, con el reciente acuerdo entre las Farc y el gobierno, existen amenazas persistentes y algunas transformadas que requieren del seguimiento, el planeamiento y la acción para mantener la seguridad y defensa nacional.

Estas amenazas persistentes más las nuevas amenazas, representan un reto para la gobernabilidad, reflejado en una mutación que se adapta a la manera en la que el Estado enfrenta la delincuencia.

En este sentido, el posacuerdo que se avecina en Colombia, requiere de la implementación de iniciativas y estrategias desde los niveles tácticos hasta los que conciernen a la estratégica nacional, debidamente articulados y coordinados, buscando como resultado la acción unificada del estado, en donde el trabajo interinstitucional, se convierte en la clave del éxito dentro de la estabilización y consolidación a nivel local y regional, así como el logro de resultados operacionales militares, que como se ha comprobado en las últimas décadas, no son suficientes para derrotar completamente las amenazas, sino se realizan esfuerzos articulados de todos los campos del poder, para lograr brindar, bienestar social, tranquilidad y estabilidad social.

El tipo de conflicto presentado en Colombia y determinado como el más antiguo del continente americano, fue observado por el mundo entero y muchos alcanzaron a determinar en ocasiones que se trataba de una guerra híbrida, hecho que fue perfectamente debatido por el señor General Juan Carlos Salazar Salazar Jefe de Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Militares actualmente, quien en una visita a la OTAN durante el año 2016, pudo explicar que en Colombia existe es un concepto de implementación de las amenazas Híbrida que será descrita inicialmente para entender el espectro del conflicto colombiano.

Posteriormente dentro de este contexto de análisis a lo híbrido, y teniendo como base el artículo titulado “Cómo enfrentarse al escenario híbrido. How to face the hybrid scene” de César Pintado Rodríguez y publicado por el Campus Internacional para la Seguridad y la Defensa CISDE de España, se tratara de determinar cómo se debe afrontar esta problemática en Colombia y que debemos hacer desde el campo militar, económico, político, sicocosocial, teniendo en cuenta los aspectos éticos y legales, culturales, humanitarios y la mirada integral, que permita afrontar estas nuevas amenazas; donde cada uno realice su mejor esfuerzo, para poder enfrentarlas, teniendo el verdadero conocimiento y contexto de la amenaza que se enfrenta.

Presentadas las recomendaciones, se orientaran las observaciones, teniendo en cuenta el contexto de transformación del Ejército Nacional, que tiene un marco de multimisionalidad y un concepto interoperable, además del nuevo contexto y ambiente operacional en el que se encuentra Colombia.

### **GUERRA HÍBRIDA O CONCEPTO DE AMENAZA HÍBRIDA**

En la actualidad a nivel mundial, producto de las relaciones internacionales se habla de alianzas, convenios y tratados entre los estados, que buscan generar desarrollo, productividad y modernización mediante el concepto de globalización formal; asimismo de forma paralela se desarrollan actividades ilícitas y el concepto de globalización desviada se incrementa, como parte de los nuevos fenómenos globales que generan riesgos y desafíos a la seguridad de las naciones. Podríamos comenzar a manifestar que aparecen conceptos y esfuerzos extraños, que comenzaríamos a denominar como amenazas híbridas, que pueden ser descritas como “redes económicas ilegales, transfronterizas que aplican, producen, mueven, consumen productos y servicios variados como contrabando, narcoterrorismo, guerras convencionales, de insurgencia, etc., con centros de gravedad y nodos invisibles, difíciles de identificar, pero que convergen en el crimen y la ilegalidad, impidiéndole a los estados lograr una situación, en la cual, los intereses de la nación se hallen a cubierto de interferencias y perturbaciones substanciales.

Para el caso colombiano es necesario identificar las causas de estas amenazas de manera diferencial y conocer importantes conclusiones, con el fin de lograr identificar la problemática urbana y rural, que salten a la vista los problemas, de tal manera que las soluciones sean integrales a través de esfuerzos en las áreas de salud, educación, infraestructura, problemas socioeconómicos, entre otros, que puedan crear impactos en la dinámica de un conflicto armado y mantenga ventanas de oportunidad por este tipo de amenazas.

Con esta reflexión, se hace imprescindible que las Fuerzas Militares de Colombia recomienden al gobierno nacional implementar una estrategia de contención nacional, con el apoyo económico y cooperación de países amigos, así como la aceptación, aplicabilidad y compromiso de todos los campos de acción del estado, mediante ejecución de operaciones estratégicas regionales y locales, ejecutando tareas operacionales de la doctrina Damasco y empleando de las unidades de acuerdo al nuevo contexto organizacional del Ejército Nacional.

Para lograr el entendimiento planteado, comencemos por acercarnos a la primera aproximación de conceptos que aparecieron en un artículo llamado “El rostro cambiante de la guerra: dentro de la guerra de cuarta generación” publicado en 1989 en el cual se definía que la “La guerra asimétrica es un conflicto en el que se constata una abismal diferencia cuantitativa y cualitativa entre los recursos militares, políticos y mediáticos de los contendores comprometidos y que por lo tanto obliga a los bandos a utilizar tácticas atípicas, que rebasan el marco de la tradición militar recurrente”. (Lind, 1989, pág. 23)

No obstante, es imprescindible entender que la asimetría radica en las formas de maniobra<sup>23</sup>, las cuales se salen del contexto tradicional de la guerra, que como se explicó, no son libradas por los estados, y las acciones de combate son realizadas no por soldados, además se emplean armas letales y no letales, acompañadas de tácticas no convencionales, ni naturales, en un entorno donde no hay reglas, no hay campo de combate y no hay tiempos determinados; en otras palabras es algo diferente a la guerra tradicional; por esto es que se presenta dificultad para enfrentarla.

Como lo define Antonio Cabrerizo; se entiende el “conflicto armado asimétrico como aquel que se produce entre varios contendientes de capacidades militares normalmente distintas y con diferencias básicas en su modelo estratégico” (Calatrava, 2002, pág. 5), entendiendo los contendientes como actores estatales o no estatales y los cuales no necesariamente tienen el objetivo de derrotar a su adversario<sup>24</sup>.

Posteriormente podemos observar como “la expresión guerra híbrida fue introducida en 2002 para describir las tácticas usadas por la insurgencia chechena en la guerra de 1994-96 (Nemeth, 2010). Pero fue en 2005 cuando se usó por primera vez de forma oficial en la Estrategia de Defensa Nacional de EE.UU” (Cómo enfrentarse al escenario híbrido, How to face the hybrid scene, César Pintado Rodríguez, Campus Internacional para la Seguridad y la Defensa CISDE, España).

Si queremos remontarnos a la teoría, se debe iniciar mirando la publicación del artículo “La guerra del futuro: la llegada del conflicto híbrido, del general Mattis y el teniente coronel Hoffman (Mattis y Hoffman, 2005)”,

---

23. Es común interpretar de manera errónea la guerra asimétrica por la marcada diferencia entre la cantidad y calidad de combatientes enfrentados.

24. En Vietnam Vo Nguyen Giap decía: “Cuando un ejército regular no gana pierde, cuando uno irregular no pierde gana”. Con lo cual el concepto de triunfo clásico se vuelve confuso.

pero es necesario tener en cuenta dos aspectos en la formulación de Hoffman que son claves a la hora de delimitar el concepto original de guerra híbrida, “El primero de ellos es que la mencionada convergencia de modos estratégicos, tácticas y capacidades alcanza a los niveles operacional y táctico”(La persistencia de lo híbrido como expresión de vulnerabilidad: un análisis retrospectivo e implicaciones para la seguridad internacional. Miguel Peco1. Universidad Complutense. Revista UNISCI / UNISCI Journal, N° 44 May 2017). y de esta manera podemos “diferenciar las guerras híbridas de las llamadas guerras mixtas (*“compound wars”*), donde dicha convergencia tendría lugar únicamente en el nivel estratégico”.

El segundo aspecto es que, las amenazas híbridas pueden materializarse en los Estados con unidades regulares y actores no estatales. Para Hoffman el ejemplo perfecto lo encontró en la milicia Hezbolá durante la guerra del Líbano.

Es así como se atreve a afirmar que en el año 2006 “La Guerra del Líbano de 2006 pareció dar a la guerra híbrida su primera realidad relevante” (Cordesman, 2007). De esta manera observamos como “las nuevas tecnologías, especialmente las asociadas a la comunicación, y la participación del crimen organizado, hacen que las nuevas guerras sean muy distintas a las de la Época Moderna o Contemporánea”. (Miguel Peco1).

La explicación que nos hace Hoffman así como la de Miguel Peco, nos lleva a pensar como “cualquier adversario intentará aprovechar toda oportunidad y medio a su alcance para explotar las enormes limitaciones del estilo occidental de combate. Éste se fundamenta en la supremacía tecnológica, doctrinal, organizativa, logística y táctica de sus fuerzas militares, y en el estricto cumplimiento de las leyes de la guerra con poca tolerancia a los daños colaterales (Colom, 2008). Pero es necesario analizar que “que esas características son cada vez menos relevantes para el éxito” (Miguel Peco1).

Por esto es que actualmente no hay una definición única de guerra híbrida, “En lugar de diferentes amenazas con enfoques fundamentalmente diferentes (convencional, irregular o terrorista) podemos esperar enfrentarnos a adversarios que emplearán todas las formas y tácticas de guerra, quizás simultáneamente. La actividad criminal puede considerarse también parte de este problema, ya que o bien desestabiliza a los gobiernos locales o ayuda al guerrero insurgente o irregular proporcionándole recursos. Esto puede implicar contrabando, narcoterrorismo, transferencia ilícita de municiones o armas avanzadas o la explotación de las redes de bandas urbanas (Hoffman, 2009).

También es conveniente resaltar que la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) la explica como “el uso de tácticas asimétricas para plantear y explorar debilidades utilizando medios no militares (políticos, informativos, económicos, de intimidación y manipulación) que se encuentran respaldados por la amenaza de medios militares, convencionales y no convencionales. (Libro estructural CREI5 FF.MM de Colombia, p,33, Alfaro, 2009 Alfaro, J. A. F. (2009). Las Fuerzas Armadas en los conflictos asimétricos y las operaciones de estabilización. DOS DÉCADAS DE POSGUERRA FRÍA, 19. ).

Al observar la explicación de la OTAN, podemos confirmar como “la hibridez en los nuevos escenarios toma cada vez más fuerza en razón que este ha venido teniendo efectos altamente destructivos y letales porque este tipo de guerra busca fusionar la lealtad del conflicto estatal con fervor salvaje y fanático de la guerra irregular” (Libro estructural CREI5 FF.MM de Colombia, p. 33).

Si colocamos en contexto estas definiciones en el conflicto colombiano, debemos resaltar que “el escenario del Posacuerdo colombiano ha sido afectado por una variedad de fenómenos criminales que generan inestabilidad”. (Libro estructural CREI5 FF.MM de Colombia, p,90). En Colombia los Grupos Armados Organizados (GAO) representados actualmente por organizaciones como el Ejército de Liberación Nacional – ELN, Los Puntilleros, los Pelusos, el Clan del Golfo y el Ejército Popular de Liberación<sup>25</sup>, los grupos disidentes de las FARC denominados Sistema de amenaza persistente – SAP, los Grupos de Delincuencia organizada – GDO, la Delincuencia Organizada Transnacional - DOT, han permanecido y se transforman en el tiempo como resultado de incorporar las economías ilícitas como su modelo económico y su núcleo de supervivencia.

Este ambiente de criminalidad con “múltiples actores, modos, formas e intereses se muestra tangiblemente con gran volatilidad, incertidumbre, complejidad y ambigüedad, haciendo que la naturaleza del Posacuerdo se constituya en un reto para el Estado” (Libro estructural CREI5 FF.MM de Colombia, p, 90). Si las cosas continúan de esta manera podríamos hablar de la existencia de unas bases que podrían conducir la creación de amenazas híbridas.

Si se tiene en cuenta este concepto y se hace una remembranza a lo planteado durante el desarrollo del CREI5 por el actual Jefe de Estado Mayor

---

25. El EPL es un grupo armado, que delinque en el Departamento de Norte de Santander, región del Catatumbo, Colombia. Actualmente este grupo mediante un proceso de comercialización ilegal, adquirió los hombres que pertenecían a la organización de los Pelusos, para incrementar su participación en el manejo del narcotráfico presente en esa región. Su actuación es Narcoterrorista.

Conjunto de las Fuerzas Militares de Colombia General Juan Carlos Salazar Salazar, se puede explicar perfectamente la naturaleza del posacuerdo que se puede percibir en Colombia:

Como primera medida debemos hablar del contexto y ambiente operacional actual; se torna volátil, Incierto complejo y ambiguo – VICA; ante la variedad de amenazas, riesgos, siendo muy difícil muy difícil predecir una evolución a las situaciones para tomar decisiones. Vale recordar que esta sigla se utilizó “inicialmente en el ejército para describir los retos del liderazgo en el entorno cambiante de campo de batalla. La idea principal es mostrar las dificultades en la toma de decisiones estratégicas, en un entorno dinámico de captura, elaboración, interpretación y evaluación de información. Todo esto en un entorno colaborativo-competitivo y con limitaciones temporales apremiantes para la toma de decisiones” (Entorno VICA - Volátil, incierto, complejo y ambiguo. Publicado el 4 de marzo de 2016. Ignacio Gracia); y realmente no estamos lejos de esta descripción.

En segundo orden tenemos los actores presentes en este contexto del posacuerdo, los cuales fueron enunciados anteriormente, representados por los GAO, SAP, GDO y DOT, todos con capacidad letal, de desestabilización sobre las comunidades y las fuerzas legítimas del estado, con planes concebidos y coordinados, acorde con su planteamiento organizacional de orden político militar.

El tercer aspecto que se debe observar son los Modos, en donde la importancia específica se da al concepto de territorialidad.

En Colombia desde los años 50 al 64 de manera coordinada, los grupos armados en etapa de conformación junto con los partidos comunistas nacientes en la época, procuraron desde ese momento crear regiones organizadas y dirigidas, en donde el apoyo de las masas era fundamental para prestar la solidaridad a las guerrillas comunistas, aspecto que se mantiene después de fundada la organización armada terrorista FARC en 1964 hasta el día de hoy. Este respaldo se sostiene bajo las figuras de Zonas de Reserva Campesina, las cuales crecieron y existen con los riesgos y amenazas para el estado como en muchos diarios y escritos se explica, así como por los análisis de representantes de la fuerza pública, que han sido presentados a la autoridad política, posterior a las manifestaciones que la amenaza armada publicitaba en cientos de documentos, publicaciones y expresiones, en las cuales sugieren el control territorial y autonomías económicas, que se convierten en peligros para la integración social y del territorio.

Lo anterior lo ordenaban de manera especial; los cabecillas que hacían las veces de mandos, ordenaban que se colocara en práctica de acuerdo a las posibilidades en cada región; incluso hacían énfasis en las zonas cercanas a las fronteras de Venezuela, Ecuador, Brasil, Perú y Panamá, en donde se proyectaba consolidar e incrementar las cooperativas, tiendas, transporte, consecución de mayor número de cabezas de ganado, todo a nombre de personas de confianza que no traicionaran la organización, de tal forma que generaran un manejo indirecto de los territorios; en fin una combinación de planes político militares que respaldaran los objetivos, intereses y la supervivencia de la organización armada, que facilitara la recuperación física de los combatientes y el impedimento de acciones por parte de las fuerzas del estado, de tal manera que fueran contrarrestadas con efectividad, a través del trabajo de masas en las regiones, dificultado el accionar militar al promover manifestaciones públicas y denuncias contra los militares.

En síntesis Las FARC desde su origen, planteo la necesidad de consolidar zonas de reserva como activo estratégico en el trabajo de masas, para obtener apoyo y recomposición del movimiento guerrillero. Hoy estas zonas y su creación están incluidas en los acuerdos de paz que gobierno nacional desarrollo con la antigua organización armada FARC; procesos que requieren de la observación, análisis y recomendaciones permanentes por parte de las fuerzas de seguridad, para que los poderes del estado estén presentes y en el futuro cercano, no exista riesgos para la soberanía, integridad e independencia nacional.

Pero cuál era el pensamiento y la presión de la amenaza por conseguir o ampliar estas áreas; la respuesta es clara y fácil; la aprobación de las ZRC les facilitarían a las organizaciones armadas el control territorial y poblacional en áreas por consolidar: distritos electorales, acumulación de masas, autogobierno, cogobierno y así concentrar el poder local y regional (legalizar procesos organizativos manipulados), manipular y desviar los recursos de la Nación para su financiamiento. Además, en la mayoría de zonas se ubican recursos naturales estratégicos no renovables y su visión estratégica esta en controlar su explotación, respaldada totalmente por la protesta social que es direccionada por los grupos armados y busca con plena conciencia, obstaculizar los planes del estado en las regiones seleccionadas.

El modo de transnacionalidad, es aplicado por las amenazas. Debemos tener en cuenta que al analizar el fenómeno se puede evidenciar que “Nuestros problemas son de otra índole, pero principalmente poseen una escala y tendencia de la violencia que son posibles de controlar y en la mayoría de los casos requieren de la cooperación regional para enfrentar fenómenos cuya transnacionalidad

anula los esfuerzos individuales”.( Seguridad y defensa: Una visión desde los países Iberoamericanos. ‘Construyendo un nuevo paradigma en Defensa para la Patria Grande Suramericana’. Profesor Sebastián Martín Juncal. Centro de Altos Estudios Nacionales (Colegio de Defensa del Uruguay 2013). De esta manera se confirma la dificultad para las fuerzas de seguridad de un estado, de implementar e sus esfuerzos para enfrentar y terminar con un problema.

Un ejemplo de estas acciones, se refleja en uno de los peores crímenes trasnacionales y factor carburante para muchas organizaciones armadas ilegales, el narcotráfico, sobre el cual se podría extender un estudio completo; este mal presente en la sociedad, permite identificar la dificultad para enfrentar individualmente este flagelo; es así como “durante las últimas décadas, se ha mantenido como política de Estado el combate al narcotráfico y al crimen trasnacional organizado, con ‘cero tolerancia’ al cultivo de planta de coca, al procesamiento de droga, al tráfico de precursores químicos, armas y explosivos” (Seguridad y defensa: Una visión desde los países Iberoamericanos. Construyendo un nuevo paradigma en Defensa para la Patria Grande Suramericana’. Profesor Sebastián Martín Juncal. Centro de Altos Estudios Nacionales Colegio de Defensa del Uruguay 2013).

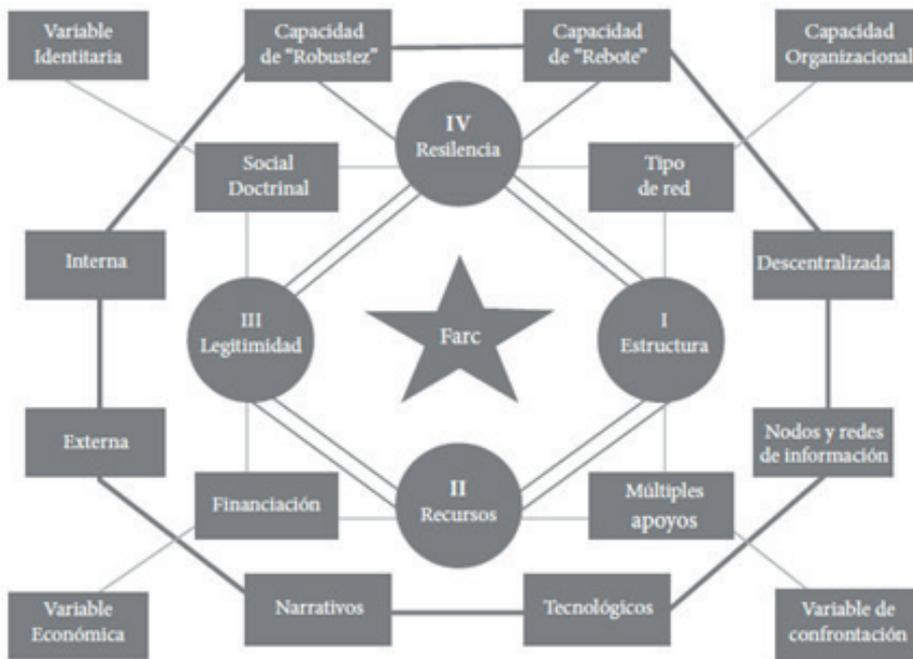
Otro de los modos a tener en cuenta es el Sistema en red para cumplir con su planeamiento en todos los órdenes; este concepto lo podemos ver reflejado en el escrito, “Estructuras en acción: Las FARC-EP como red de redes” cuando explica que “En este marco, el documento establece una serie de elementos dispuestos para relacionar a la guerrilla colombiana con una configuración en red. Así las cosas, nociones como su estructura, financiación y disposición en el espacio hacen pensar en las FARC-EP como un actor en red que a través de diferentes métodos de lucha busca alcanzar su máximo objetivo: hacerse con el poder en Colombia”.

Hoy cuando los acuerdos son reales y se requiere de un compromiso para una verdadera implementación, no podemos apartarnos de la realidad; esta amenaza en proceso de transformación, no se ha distanciado de su propósito y planes; con claridad manifiesta que se tomaran el poder por la vía política pretendiendo implementar el marxismo leninismo, acompañado los conceptos del socialismo del siglo XXI, hecho para el cual y con toda seguridad, utilizara de toda su estructura organizativa para lograr su cometido.

Lo manifestado se observa en el contexto que plantea el Dr Torrijos cuando expresa que “fuentes teóricas permiten establecer una relación completa

de los diversos elementos que intervienen en su formación como grupo armado ilegal y en su configuración como una red que actúa con preceptos claramente definidos. De este modo, la articulación de un modelo teórico permite reconocer la dimensión de la problemática, así como la comprensión de la realidad política en su justa proporción”; y es reforzado con una representación gráfica que ilustra su concepto, siendo armonizado por teóricos cuando indican que:

“Es un nodo de conflicto que se desarrolla tanto en los niveles sociales como militares, en los cuales los protagonistas usan formas de red en su organización, doctrina, táctica y estrategia. Los protagonistas son organizaciones dispersas quienes se comunican, coordinan y conducen sus acciones sin un comando central gracias a los grandes avances en materia de comunicaciones”. (Arquilla & Ronfeldt, 1999). (Figura 1).



**Figura 1.** Fuente: Vicente Torrijos Rivera y Juan David Otálora Sechague a partir de los aportes teóricos de Arquilla & Ronfeldt (1999) y Milward (2006)

Otro aspecto considerado en los Modos es el de las manifestaciones violentas; hechos que son impulsados al explotar la existencia de necesidades insatisfechas como de vulnerabilidades existentes, que son aprovechadas para incentivar las manifestaciones populares, que en la gran mayoría son direccionadas por expertos agitadores que incrementan los ánimos hasta producir la violencia,

que termina siendo reducida por la fuerza pública y es allí donde inicia todo un esfuerzo de manejo mediático, que es publicitado y mostrado de tal manera que incita a más gente a la protesta social y presenta a las organizaciones de seguridad del estado, como fuerzas incompetentes que solo saben emplear el exceso de fuerza, pero las motivaciones y agitadores desaparecen, quedando en el imaginario general un descontento marcado.

Para hablar de los Medios empleados, es indiscutible relacionar el de las economías ilícitas en Colombia y el tema de corrupción.

Las economías ilícitas están reflejadas en un cumulo de actividades como la extorsión y secuestro, el tráfico de migrantes, delitos conexos, tráfico de armas municiones y explosivos, explotación ilícita de yacimientos mineros, contrabando y narcotráfico, entre otros.

En la actualidad permanece la persistencia de diferentes organizaciones armadas que continúan desarrollando acciones armadas y de agitación político militar, quienes de manera paralelamente utilizan y emplean medios de sostenimiento financiero a través del uso de las economías ilícitas.

El tema de la corrupción genera problemas de crisis de gobernabilidad, debilidad del Estado, deslegitimación del sistema y poder económico, debilidad a los partidos políticos tradicionales, que si se colocan junto a los diversos fenómenos los cuales deberán ser enfrentados y atendidos, hará mucho mas difícil la solución a los problemas y apertura mayor, a oportunidades de movimientos y organizaciones que desean implementar sistemas de gobierno y tendencias diferentes a las democráticas.

Por lo anterior, si tenemos en cuenta que los grupos armados y amenazas incorporan las economías ilícitas y la corrupción como su modelo económico y su núcleo de supervivencia, es necesario establecer esfuerzos claros que conduzcan a la solución de estos Medios.

Si se pretende analizar cómo es la naturaleza del Posacuerdo y pensar en todas las acciones híbridas que tendremos que enfrentar es necesario contemplar los Fines, que son tenidos en cuenta por las amenazas y dentro de ellos se contempla la generación de Crisis de gobernabilidad, la explotación de las debilidades del estado, el incremento de la deslegitimación del sistema, y las actuaciones sobre el poder económico, para generar caos.

Podemos hacer un ejercicio comparativo con el modelo Deybel de aplicación de la estrategia en donde, el concepto estratégico relaciona los fines con los medios. Aunque aquí hay muchos aspectos a considerar, dos son esenciales: la priorización y la asignación de recursos.

Pensemos en los planeamientos políticos militares de las amenazas que tienen como propósito la toma del poder empleando la combinación de diversas formas de lucha y consideremos como se hace en el planeamiento estratégico militar. Se establecen las prioridades entre los objetivos militares de la estructura armada y se determina cómo utilizar las fuerzas armadas irregulares disponibles, durante las fases de esfuerzo de acciones militares contra el estado; En este momento podemos concluir que se constituyen el eje de un plan militar. Si se llega a este punto y se lleva a cabo el plan político militar, estas acciones se constituyen en la esencia del arte que buscan las amenazas armadas, para lograr los Fines que se han trazado.

En el contexto Colombiano no podemos dejar de considerar de igual manera los Fenómenos que están presentes en el contexto nacional y de ellos es necesario resaltar las Pandemias, Los fenómenos por acción de la naturaleza que impactan muchas regiones del país, las Migraciones, los Impactos ambientales que deben ser observados. Además el Contexto en el que se desenvuelve la amenaza nacional e internacional, se debe considerar la globalización, la multipolaridad, los nuevos actores armados, vulnerabilidad mutua y las nuevas dinámicas que afectan la seguridad del Estado.

Es aquí cuando las apreciaciones de inteligencia para analizar los nuevos fenómenos se colocan a prueba y puedan orientar a los tomadores de decisiones, de tal manera que permita identificar como “se proyectará la amenaza para desestabilizar el territorio dentro de un eventual escenario de Posacuerdo” (Libro estructural CREI5, p.26) para poder contrarrestarla.

Debemos entonces considerar que con las FARC organización armada más antigua de Latinoamérica se desarrolló un proceso de paz; que esta organización siguió el modelo de Guerra Popular Prolongada y no lograron superar las fases que contempla este tipo de guerra; que en la primera fase de guerra de guerrillas, diseñaron e impulsaron un sin número de estrategias políticos militares, de las cuales no se han apartado y siguen vigentes los esfuerzos desde los ámbitos políticos, sociales y culturales,; que intentaron pasar a la guerra de movimientos y salieron derrotados enfrentándose a las fuerzas legítimas del estado y que jamás lograron llegar a la tercera fase representada por la guerra de posiciones y

cumplir con lo planteado en diferentes escenarios en las conferencias guerrilleras clandestinas que realizaron, refundar al Estado. Sin embargo, esta agrupación armada ilegal que paso a formar parte de la vida política, aún mantiene presencia en algunas partes del país, donde desarrolla actividades políticas con el mismo ideal y acciones hostiles a través de organizaciones persistentes de sus estructuras, contra los nacionales e instituciones del estado, la economía, el sector privado, con beneficio de los fenómenos de criminalidad, entre los cuales la explotación ilícita de yacimientos mineros y el narcotráfico fuentes alimentarias para continuar creado zozobra de manera irregular.

### **CÓMO AFRONTAR UNA AMENAZA HÍBRIDA EN COLOMBIA.**

Comencemos preguntándonos que debemos hacer desde el campo militar, económico, político, sicocosocial, teniendo en cuenta los aspectos éticos y legales, culturales, humanitarios, dándole una mirada integral al problema, que permita afrontar estas nuevas amenazas; donde cada responsable realice su mejor esfuerzo para poder enfrentarlas.

En primer orden, Colombia “debe modernizar y fortalecer continuamente su política de defensa y seguridad nacional, a través de mejores regulaciones en materia legislativa” (Ministerio de Defensa Nacional, 2015). Estas regulaciones referenciadas en el contexto internacional y con la revisión de otras legislaturas transnacionales y mediante la cooperación interinstitucional, confluirán en normatividad de amplio espectro que permitirá enfrentar de manera acertada los diferentes actores, sus capacidades delincuenciales, así como las herramientas, medios y procedimientos que evolucionan de manera constante y rápida.

Teniendo en cuenta que el Estado colombiano, en diferentes oportunidades no brindado la dimensión e importancia a la seguridad y la defensa, se ha facilitado el establecimiento y desarrollo de las diferentes amenazas con posibilidad de actuación híbrida en el país, se hace necesario reunir elementos tales como la sincronización, integración, coordinación y armonización de las diferentes instituciones del Estado y no gubernamentales junto con las Fuerzas Militares de una manera unificada, con el fin de no permitir un mayor crecimiento del poder de este tipo de amenazas y así evitar un mayor debilitamiento del Estado (Castells, 2006).

En los escenarios híbridos la asistencia militar juega un papel importante debido a el tipo de necesidades que se crean en un ambiente de guerra irregular, donde las leyes no se respetan, la cultura de la violencia está incluida por medio

del factor narcotráfico que se convierte como el factor más destabilizador que aglutina los delitos conexos, proveyendo dinero ilegal como forma de financiación de grupos ilegales; escenarios que complican la misión de crear la necesidad de tareas militares de estabilización y posterior reconstrucción de la zona donde las acciones bélicas se realizaron.

Por este motivo se hace necesario construir y aprobar leyes que protejan las acciones de las unidades militares que realizan el combate frontal en apoyo a la policía nacional contra cualquier forma de amenaza híbrida, coma para las unidades que realizan los esfuerzos de estabilización y consolidación.

Lo anterior conlleva a pensar como en un ambiente híbrido o asimétrico se implica la combinación perfecta y necesaria de la doctrina, la aplicación de la fuerza y el sustento jurídico, lo cual en ocasiones no se contempla como bien lo manifiestan autores como Matt Begert y Dan Lindsay quienes han desarrollado el término “IPO o Intelligence Preparation for Operations; en esta propuesta de creación de la IPO se pretende reunir enfoques de inteligencia militar y policial como respuesta híbrida a la amenaza híbrida, puesto que si bien es cierto se podrían combinar capacidades en pro de resultados robustos podría pecarse en los aspectos de utilización de la fuerza en la medida en que se le dé el uso adecuado y para lo que fueron creadas; esto se complica más si no se soporta con elementos jurídicos que deberían ser híbridos en el mejor de los casos vinculando las instituciones adscritas a soportar las actuaciones en cada situación”

Asimismo, si tenemos en cuenta que este tipo de amenazas híbridas adquieren cada vez más un tinte transnacional, se requiere que los Estados acudan a la ejecución de operaciones combinadas con el fin de mitigar sus alcances criminales, teniendo como prioridad la cooperación en inteligencia, la cual permitirá intercambio de información y datos de interés que faciliten el desarrollo de operaciones de acción unificada sobre todo tipo de amenaza existente.

Si se requiere el empleo de la Fuerza letal hay pensar en el fortalecimiento de las unidades especializadas para el combate de amenazas híbridas, especialmente las que se empleen en zonas urbanas, donde han venido actuando este tipo de amenazas. Dicho fortalecimiento requiere la dotación de tecnología de última generación (armamento, equipos inteligencia, comunicaciones, movilidad, protección).

El uso de la fuerza debe ser proporcional a la amenaza que se enfrenta pero en este nuevo escenario de guerra híbrida es importante que nuestro Ejército por intermedio del departamento Jurídico y operacional motive la implementación de una nueva legislación que como se indicó, de las herramientas necesarias para atacar la amenaza y esté enmarcada dentro de los distintos protocolos y normas jurídicas de DDHH y DIH a nivel internacional y que los vacíos jurídicos que en este momento se tengan, se cierren, para enfrentar la amenaza híbrida y la parte legal no sea un impedimento para el cumplimiento de nuestra misión constitucional.

Esta recomendaciones se hacen para proteger las actuaciones tanto generales como individuales de la institución y más allá de sentirse apoyado, se pierda el miedo a actuar ante las amenazas híbridas que traen consigo la intención de afectarlo física, mental y jurídicamente.

Como lo señala Carmelo Vásquez en su escrito Emociones Positivas “Una afectación mental positiva en el individuo puede significar un resultado conjunto enorme”, (Vásquez 2003 p 232), pues los medios los tenemos y los métodos los conocemos, necesitamos es aprovecharlos de la mejor forma y mantenerlos actualizados para utilizarlos antes que la amenaza actué y esa es precisamente la razón de la inteligencia.

Cuando hablamos del área de inteligencia, en cuanto a mejorar la cooperación internacional para que los requerimientos de búsqueda de información transfronterizos funcionen, es necesario que sean tenidos en cuenta y respondidos a las autoridades pertinentes de manera oportuna. De esta manera se podrá atender los componentes de la amenaza híbrida en forma focalizada, diferencial y simultánea, con la aplicación de tecnologías y fuerzas robustas.

Otro aspecto de consideración es la necesidad de buscar el acercamiento de los ciudadanos a una estrategia de seguridad y defensa, con el propósito de obtener de ellos el apoyo y respaldo a los esfuerzos, la participación a través del suministro de información que permita la identificación temprana de nuevas amenazas y acciones criminales.

Volviendo a las consideraciones de la doctrina militar, es especial para actuar en contra de la minería ilegal y narcotráfico, entrenar las unidades de acuerdo a una doctrina la cual debe elaborarse y estar alineada a las leyes nacionales e internacionales.

El Ejército Nacional debe seguir, manteniendo y actualizando esta nueva implementación y modernización de procesos propios con el objetivo de no dejarse coger ventaja de la continua y sistemática mutación de las nuevas amenazas convirtiéndose en un total paradigma para poderlas combatir; razón por la cual se hace necesario y de carácter obligatorio asumir esos nuevos retos con una correcta, adecuada y moderna aplicación de la doctrina con respecto a los posibles escenarios venideros, los cuales sistemáticamente deben estar en permanente estudio y análisis por parte especialmente de los que la tengan que aplicarla, recogiendo esos conocimientos de otros escenarios de los cuales podamos aprender y aplicar.

Teniendo en cuenta la evolución y transformación de la Doctrina, de igual manera es necesario considerar el mando tipo misión, el cual debe ser un imperativo para el desarrollo de todas las operaciones militares contra las amenazas híbridas, para lo cual es necesario mejorar el entrenamiento de los comandantes en todos los niveles, reforzando de esta manera la credibilidad de superior a subalterno, la responsabilidad y fortalecimiento en la toma de decisiones en los mandos medios indispensables para el cumplimiento de las operaciones y misiones en los niveles tácticos y operativos.

No podemos dejar de comentar los temas como el de la organización de las unidades de armas combinadas, las cuáles deben ser reforzadas para que puedan cumplir múltiples misiones sin perder capacidades y cumplir diversos tipos de operaciones en diferentes escenarios. Lo anterior debe estar acompañado de un entrenamiento orientado a combatir cualquier amenaza y cualquier forma de conflicto.

Se debe dar continuidad a los procesos de transformación que se vienen realizando no solo en el Ejército Nacional, sino en todas las Fuerzas; así mismo es indispensable el cumplimiento a los tiempos previstos en cada una de las fases del proceso de transformación y hacerlo bajo el lineamiento de estándares internacionales de OTAN, buscando ser más competitivos, eficaces y altamente eficientes para contrarrestar las amenazas híbridas a nivel global.

En relación a el desarrollo del concepto operacional de la doctrina de armas combinadas permite a nuestro Ejército mejorar las capacidades operativas y distintivas de cada arma, sin embargo nuestro Ejército debe generar la necesidad para la adquisición de nuevas plataformas tecnológicas que mejoren las capacidades de defensa y para eso debe estar enmarcado dentro del concepto doctrinal del mando tipo misión y el desarrollo de operaciones terrestres unificadas

que nos permitan ser interoperables en otros escenarios. El Ejército de Colombia debe mutar en la organización la flexibilidad es un principio fundamental para cumplir a cabalidad con los nuevos retos que nos exige la amenaza.

Por otra parte y teniendo en cuenta la nueva doctrina en Colombia denominada DAMASCO, se deben tener en cuenta los manuales fundamentales del Ejército para aplicar de forma efectiva todas las tareas operacionales de la acción decisiva como lo son las ofensivas, defensivas, de estabilidad y en casos muy especiales cuando sea requerido por las autoridades civiles, las operaciones de defensa y apoyo a la autoridad civil - ADAC para contribuir a restablecer crisis antrópicas o desastres naturales cometidos por acciones híbridas e irregulares, como derrames de crudos, químicos, envenenamiento de acueductos como los que ya han causado los grupos armados en Colombia y es necesario que los gobernantes busquen fortalecer la seguridad y restablecer las condiciones críticas en los territorios afectados, además de solicitar que se combatan y desarticulen las organizaciones al margen de la ley que quieran aprovechar la implementación de nuevos esfuerzos híbridos que pretendan alterar el ordenamiento público.

Es necesario que se incluya dentro de los contenidos curriculares de las escuelas de formación y capacitación de la Fuerzas Militares, el conocimiento de las amenazas híbridas y actos de inestabilidad, para que se puedan realizar los análisis de debate permanente sobre la forma y el como contrarrestar, mitigar y anticiparse a hechos antes de que se presenten. Por eso es indispensable crear un manual doctrinal que permita estudiar y proyectar soluciones.

Desde el punto de vista cibernético es vital seguir fortaleciendo el grupo de respuesta contra incidencias cibernéticas, creado con el apoyo del Ministerio de Defensa Nacional que hoy se ve reflejado en un comando conjunto cibernético con capacidad especial para enfrentar diversos tipos de amenazas en este orden.

Hay que pensar en el fortalecimiento militar del estado en las fronteras; con este esfuerzo el Estado facilitará el incremento de sus actividades y el poder nacional, haciendo presencia activa despertando el fervor patriótico y nacional; un logro importante es que la población sienta pertenencia en la defensa de nuestra soberanía, facilite las labores de la participación de las instituciones para que lleguen hasta las zonas más apartadas, que faciliten los logros para poder neutralizar las amenazas externas e internas. La comunicación constante entre las instituciones del estado y la fuerza pública permite que las estrategias se enfoquen a un solo objetivo y hace que se ahорren esfuerzos en el cumplimiento del plan nacional, beneficiando así a la comunidad evitando el logro de objetivos estratégicos de las intenciones híbridas.

Ante las referencias anteriores, podemos considerar que con el modelo “shape-clear-hold-build”(Amérigo y Peñaranda, 2009) que busca que las operaciones se planeen y realicen en un entorno multinacional e interinstitucional, comenzando con una acción militar suficiente para garantizar la seguridad del área a asistir humanitariamente mediante la negociación con la población que entienda que la presencia de las fuerzas armadas son necesarias para que puedan comenzar los proyectos de impacto rápido y así responder a las primeras expectativas de la población, tarea que se debe desarrollar bajo un tomo cívico-militar, ganando confianza con el fin de poder iniciar la reconstrucción de la infraestructura básica (Pintado, p, 45). Así se podrá distanciar las posibles amenazas híbridas en las zonas que tengan debilidades y pretendan desestabilizar.

Es necesario considerar que una gran parte de líderes políticos, carecen de una preparación en los aspectos de seguridad y defensa Nacional; la carencia de esta formación no les permite visualizar su rol e importancia sobre los intereses Nacionales, teniendo una caja de herramientas que al usarlas de forma integrada y coordinada podrían contribuir a crear la estrategia con una visión conjunta con todos los actores estatales y no estatales, sin dejar de lado las influencias internacionales.

La participación activa de las FFMM en la construcción de los Planes de desarrollo, nacionales, regionales y locales sería un punto importante de partida en el planteamiento de estas estrategias; la doctrina Damasco nos abre la ventana para este aspecto al darnos la misión de ser un Ejército multimisión.

En ese campo político el marco de las Relaciones Internacionales frente al problema de afectación a los Estados por las acciones de las amenazas híbridas, hay que entender su desconocimiento del término de frontera. Por eso se requiere entonces de un mejor liderazgo Estratégico Internacional con todos los actores del sistema Estatal. Estos esfuerzos deben superar los intereses de las naciones cuya competencia por coexistir deja ver un grado de mayor o menor compromiso, en el concepto de una lucha global por afrontar estas amenazas como el narcotráfico, la pobreza, la desigualdad social, que conlleva a la degradación de los recursos; problemas que afectan la humanidad.

Estos mismos, alimentan los conflictos internos de los países, nutriendo las amenazas e incrementan las posibilidades y herramientas que desestabilizan los Estados. No pueden existir espacios en donde se resalte la falta de perfiles profesionales con capacidades para afrontar las amenazas que innovan sus procesos constantemente, haciéndose cada vez más eficientes en el logro y

alcance de sus objetivos; Se requiere entonces un mismo lenguaje internacional, interoperable a nivel regional, que integre las capacidades de los estados y todas sus Instituciones, no solo de su poder militar para enfrentar estas amenazas, si no de la mano de las capacidades para el desarrollo social integral que garantice los bienes y servicios a la comunidad, fuente de apoyo de estas amenazas, en donde tratan de ejercer gobernabilidad y presión para la participación en economías ilegales, brindando falsas oportunidades a las comunidades menos favorecidas.

Para enfrentar estas formas, hay que hacer reformas legislativas congruentes con la misión del Estado y las Políticas Públicas, convenientes con los objetivos nacionales como internacionales, que puedan influir en la población, “ganando los corazones y mentes” (Clausewitz).

Dentro del estado social de derecho colombiano y la democracia es de suma importancia tener en cuenta el control democrático (civil) sobre las Fuerzas Armadas: cada decisión sobre la seguridad nacional en tiempos de paz o de guerra es hecha o aprobada por funcionarios políticos. Por esta razón el poder político debe estar actualizado, capacitado y preparado constantemente, sobre el tema de seguridad y defensa de las nuevas amenazas, para poder apoyar en el enfoque integral de estabilidad y en la ejecución de las estrategias, sean un aliado importante en contra de las amenazas híbridas desarrollando esfuerzos de acción unificada en beneficio de la población civil.

Esto es posible mediante el acercamiento de los comandantes de cada una de las unidades en relación con cada nivel político correspondiente, mediante la integración y capacitación a integrantes de todas las entidades territoriales y organismos estatales, donde se dé a conocer los conceptos de amenazas híbridas, las cuales requieren de un compromiso interinstitucional, además de dar a conocer los cambios y transformación de las fuerzas y demostrándoles como estos riesgos pueden ser enfrentados, para evitar que afecten la gobernabilidad en cada región del país.

En los aspectos éticos y legales, podemos referirnos en Colombia al enfoque del Manual fundamental del Ejército 6-27 derecho operacional. Actualmente dentro de la era que nos caracteriza debemos ser enfáticos en la necesidad de profundizar y seguir fortaleciendo la legalidad internacional y legitimidad institucional, basada y alineada a estándares internacionales, para ganar y escalar puestos como uno de los países más fuertes en la aplicación de normas, leyes y más éticos del mundo.

De igual forma es necesario reforzar la importancia de seguir aplicando la transformación de acuerdo a los parámetros de OTAN, que solicita estándares internacionales de cumplimiento, como se está realizando a través de la Dirección de Aplicación de normas de Transparencia del Ejército Nacional – DANTE, que busca promover la aplicación de normas que generan cambios culturales y pedagógicos enmarcados en la ética y transparencia, como resultado de un acompañamiento focalizado y preventivo frente a los diferentes procesos que desarrolla el Ejército, además busca “incrementar la legitimidad, para demostrar que los actos que se han desarrollado en el conflicto interno y vivido por más de media década han sido en desarrollo de operaciones militares, garantizando en nuestro territorio, la seguridad de la población y la defensa de la Soberanía”. (Rodríguez 2016).

En el aspecto cultural, es necesario desde las Fuerzas Militares implementar la acción integral y desarrollo en los 170 municipios que el Estado tiene como prioridad dentro de la consolidación; pero antes es conveniente examinar y determinar cuales no están incluidos o están agregados, con relación al estudio presentado por el Comité de Revisión Estratégica e Innovación número cinco de las Fuerzas Militares, en el cual se identificaron 160 municipios de Atención Prioritaria, trabajo que se logró con la participación de varias instituciones del estado para llegar a esta conclusión.

El trabajo debe ser conjunto, coordinado, combinado e interinstitucional y como lo plantea el Plan de estabilización y consolidación Victoria de las Fuerzas Militares, focalizado, simultaneo y diferencial en cada región, posterior al análisis en cada región.

Estos estudios deben realizarse también en colaboración con las universidades y es una tarea sociológica por parte de las alcaldías y gobernaciones, con el apoyo de su fuerza pública.

Culturalmente al interior de la institución, el trabajo de la Inteligencia, la acción integral y las operaciones de manera articulada, debe convertirse en una cultura de sincronización operacional. De esta manera la identificación de problemas de tipo social, cultural, de amenazas, permite desarrollar operaciones integrales.

Las diferentes regiones del país tienen unas características culturales importantes que deben ser tenidas en cuenta, para poder llegar a la población civil. Uno de las principales dificultades es el trabajo con las comunidades

indígenas, negritudes, cultura afro descendiente, raizales, debido a la marcada influencia que ejercen las organizaciones armadas para utilizarlas a su antojo, sobre las cuales ejercen todos los esfuerzos ideológicos, además de ser afectadas culturalmente, por la violencia, perdiendo un espacio en el ambiente histórico y político colombiano . Una de las posibles formas de influencia, es participando en la organización de proyectos y planes productivos en estas regiones, donde se multiplique la cultura de la igualdad, de pertenencia nacional, identidad territorial, con una fuerza pública que trabaje por su beneficio y su seguridad.

Con relación al aspecto cultural, Samuel Huntington (1993, Pg. 27), manifiesta “*In the post-Cold War world, culture is both a divisive and a unifying force. People separated by ideology but united by culture come together*; En el mundo, posterior a la Guerra Fría, la cultura es a la vez una fuerza divisiva y unificadora. Personas separadas por la ideología pero unidas por la cultura se unen”. Por tal razón, se hace necesario que comandantes en todos los niveles entiendan claramente la cultura de las zonas en donde se va a operar. Igualmente, conocer el acervo cultural de las partes en conflicto es importante para lograr superioridad sobre el enemigo.

Se debe entender que la guerra no se hace para cambiar la cultura de un pueblo o un enemigo ya que este proceso tardaría generaciones. Las sociedades van mutando culturalmente a su propio ritmo. El entendimiento de esta premisa sería el primer paso para vencer en un conflicto de naturaleza híbrida.

Lo anterior se puede complementar teniendo en cuenta Aspectos Humanitarios definiendo estrategias para aplicarlas a la resolución de conflictos, debido a que el mayor reto para la asistencia humanitaria es la falta de seguridad con injerencia militar.

En Colombia se ha utilizado el recurso de la violencia como fórmula extrema para solucionar los conflictos y un factor importante, sería formular políticas de convivencia colectiva, donde se tengan en cuenta los núcleos sociales, sus derechos, sus deberes y sobre todo el respeto a los derechos humanos.

A través de las Fuerzas Militares y de policía que se encuentran en todo el territorio nacional representando al estado, se pueden dictar academias, distribuir cartillas, boletines, influir a través de las emisoras institucionales, haciendo énfasis en temas de convivencia ciudadana, y crecimiento personal, familiar y social. Así mismo con los presidentes de las Juntas de Acción Comunal trabajar para empoderarlos como líderes y gestores sociales en los temas mencionados.

Uno de los factores más difíciles es el económico, pues las áreas donde se presenta los esfuerzos de activación o creación de acciones híbridas es donde hay posibilidades de impulso y nacimientos por la falta de garantías económicas y existencia de necesidades básicas muy insatisfechas.

El Estado debe generar una legislación económica estricta con penas y sanciones, a través de las cuales se castiguen las economías ilícitas de los grupos armados ilegales y como el narcotráfico, minería ilegal, etc.

Se puede mediante un trabajo armonizado y con unidad de esfuerzos fortalecer y/o crear unidades especializadas para combatir cada tipo de amenaza híbrida, generando roles definidos para la acción militar, la acción policial y de judicialización de las economías ilícitas.

También se pueden generar políticas fiscales que asignen presupuestos especiales para inversión en seguridad y defensa, que contrarresten las amenazas híbridas; el presupuesto asignado a la defensa no debe ser debatido de acuerdo con el concepto o tendencia del gobierno de turno; por el contrario debe ser fundamental en el proyecto de anual de presupuesto, dando prioridad en los temas y ambientes en los cuales la inversión en seguridad y defensa pueda acompañar el desarrollo, sostenimiento y futuro del estado, de acuerdo con el ambiente nacional e internacional, acompañado de políticas de Estado que perduren y que no sean solo de gobiernos de turno o de momento.

Para terminar es necesario dar una mirada al enfoque integral. Es importante tener en cuenta la vinculación de las entidades gubernamentales y no gubernamentales en el esfuerzo interinstitucional. Lo más conveniente para el estado y los nacionales en los actuales momentos, es crear un liderazgo integrado entre todas las organizaciones y sector privado, lograr realmente un concepto de unidad y transformación que pueda conducirnos a un resultado acción unificada el estado, propuesto al alto gobierno en el Plan Estratégico de Estabilización y Consolidación Victoria de las Fuerzas Militares, donde se recomienda establecer una sincronización, integración, coordinación y armonización de las tareas del Estado y otras instituciones nacionales e internacionales de carácter no gubernamental, para garantizar que la naturaleza del posacuerdo no sea violenta, permitir que se ataquen los diferentes factores de inestabilidad e inseguridad que se puedan presentar, para poder establecer una verdadera paz estable y duradera y de esta manera mantener la estabilidad estatal, alejando y confrontando los riesgos híbridos.

## REORDENAMIENTO DE OBSERVACIONES Y CONCLUSIONES CONTRA LO HÍBRIDO.

El ambiente de seguridad emergente en el mundo y obvio con influencia en Colombia será definido por dos conjuntos de desafíos diferentes pero relacionados: Normas impugnadas, desorden persistente.

El orden mundial será modelado por tendencias donde aparecerán las estrategias estatales híbridas con un alto rango de actividades coercitivas, donde se dificultará el empleo de la fuerza, con guerra de poderes donde se pretenda mostrar un mando inconforme; con capacidad para actuar en los dominios aéreos, marítimos terrestres, como ciber espaciales a través de ataques modernos y demostración de crecimiento de las fuerzas con capacidad cibernética, incluso contando con actores del estado. Se acompañará todo esto, con demostraciones de insatisfacciones estatales, en donde los estados se mostraran débiles, tratando de hacerlos colapsar, para que los líderes que implementan las amenazas híbridas, puedan demostrar que las fuerzas del estado tienen dificultad para mantener el control.

El concepto presentado es un análisis de libro denominado “*The Joint Force in a Contested and Disordered World del 14 July 2016*. La Fuerza Conjunta en un Mundo Comprometido y Desordenado”, en el cual podemos analizar las proyecciones y observaciones de las amenazas, que tendrán que enfrentar de manera conjunta las fuerzas aliadas y los Estados Unidos y sirven de complemento para las proyecciones contra las amenazas híbridas que puedan influir en nuestro ambiente.

Aunque la guerra es en sí misma es un rasgo duradero de la condición humana, el carácter de la guerra está siempre evolucionando Este cambio en el carácter de la guerra exige nuestra atención.

La seguridad emergente requiere de desafíos simultáneos, en los cuales el éxito radica en la flexibilidad, para enfrentar problemas conexos.

Se trataran de establecer normas de carácter internacional y de observancia mundial, donde los estados poderosos las acataran y tratarán de difundir, para enfrentar y colocar frenos a las amenazas híbridas; pero en los estados donde existe debilidad y son frágiles, será difícil contener estas amenazas híbridas

Hoy en día, además observamos la necesidad de establecer unos intereses globales, que permita defender y desafiar a nivel mundial estas nuevas amenazas que se mueven en los conceptos de la transnacionalidad.

Es conveniente entender la visión al 2035 que se especifica en el documento titulado La Fuerza Conjunta en un Mundo Comprometido y Desordenado del 14 July 2016, USA, que determina contextos específicos de Conflicto Futuro que describe el carácter del conflicto en prospectiva, la naturaleza de los adversarios potenciales y las características del espacio competitivo militar.

Si tenemos en cuenta estos conceptos podremos concluir en realidad como el conflicto futuro contará con más capacidad por parte de los adversarios que imponen demandas difíciles a las Fuerzas, la eficacia y sostenibilidad de las operaciones será más complicada y más dependiente de otros esfuerzos. De igual manera, el trabajo sobre las percepciones populares, actitudes y amplia aceptación de la legitimidad institucional estará más complicado.

Si queremos realmente ganar el pulso a las Amenazas de carácter híbrido, necesitamos actuar como un puño cerrado entre los estados que desean defender democracia y estabilidad a nivel internacional, regional y local.

## EL ROL DE LA INTELIGENCIA Y LAS OPERACIONES PARA LOS DESAFÍOS ESTRATÉGICOS<sup>26</sup>

Luis Alexander Montero Moncada<sup>27</sup>  
DEPARTAMENTO EJÉRCITO

### RESUMEN

El presente capítulo de libro busca ofrecer una discusión sobre el estado de la inteligencia estratégica en Colombia y las posibilidades reales que el Ejército tiene para realizar este tipo de operaciones. Para tal fin se procede a analizar los requerimientos de seguridad en el sistema internacional contemporáneo, comparándolo con los requerimientos de seguridad de sistemas previos, como el sistema de Guerra Fría. Posteriormente se hace un recorrido teórico sobre el concepto de inteligencia estratégica para desde allí identificar los requerimientos mínimos a la hora de planear y ejecutar operaciones de este nivel. Por último se hace un repaso del estado de arte de la inteligencia estratégica en Colombia, identificando espacios de mejora y delineando un camino a seguir para que la inteligencia militar, pueda configurarse en un verdadero entramado de producción y análisis de la inteligencia de Estado

### PALABRAS CLAVE:

Inteligencia estratégica, poder, interés nacional, operaciones, sistema internacional

- 
26. 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
  27. Politólogo de la Universidad Nacional con énfasis en Relaciones Internacionales. Magister en Análisis de problemas políticos, económicos e internacionales contemporáneos del Instituto de Estudios Políticos de París SCIENCES-PO, la universidad externado y el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. PhD (c) en Estudios Políticos de la Universidad Externado. Magister Honoris Causa en Inteligencia Estratégica de la Escuela de Inteligencia del Ejército “BG Ricardo Charry Solano”. Experto en Inteligencia Estratégica, estudios estratégicos, seguridad y defensa, operaciones especiales, terrorismo y contraterrorismo y Medio Oriente. Docente universitario e Investigador del Departamento Ejercito de la Escuela Superior de Guerra. Email: alexander.montero@gmail.com

**ABSTRACT**

This chapter seeks to offer a discussion on the status of strategic intelligence in Colombia and the real possibilities that the Army has to carry out this type of operations. To that objective, it proceeds to analyze the security requirements in the contemporary international system, comparing it with the security requirements of previous systems, such as the Cold War system. Afterwards, a theoretical journey is made about the concept of strategic intelligence, from there identify the minimum requirements when planning and executing operations of this level. Finally, the status of art of strategic intelligence in Colombia is reviewed, identifying spaces for improvement and delineating a way forward so that military intelligence can be configured in a true framework of production and analysis of State intelligence.

**KEY WORDS:**

*Strategic intelligence, power, national interest, operations, international system*

**I. INTRODUCCIÓN**

Los estudios en inteligencia estratégica representan una oportunidad no solo académica sino operacional para entender y proyectar el poder de los Estados, representado en su interés nacional. Es por esto que a la hora de hablar de un Ejército multimisión en Colombia, resulta indispensable hacer un análisis sobre las implicaciones y requerimientos de la Inteligencia Estratégica para evaluar nuestras verdaderas capacidades.

Para el desarrollo de esta tarea, se presentarán los elementos generales del estado de la inteligencia en el sistema internacional contemporáneo, haciendo énfasis en el cambio de las condiciones de la inteligencia de Estado en el cambio de siglo y los cambios de sistema internacional, desde la Guerra fría hasta el Sistema internacional contemporáneo. A manera de hipótesis de trabajo, el presente capítulo girará sobre el hecho que “El sistema internacional contemporáneo pone sobre la mesa la necesidad de pensar la inteligencia de Estado como una de las mejores herramientas para responder a nuevas y viejas amenazas; sin embargo, el desarrollo institucional y doctrinario de la inteligencia estratégica en Colombia está aún muy relegado de las exigencias y el entorno internacional”

Para el desarrollo de esta hipótesis de trabajo, el capítulo se adentrará en la comprensión del sistema internacional contemporáneo, a partir de la

discusión de la evolución de las amenazas, seguridad de una discusión teórica de la Inteligencia estratégica. Con esto se pretende identificar la materia central de lo estratégico y la inteligencia de Estado. En tercer lugar se hará un recorrido por la comunidad e inteligencia colombiana, revisando el lugar de la inteligencia del Ejército en este entramado. Por último, se harán algunas observaciones relacionadas con las operaciones y el perfil y desempeño del agente.

Con esto, se pretende que la conclusión recaiga en la necesidad de concebir una inteligencia de nivel estratégico que responda a entornos, actores y amenazas globales e interconectadas, para así iniciar un verdadero camino, desde el post acuerdo y que involucre al Ejército Nacional.

## **II. UN MUNDO GLOBAL. NUEVA AGENDA, NUEVAS CONDICIONES Y NUEVAS AMENAZAS**

El sistema internacional contemporáneo, entendido este como el ordenamiento internacional surgido luego del fin de la Guerra fría –y con mayor detenimiento luego de la invasión de Estados Unidos a Afganistán, posterior a los ataques del 11 de septiembre de 2001, se caracteriza por sostenerse en elementos estructurales totalmente diferenciados a los existentes durante las décadas de la Guerra Fría.

Durante el sistema precedente, la configuración daba cuenta de un sistema bipolar claramente diferenciado –incluso en los términos de Morton Kaplan podemos hablar de un Sistema bipolar rígido (Kaplan, 2005)- donde existían dos bandos estatales enfrentados, cada uno con un sistema de unidades sistémicas satélites o aliadas, con una serie de estructuras sistémicas encargadas de dar forma a los aliados y sobretodo, con una agenda de competencia intrahegemónica clara, donde cada bando funcionaba para el otro (y sus sistema de alianzas) como su respectiva fuente de amenazas, mayoritariamente de tipo militar.

Para el Ministerio de Defensa Español, la seguridad se piensa atada al realismo. En sus términos “La seguridad nacional gira alrededor del paradigma realista, en virtud del cual la política mundial es invariablemente una lucha entre Estados por el poder, bajo una situación de anarquía, compitiendo por sus propios intereses nacionales. En ese contexto, los Estados confían en el poder militar para garantizar esos intereses contrarrestando las amenazas que surgen de la fuerza armada de otros Estados. Así, soberanía nacional y equilibrio de poder, entendido como la distribución del mismo entre los distintos Estados, se encuentran inequívocamente unidos a lo que se entiende por seguridad. Se trata de proteger, desde una perspectiva interna, los intereses nacionales.” (IEEE, 2011).

Bajo esta configuración del Sistema Internacional, es posible afirmar que los retos para la inteligencia estratégica eran relativamente claros –sin ser simples-. Estaban constituidos por las acciones, situaciones o actores que podían poner en riesgo o alterar el sistema de dominio hegemónico de cada uno de las unidades sistémicas. Para el lado del mundo donde se encontraba ubicada América Latina, los retos de la inteligencia estratégica giraban entonces hacia lo relacionado con los retos provenientes de la Unión Soviética, Cuba y los enemigos internos que se estaban creando con alguna facilidad en varios países de la región.

De esta manera, las comunidades de inteligencia latinoamericanas – que si bien en esas décadas concebían la inteligencia fundamentalmente desde una perspectiva militar mas no estratégica - se direccionaron a la búsqueda y procesamiento de información útil para enfrentar a la amenaza interna, soviética o cubana, fundamentalmente desde el punto de vista militar. Poco se hizo desde la región para generar los condiciones, sobre la base de la inteligencia estratégica, para generar mecanismos de acción colectivos o cuando menos coordinados – que fueran autónomos de los Estados Unidos- y que permitieran construir una respuesta integral a la amenaza de entonces.

Este escenario solamente variaba en el caso de los diferendos limítrofes latinoamericanos. Al tratarse de hipótesis de guerra intraestatal –lo cual podía llegar a ocurrir con una alta probabilidad- la percepción de amenaza, la agenda regional y la tarea de las comunidades de inteligencia podía haberse dirigido hacia estos temas, más allá de la amenaza interna.

La década de los noventa significó un periodo de transición entre un sistema internacional saliente –el bipolar rígido de la Guerra Fría- y uno entrante, el sistema internacional de veto, caracterizado, según Kaplan por una potencia hegemónica, seguida de cerca por competidores sistémicos de segundo nivel, el cual se consolidaría –no obstante- hasta después del 11 de septiembre de 2001.

Sobre este contexto, Patiño observa que: “ En este contexto, el enemigo era claramente reconocido e identificable, se sabía de donde podía venir el próximo ataque y la concepción de seguridad se determinaba en el escenario del enfrentamiento bipolar. Primaba una visión Realista y de corte militar sobre la Seguridad bajo concepciones como seguridad nacional, defensa y seguridad colectiva.

Con la desintegración de la Unión Soviética y el colapso del mundo comunista, todos los esquemas y concepciones de seguridad sobre todo en

el plano internacional se vienen abajo. En la Posguerra Fría surgen nuevos problemas, retos y amenazas a la seguridad de los estados en el plano interno y en el internacional, que hace necesario nuevas interpretaciones y concepciones sobre la misma. Flagelos como el terrorismo, el integrismo religioso, el tráfico de armas y narcóticos, pero también los desastres naturales, la trata de personas, el hambre, la pobreza los desastres ambientales, la debilidad institucional, la corrupción, delincuencia común y los conflictos intra-sociales, empiezan a ser fundamentales en la agenda de los gobiernos porque ponen en riesgo la estabilidad de las sociedades y hacen que el espectro de la seguridad sea cada vez más complejo, de allí las diversas concepciones sobre la misma.

En la Post Guerra Fría se han afianzado conceptos como: Seguridad Común, Seguridad Integral, Seguridad Humana tal y como lo propone la ONU desde el 94 o Seguridad multidimensional. También, es común la utilización combinada de la visión del “Poder Blando” y del “Poder Duro” (*soft/hard power*) por parte de los estados más relevantes del sistema internacional para defender sus intereses” (Patiño, 2014).

En este periodo de transición, la identificación de amenazas en el sistema internacional varió profundamente en relación con el modelo previo al fin de la Guerra Fría. Sin lugar a dudas, este periodo dejó atrás una identificación de amenazas totalmente definida y perfilada, de tipo militar, a unas amenazas múltiples, provenientes de muchos más actores que en el sistema previo, algunos de estos actores identificados como actores tradicionales, pero también muchos siendo nuevos actores sistémicos.

Bárceñas propone al respecto “Lawrence Freedman señala que, hasta la segunda guerra mundial, el estudio de la guerra se encargaba a los militares y el de la paz a los abogados; afirma, también, que durante la guerra fría hubo una estrecha colaboración entre el mundo académico y el político y militar que se enfocó sobre todo a estudios estratégicos y a la creación y definición de políticas que trataron de conformar un “orden de seguridad”. Así, surgieron conceptos como “contención”, “respuesta flexible” y “detente”. Esta etapa fue considerada por muchos como la época de oro de los estudios estratégicos; sin embargo, el edificio conceptual y político construido durante la guerra fría se vino abajo con el Muro de Berlín” (Barceñas, 1999).

En términos de Ríos, “surge la trasmutación y evolución en los conceptos de seguridad y amenaza para el periodo de la Guerra Fría y la Post – Guerra Fría, pues ya la seguridad, a raíz de la entrada del discurso global, no podía verse restringida a una seguridad de tipo tradicional como se evidencio en el Guerra

Fría, en donde el poder militar y las pujas disuasivas se convertían en el caballo de batalla por excelencia de las naciones, y tampoco se podían ver reducidas y evocadas a la neutralización de una sola amenaza, en donde todo el esfuerzo a nivel interinstitucional de un Estado se centrara en un solo foco de peligrosidad, es decir tampoco era conveniente el empleo de una seguridad integral; ahora a raíz de la apertura al mundo, tras la post – guerra Fría, el espectro de estudio debía ser más amplio y profundamente estudiado desde cualquier campo de acción en donde la amenaza atentara contra los intereses del Estado” (Rios, 2015)

En otras palabras, la existencia de un único enemigo plenamente identificado en el periodo de Guerra Fría, dio paso a un periodo de múltiples enemigos, algunos tradicionales como la misma URSS –en transición hacia Rusia-, así como nuevos enemigos entre los que se pueden ubicar a las ex repúblicas soviéticas nacientes, Irak, Irán Corea del Norte y en menor medida organizaciones ilegales amparadas por Estados.

En cuanto la naturaleza de la amenaza en este periodo de transición, también se puede evidenciar un cambio profundo. Es evidente un cambio en la agenda, la cual pasó de un modelo netamente militar a un espectro de amenazas profundamente variado, donde temas como los derechos humanos, la democracia, el cambio climático, la estabilidad regional y algunos aspectos sociales y médicos aparecieron como preocupación para los Estados. Frente a esta agenda de seguridad y estas amenazas, hubo un relativo consenso frente a que la gestión de dichas amenazas no podía ser prioritariamente militar, sino que los ejércitos quedaban reducidos a un pequeño campo de acción, para enfrentar temas como proliferación de armas estratégicas y de destrucción masiva luego del fin de la Unión Soviética, proliferación de armas ligeras y convencionales, proliferación de conocimiento y tecnología militar, objetivos estratégicos limitados en pequeños países del tercer mundo, amenazas en teatros intermedios y algún remanente del terrorismo del periodo de la descolonización y del narcotráfico –los cuales sin embargo seguían con un énfasis más policial que militar, con algunas excepciones como el caso colombiano, donde por la amenaza de los carteles y el narcoterrorismo, todas las instituciones estaban volcadas a su combate-.

Bárceñas concuerda con este planteamiento, donde la seguridad camina de lo tradicional a lo ampliado. Para ella, el fin de la Guerra Fría implicó que “tanto en círculos académicos como políticos y militares —estrechamente relacionados, sobre todo en Estados Unidos—, comenzó a producirse una amplia discusión sobre los alcances y límites del concepto de seguridad, así como un nuevo análisis de diversas problemáticas desde la óptica de la seguridad y la definición

de amenazas y riesgos. En su desarrollo, resurgió la vieja discusión entre realistas e idealistas y aparecieron temas de la agenda internacional (el medioambiente, los derechos humanos, la democracia, el narcotráfico y las reivindicaciones étnicas) como asuntos vinculados a la seguridad que, eventualmente, requerirían de la adopción de medidas extremas y no de la negociación y el debate político. Además, surgió un nuevo enfoque en el estudio y comprensión de las causas de los conflictos, ajenas al enfrentamiento entre las grandes potencias, y se dio lugar a acciones y justificaciones para el uso de la fuerza, cuyo ejemplo más reciente y evidente es el bombardeo a Yugoslavia. Estos cambios llevaron a diversos académicos a proponer una reconceptualización de la seguridad basada en la persona, no en el Estado; otros, se han referido a la seguridad de la sociedad en su conjunto. Ha habido, también, una creciente interpenetración de los campos de la seguridad exterior y la seguridad interior, en especial la seguridad pública” (Barcenas, 1999).

A este espectro de amenazas, también se sumó el debate de la definición de Seguridad Humana motivado desde la Cumbre del Milenio y las Naciones Unidas, con esta definición, las amenazas no eran exclusivamente materia de Estados y por lo tanto el abanico se ampliaba considerablemente, llegando a incluir una serie de preocupaciones que determinaban la seguridad y estabilidad de los individuos en sus roles políticos, sociales, económicos y culturales. En ese sentido, la distancia entre el espectro completo de las amenazas y el rol de las fuerzas militares, al menos en un sentido teórico, se hacía cada vez más grande, dado que sin duda, muy pocas cosas de la Seguridad Humana, podían resolverse mediante el empleo de la fuerza profesional.

Es posible por tanto enfatizar que la configuración de amenazas en el sistema internacional pasó con el tránsito de los años ochenta a los noventa, de una configuración plena de amenazas, militares la mayoría, a otras de tipo multidimensional y multicausal, que no necesariamente implicaban una gestión militar. Por lo tanto, la inteligencia estratégica tuvo que mutar de un escenario concreto –casi limitado- a un escenario sumamente complejo y difuso, que le implicaba repentinamente múltiples y profundas dimensiones desconocidas, a las cuales no estaba del todo familiarizada.

En este contexto llegó el siglo XXI, tomando a Estados Unidos y a sus tomadores de decisiones estratégicas completamente desfasados de las reales fuentes de amenazas. La década de transición dejó como gran consecuencia una agenda de seguridad que desbordaba las capacidades de la inteligencia estratégica, dejando como resultado serios vacíos a la hora de prever amenazas. Sin duda los equipos de anticipación estratégica fueron los primeros sacrificados

tras los ataques del 11 de septiembre, quedando desnudos ante un contexto donde las amenazas previstas fueron superadas por las no previstas. Evidentemente la incertidumbre acompaña a la tarea de la inteligencia estratégica, pero no fue aceptable, bajo ninguna perspectiva académica, metodológica o profesional, que los equipos de anticipación estratégica no hubieran sido capaces de prever un escenario como el que ofrecieron los ataques al *World Trade Center* o al Pentágono. Lo anterior se puede evidenciar en el *Quadrennial Defense Review Report* de 1998 vigente al momento de los ataques. (Defense, 1997).

Por lo tanto, el sistema internacional configurado luego del 11 de septiembre, y en particular, luego de la decisión de Estados Unidos de emprender una guerra contra el terrorismo, iniciada con la operación militar en Afganistán contra Al Qaeda y el movimiento de los Talibán, proponía un entorno estratégico completamente diferente a cualquiera que hubiera existido previamente.

Al respecto Díaz menciona que “La Estrategia de Seguridad Nacional del Reino Unido, con el sugerente título de *Security in an interdependent world*, establece que la amenaza de la Guerra Fría ha sido sustituida por una serie de diversos pero interconectados riesgos y amenazas, a la sazón: el terrorismo internacional, armas de destrucción masiva, conflictos en estados fallidos, pandemias y crimen organizado transnacional. Estos estarían interconectados por una serie de factores subyacentes, incluidos el cambio climático, la lucha por las fuentes de energía, pobreza y débil gobernanza de algunos estados, cambios demográficos y globalización, lo que no se separa de otros informes nacionales” (Díaz, 2013).

En este entorno estratégico, es posible identificar dos tipos de amenazas que atraen el trabajo de la inteligencia estratégica. En primer lugar, aparecen los retos y amenazas propios de un sistema internacional globalizado, con nuevos actores que le compiten al Estado y nuevas interpretaciones del espacio, las interacciones y los procesos productivos o criminales, así como de las comunicaciones y la interconexión global. En segundo lugar, –y tal vez el más visible–, aparece el espacio de amenaza asociado al terrorismo del siglo XXI.

En ese orden de ideas, la globalización –coincidente con el fin de la Guerra Fría y el cambio sistémico internacional– ofrece sin duda un escenario operacional de amenazas completamente nuevo. En términos teóricos, los procesos de globalización que se hicieron visibles en los primeros años de la década del noventa cuentan cuando menos con tres elementos característicos.

El primero de ellos se relaciona con el carácter no excepcional de nuestros procesos globalizadores, lo cual puede ser explicado bien por la vía del análisis de los tiempos cortos y los tiempos largos, donde la globalización se presenta como una faceta no estructural de los tiempos largos, la cual –en otras palabras– se vuelve una característica de la dominación hegemónica que busca diferentes vías de expresar su poder. Otro camino explicativo implica que en cada proceso imperial –desde Alejandro Magno, Grecia o Roma, hasta el Imperio Ruso o el Imperio Británico–, proceso religioso –expansión cristiana o musulmana–, o proceso económico –como la ruta de la seda o el descubrimiento de América–, hubo una globalización de trasfondo caracterizada por una socialización de elementos políticos, económicos, culturales, religiosos e incluso lingüísticos, mezclados tanto de las metrópolis imperiales como de las diferentes sociedades dominadas y aceptada en amplios espacios geográficos. El resultado es claro independiente de cualquiera de los dos caminos presentados: nuestra globalización no es la primera. (Beck, 1998).

El segundo elemento característico de la globalización contemporánea tiene que ver con la irreversibilidad de nuestra globalización. Este elemento está determinado por la revolución en los bienes y servicios, especialmente concentrados en las telecomunicaciones. Es evidente que los procesos comunicacionales que se construyeron finalizando la Guerra Fría, recorrieron el mundo con una agilidad sin precedentes en la década de los noventa, justamente cuando no tenían el obstáculo de la confrontación este-oeste. Como resultado de esta revolución industrial de fines del siglo XX, la transmisión de datos móviles cambió drásticamente no solo aspectos sociales, sino también políticos, económicos y militares. (Beck, 1998).

En lo social, la revolución en las telecomunicaciones y la posibilidad de acceder desde un dispositivo portátil a consumos culturales, permitieron conectar a la sociedad con el resto del mundo. Alguien desde su dispositivo móvil en Bogotá, puede conectarse y empezar a crear lazos identitarios con alguien de Papúa – Nueva Guinea a partir de conocer y explorar los patrones ofrecidos desde esta sociedad. Así las cosas, las relaciones sociales, de amistad y de lealtad fundamentalmente, no requieren ya de la intermediación de lo físico, llevando a un debilitamiento de los patrones identitarios tradicionales –que requerían del contacto geográfico próximo–, siendo reemplazados por patrones globales o cuando menos transnacionales, sin limitarse a una frontera.

Incluso a la hora de definir causas, intereses, filiaciones o valores, ya no se requiere de lo físico inmediato, sino que el abanico de opciones resulta

casi infinito para individuo conectado, de manera que sus acciones tienen a ser totalmente transnacionales.

En lo político –y derivado de lo social-, el impacto identitario referido justo atrás, conlleva un reto fundamental: la reconfiguración del concepto de nación. Así las cosas, la nación –otrora construida sobre la base de un patriotismo, una relación con la madre patria, una etnia, un lenguaje, un pasado y un futuro común- se configura a partir de la globalización, como una amalgama de referentes geográficos, patrias, etnias, lenguajes, interpretaciones de pasados y anhelos de múltiples futuros entrecruzados. (Beck, 1998).

Sin lugar a dudas, la nación es un concepto supremamente complejo en el siglo XXI, desatándose del tradicional concepto webberiano, para concentrarse en dimensiones transnacionales. Este proceso obliga al replanteamiento de los Estados modernos, los cuales tienen a la nación como un pilar hasta este entonces irrenunciable. Pilar por demás, determinante a la hora de caracterizar a los mismos Estados –si seguimos los postulados constructivistas- donde las instituciones políticas, sociales, económicas y hasta de dominación (o el arreglo para el despliegue del poder político) son en últimas representaciones de los rasgos culturales de la sociedad de origen.

En lo económico los efectos son supremamente profundos. El cambio estructural en lo tecnológico y las comunicaciones implica un estímulo para la deslocalización de procesos productivos especialmente los que incorporan bienes y servicios. En estos casos, la cadena productiva deslocalizada favorece en un circuito sin fin al mismo factor económico de la globalización, ya que lo profundiza (Beck, 1998). En este punto, la inteligencia estratégica tiene tal vez uno de los mayores retos. La deslocalización de la producción dificulta plenamente la visualización completa de los escalones que intervienen en el fenómeno productivo y por lo tanto, vuelven sumamente difícil el proceso de generación de información para la toma de decisiones de Estado en lo económico, dada la multiplicidad de variables y elementos intervinientes. En adición, este entramado complejo de producción económica favorece profundamente las actividades de financiamiento de organizaciones criminales transnacionales, así como los escalones de lavado de activos. Por este motivo, a partir de la década de los noventa, la posibilidad de golpear el músculo financiero de organizaciones –e incluso de Estados como Corea del Norte- se vuelve cada vez más complejo.

El factor militar de la globalización, matizado por la revolución en telecomunicaciones, la aparición de lo virtual y el tiempo real, tiene serios y profundos cambios. (IEEE, 2012)

En primer lugar, la dependencia arrolladora del factor tecnológico ha marcado los asuntos militares de una manera más contundente que en el pasado. Los ejércitos del Sistema Internacional de Guerra Fría –y antes- marcaron su diferencia con sus competidores regionales sobre la base tecnológica, que le permitió entre otras cosas, desarrollar sistemas de armas altamente tecnificados, capacidades satelitales, armas de destrucción masiva y de hecho, el internet mismo como un sistema de comunicaciones. En la década de los noventa, la globalización favoreció los adelantos tecnológicos de los ejércitos de las potencias hegemónicas –especialmente Estados Unidos-, permitiendo que la brecha tecnológica se ampliara y limitando la transferencia de tecnología hacia terceros países –incluyendo potencias regionales- a equipos de entre 20 y 30 años de antigüedad.

En segundo lugar, la existencia de espacios virtuales y tiempos reales optimizó aún más los procesos militares de toma de decisiones, seguimiento de operaciones e inteligencia operacional. También permitió la configuración de nuevas formas de guerra y nuevos actores, especialmente los relacionados con procesos ciber, ciberinteligencia, ciber guerra y ciber amenazas. Por último en tercer lugar, lo virtual implica toda una revolución en asuntos militares donde el control de redes sociales, medios de comunicación y bases de datos de consumo facilitan las tareas de inteligencia, contrainteligencia y operaciones.

Así las cosas, la revolución en telecomunicaciones propia del sistema internacional de los noventa y la globalización resultante ofrece un entorno altamente tecnificado que impacta y redibuja lo social, lo político, lo económico y lo militar, volviendo a todo el proceso globalizador algo irreversible.

El tercer factor fundamentalmente característico de la globalización contemporánea es su asimetría. No hay duda que la velocidad con que los flujos globalizadores y su profundidad no afectan a todos los Estados y sociedades por igual. La balanza se inclina a favor de las sociedades hegemónicas que han sido protagonistas de una oferta cultural más grande que la oferta cultural de sociedades que no tienen tanta visibilidad mediática. Estas sociedades son dominantes a la hora de proyectar su composición cultural, frente a sociedades que son receptoras de elementos de consumo cultural. De igual manera, las sociedades que tienen un acceso más favorable a elementos tecnológicos pueden participar con mayor firmeza de los procesos globalizadores que sociedades sin acceso o con acceso tecnológico limitado.

Es posible por tanto afirmar que, con la profundización de los procesos globalizadores, tal cual se ha estudiado, se sentaron las bases para la configuración

del sistema internacional contemporáneo, con unos elementos estructurales e irreversibles, que sin embargo permiten ampliar la brecha entre las unidades sistémicas centrales y las periféricas. Adicionalmente una agenda internacional y de seguridad se configuró —especialmente posterior a la operación militar de Estados Unidos en Afganistán.

Esta agenda internacional variaba significativamente de las dos agendas previas (la agenda del Sistema Internacional de Guerra Fría y el de postguerra o de transición, propio de la década de los noventa). En principio, el Sistema Internacional contemporáneo mantuvo la concepción ampliacionista de la seguridad que se construyó en los años noventa, pero le imprimió con mayor profundidad los asuntos transnacionales derivados de la globalización, los cuales marcaron las organizaciones criminales del siglo XXI, en particular las dedicadas al terrorismo y a la acción armada en pequeños Estados.

En este marco es que es posible comprender el auge de los movimientos sociales, tanto los legales como los que promueven generar inestabilidad de algún tipo, que valiéndose de identidades globales y apalancados en lo virtual —que desecha el contacto físico como elemento prioritario de adoctrinamiento o militancia- se han constituido como actores prioritarios en el sistema internacional contemporáneo.

Lo interesante es que, dentro del espectro de lo criminal, estos movimientos que mutan en organizaciones criminales transnacionales son proclives a la violencia terrorista y se favorecen por los diferentes tráfico integrados. En cuanto la violencia terrorista, su sustento es simple. Por un lado, el auge de lo mediático y lo comunicacional, donde hay tecnologías que favorecen la transmisión inmediata del mensaje, acompañadas de la pérdida de centralidad de los medios tradicionales ahora reemplazados por redes sociales, sirve de multiplicadores del mensaje violento, que en últimas es uno de los objetivos más preciados del terrorismo. En segundo lugar, la ausencia de obligatoriedad de empleo del espacio físico para actividades de adoctrinamiento, entrenamiento y preparación de actividades violentas —ahora posibles en el espacio virtual-, facilita tanto el reclutamiento como el planeamiento y ejecución de actividades terroristas e cualquier lugar del mundo, dándole al actor criminal una sensación de alcance global a un muy bajo costo operacional, sumado a la seguridad que este esquema ofrece para su estructura, toda vez que en caso que alguien de la red sea capturado por algún Estado, éste solo conocerá al resto de la estructura criminal mediante lo virtual.

Ahora bien, efectivamente estos movimientos proclives a la violencia terrorista también se favorecen por un esquema de tráfico integrado. La globalización acerca no solo a las sociedades sino también a las actividades criminales, que ven en los espacios nebulosos y veloces de la globalización un mecanismo eficiente que facilita su acción. Adicionalmente los procesos globalizadores, en particular aquellos que tienen que ver con la deslocalización de las cadenas productivas, ayudan a que se pierda la especialización del trabajo otrora rígidamente concebida aún dentro de las organizaciones criminales. En otras palabras, en el pasado una organización narcotraficante difícilmente mutaba o ampliaba su actividad por miedo a chocar con una competencia altamente entrenada y capacitada en un negocio diferente.

En el sistema internacional contemporáneo, sin embargo, el panorama es diferente. Una organización criminal encuentra los estímulos suficientes como para ofrecer un portafolio de lo más completo del caso dentro de la ilegalidad. El actor criminal transnacional puede ser a la vez narcotraficante, traficante de armas, traficante de personas, terrorista y traficante de minerales preciosos y estratégicos.

Esta particularidad del sistema internacional contemporáneo implica cuando menos dos cosas; por un lado, un reto mayúsculo a los sistemas de inteligencia de los Estados toda vez que se requiere una capacidad sumamente integrada, profunda, multiagencial y multinivel a la hora de procesar la información de alto valor.

Por otro lado, se requiere una capacidad operacional mucho más grande que las necesarias para operar en el pasado. El agente y el analista de inteligencia estratégica, en este contexto, necesita no solo conocer lo más profundamente posible los procesos internacionales contemporáneos, manejar múltiples idiomas, conocer múltiples culturas, ser capaz de pasar desapercibido al interior de sociedades sumamente lejanas o entender perfectamente otros códigos culturales, sino también debe ser capaz de poner a jugar de su lado los vacíos o zonas grises que da la globalización.

La segunda particularidad del sistema internacional contemporáneo tiene que ver con los diferentes matices de terrorismo posible. En ese sentido es posible proponer cuando menos cinco diferentes tipologías de terrorismo, todas ellas muy vivas y profundas.

A manera de nota aclaratoria, es fundamental insistir que ninguna definición que se haya dado al terrorismo resulta totalmente convincente y que,

de hecho, es claro el terrorismo funciona más como una herramienta política –capaz de ser administrada volátilmente en función de los intereses de algún poderoso para nombrar terrorista a quien esté en su agenda- que ayuda a procesos de securitización en los mismos términos de Buzán y no como una herramienta académica o conceptual que sirva para crear una base generalizadamente aceptada de estudio para este fenómeno.

Así las cosas, el terrorismo contemporáneo, al cual pertenecen retos como Al Qaeda o el DAESH (acrónimo en árabe para el mal llamado y entendido “Estado Islámico”), puede clasificarse en terrorismo por fundamentalismos religiosos, terrorismo de lobos solitarios, terrorismo de causas dormidas, terrorismo de Estado y terrorismo de zona gris.

La caracterización de la primera categoría resulta sumamente interesante y útil simultáneamente. Partiendo del hecho que el fundamentalismo no es exclusivo del mundo musulmán ni que todos los musulmanes son radicales –lo cual sería una necedad plantearlo-, las ideologías fundamentalistas religiosas, independiente de la religión de donde vengan, implican de por sí una ruptura social del entorno y por obligación va a generar anomalías y fricciones sumamente profundas con los demás individuos. Por esto, los fundamentalismos tienden a ser por naturaleza violentos, violencia que de paso puede llegar a estar acompañada de justificaciones morales basadas en promesas espirituales, profecías o simplemente comportamientos mesiánicos. Es por esto que desde el fundamentalista judío, como el fundamentalista musulmán o el cristiano, promueven su interpretación violenta de la religión como un camino hacia un mejor futuro, por lo cual se vuelve muy atractivo para otros fundamentalistas.

Sin duda, esta categoría es tal vez la más activa en la actualidad, representada en los mismos ataques del 11 de septiembre de Al Qaeda, el escenario de Afganistán, Irak, y más recientemente el DAESH y sus acciones en Irak, Siria y Europa. No obstante hay un error fundamental de apreciación sobre esta primera categoría y es pensar que la mayor parte de las acciones terroristas derivadas del fundamentalismo, sea musulmán o no, recaen en Occidente a manera de una guerra contra “nosotros” o un “Choque de Civilizaciones”. Esta obtusa –y tristemente difundida- apreciación pasa por alto que cuando menos el 80% de las acciones terroristas del DAESH o el mismo Al Qaeda, han ocurrido dentro del mismo mundo musulmán.

No obstante, los retos para la inteligencia estratégica de esta categoría de terrorismo implican un conocimiento cultural y religioso profundo, partiendo

del hecho que las religiones no son las mismas en todas las partes del mundo y que al interior de cada credo hay un sinnúmero de facciones muy diferentes entre sí, cada una obedeciendo a patrones culturales específicos, atados unos más fácilmente que otros a muchas más organizaciones criminales transnacionales. Lo anterior tiene un reflejo material en la planeación y desarrollo de operaciones militares, a la hora de comprender con precisión ambientes operacionales múltiples, distantes y sumamente complejos desde lo cultural.

La segunda clasificación del terrorismo contemporáneo es el terrorismo de lobos solitarios. En un primer momento, los lobos solitarios se concibieron como aquellos individuos que siendo creyentes originales, con vínculo étnico-religioso primario, o conversos, recibieron adoctrinamiento y entrenamiento militar en el espacio físico de una agrupación terrorista transnacional y regresaron o viajaron a un respectivo país con el fin de cometer un acto de terror una vez recibiera el orden por parte de su operador terrorista, mientras permanecía inactivo e incluso siguiendo su vida normal en la sociedad objetivo. En este espectro, los conversos representaban un reto funcional a la seguridad y a la inteligencia estratégica por cuanto podía pasar más fácilmente los controles migratorios y escabullirse en la sociedad de destino que un extranjero proveniente especialmente de Asia o África. Fue así como varios lobos solitarios típicamente europeos realizaron acciones terroristas en el pasado.

Esta caracterización mutó a una segunda tipología de lobos solitarios más ajustada al momento contemporáneo y que explota aún más las ventajas de la globalización. Se trata de lobos solitarios que sin necesidad de entrar en contacto geográficamente con la organización terrorista, recibe mediante redes sociales o internet el adoctrinamiento o entrenamiento necesario para cometer un acto terrorista. Los retos para la inteligencia estratégica se multiplican con esta variación, por cuanto ya no son suficientes los controles migratorios o seguimientos basados en un historial de viajes, sino que se requiere un trabajo más elaborado a la hora de interpretar información de redes sociales y medios abiertos, facilitando la visualización de redes criminales y sus diferentes eslabones, al menos en un espacio local.

La tercera clasificación es posiblemente la de más incidencia contemporánea. El terrorismo por causas dormidas se alimenta simultáneamente de dos características fundamentales. Por un lado, el renacer de causas reivindicatorias que durante mucho tiempo pasaron a un segundo plano o eran totalmente invisibles y ahora, con la agenda reacomodada de la globalización, han ganado una relevancia y una visibilidad importante, constituyendo así el

motor para que las reivindicaciones de un individuo, que durante años estuvieron reprimidas, salgan ahora a flote.

Por otro lado, si la visibilización es el motor, el auge mediático es el combustible de este tipo de acciones. Una acción violenta encontrará eco en diferentes medios, así los tradicionales se niegan a hacerle eco y el juego al violento. Por eso, el individuo desesperanzado, desarraigado o simplemente desequilibrado que vea en el terrorismo un medio de reivindicación social a una demanda estructuralmente silenciada, encontrará un cuarto de hora de fama gracias a los medios de comunicación, de manera que tendrá la importancia que en su pobre vida nunca tuvo.

Esto es estímulo suficiente para que varios individuos desequilibrados tomen este camino. Esto ya trae una sin salida a las comunidades de inteligencia puesto que es materialmente imposible destinar un agente por cada desequilibrado en una sociedad, de manera que la posibilidad o capacidad de gerencia de la amenaza se reduce drásticamente. Por otro lado, mientras más alto sea el impacto de la acción del desequilibrado, más estímulo habrá para que organizaciones terroristas transnacionales se atribuyan falsamente la autoría de estas acciones, partiendo del hecho que no es fácil desvirtuar esta atribución de autoría y que se convierte en publicidad gratuita para la organización, dando además una falsa dimensión de alcance geográfico para la organización terrorista.

La cuarta categoría, el terrorismo de Estado, no debe ser malinterpretada. Esta categoría parte de hecho de la característica de amoralidad –mas no de ilegalidad- en el sistema internacional. La cual resulta fundamental y funcional. En ese espectro de ideas, una acción de insurgencia, contrainsurgencia, neutralización o simplemente una acción detonante en un país adversario, son herramientas que todo Estado debe en algún momento considerar y muchos llegan a ejecutar a manera de extensión del brazo de acción de un Estado. En este punto el reto no es solo para las estructuras de inteligencia estratégica, las cuales deben identificar los escenarios más idóneos de fortalecimiento del interés nacional y de allí planear y ejecutar operaciones –algunas de ellas en el exterior- con un conocimiento operacional excelente y unas habilidades excepcionales para los agentes operativos, sino también para las estructuras de contrainteligencia estratégica, las cuales deben concebir las contramedidas incluso para este terrorismo proveniente de otro Estado.

La última categoría es el terrorismo de zona gris. A esta categoría pertenece el terrorismo difuso que aparentemente no encuadra en ningún

escenario claro. No tiene objetivos racionales ni es reivindicado por nadie. A pesar de sus características bastante difusas, el espacio de este tipo de terrorismo en el sistema internacional es amplio. En algunos casos, se requiere de mucho tiempo para que las motivaciones, autores y objetivos empiecen a aparecer. Sin embargo, su frecuencia amerita que también sea tenido en cuenta en el programa de trabajo de la inteligencia estratégica, ya que esta zona gris es absolutamente propicia para esconder enemigos del Estado que no se harían visibles fácilmente y prefieren la oscuridad para atacar. Además de este reto que ofrece lo gris, el otro reto para las comunidades de inteligencia recae en el hecho de la casi nula información o fuentes de investigación, así como la renuencia del actor que escoge este camino para emplear medios convencionales o incluso herramientas de la globalización para realizar sus ataques.

En síntesis, el sistema internacional contemporáneo –configurado luego del 11 de septiembre- ha construido una agenda de seguridad amplia, multidimensional, soportada en la globalización y fuertemente caracterizada por organizaciones criminales transnacionales, que incluyen el terrorismo como una de sus principales acciones. Así las cosas, la inteligencia estratégica debe no solo enfrentar los retos de amenazas no militares, sino también, las amenazas transnacionales en un mundo difuso e interconecto mediáticamente.

### **III. EN CAMINO A UNA TEORÍA GENERAL DE LA INTELIGENCIA ESTRATÉGICA**

La inteligencia estratégica, entendida esta inicialmente como la inteligencia de Estado y posteriormente ampliada también a la inteligencia de los grandes tomadores de decisiones del sector privado –especialmente el empresarial-, no es un concepto nuevo. Desde décadas atrás Sherman Kent, a igual que tradiciones fundamentalmente Estadounidenses, Españolas, Británicas, Rusas y Francesas han avanzado en la configuración del concepto y su aplicación a la hora de tomar decisiones de alto nivel.

Para el referente más claro de la construcción conceptual de la inteligencia estratégica, Sherman Kent, ésta se puede definir como “ el tipo de conocimiento que un Estado debe poseer para garantizarse que sus intereses no sufrirán ni sus iniciativas fracasarán debido a que sus decisores políticos o sus soldados planifican y actúan bajo la ignorancia” (Kent, 1949), evidentemente siempre sobre el parámetro de la recordada trinidad de Kent, entendiendo la inteligencia como organización, producto y proceso.

Esta definición es la base fundamental del debate de mitad de siglo sobre inteligencia estratégica y lo alcances que esta debía tener. Para este fin, la definición

de Kent debía ser contrastada con la de “ayudar a los líderes políticamente responsables a alcanzar sus objetivos en política exterior identificando los elementos susceptibles de influencia norteamericana” (Kendall, 1949). Resulta curioso que justamente Kendall, en los debates que sostenía con Kent, le acusaba de pretender imponer los estudios prospectivos, eliminando el comportamiento sorpresivo de los actores en el sistema.

Justamente sobre este debate, Díaz Fernández propone que “En esencia, Kendall veía la inteligencia como un apoyo a los decisores políticos para conseguir influir en el devenir de los acontecimientos, ayudándoles a comprender los factores operativos en los cuales Estados Unidos podía tener un cierto impacto. Y de esto es de lo que hablamos a principios del siglo xxi si queremos hablar de algo que sea inteligencia estratégica: no de evitar sorpresas estratégicas sino de comprender el entorno para anticiparnos a él y, en alguna medida, configurarlo para que nuestra política exterior –y su dimensión económica– puedan desarrollarse y generar prosperidad para nuestro país” (Díaz, 2013).

En el camino hacia definiciones más contemporáneas, el mismo Díaz nos remite a la academia estadounidense y a su comunidad de inteligencia, valga decirlo, porque serán en buena medida los moldes de la inteligencia estratégica en el sistema internacional una vez finalice la guerra fría. Al respecto, Díaz menciona que “El otro gran teórico de la época, Washington Platt, se centró en un modelo de inteligencia militar de nivel estratégico, no de carácter táctico, por lo que no nos ayuda en nuestra disquisición actual, a pesar de haber sido su pensamiento muy relevante. Por su parte, Harry Ransom se preguntaba en 1980 si era precisamente la inteligencia estratégica la que guiaba la política exterior de los Estados Unidos, una pregunta que solo recientemente podría comenzar a tener respuesta positiva.

Un haz de luz en el papel de la inteligencia estratégica se encontró en la *National performance review* de 1993, coordinada por el vicepresidente Al Gore, donde el por entonces director de la CIA, John Deutch, afirmó que «los esfuerzos en inteligencia de los Estados Unidos deben proporcionar a los decisores la información necesaria sobre la cual basar sus decisiones respecto al desarrollo de la defensa exterior, política económica y protección de los intereses nacionales de los Estados Unidos frente a agresiones extranjeras». Coincido con Swenson y Lemozy en que la cualificación «estratégica» anexada a «inteligencia» disuelve el concepto más comprensivo –por amplio y difuso– de «inteligencia para la política extranjera», pero no puedo compartir con ellos que la inteligencia estratégica excluya o suprima la contribución del cuerpo diplomático en este proceso, si bien su rol y estructuración habrían, evidentemente, de modificarse

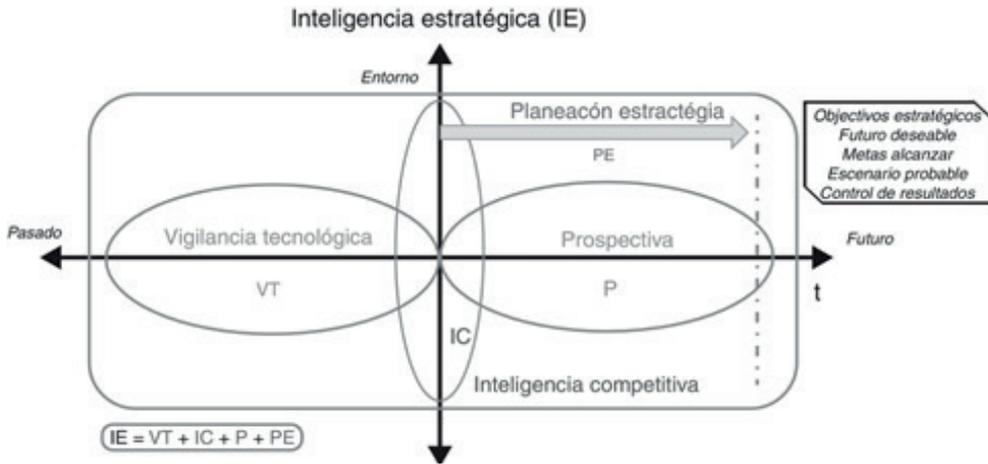
como ya hacía el informe del embajador Melitón Cardona al que me referiré más adelante” (Díaz, 2013)

La CIA por su parte, en el texto “*The Intelligence Community’s Neglect of Strategic Intelligence*” propone que la definición del Pentágono sobre inteligencia estratégica es “**Intelligence that is required for the formulation of strategy, policy, and military plans and operations at national and theater levels**”, mientras que la definición dada por la CIA es “*in fewer words, strategic intelligence is that intelligence necessary to create and implement a strategy, typically a grand strategy, what officialdom calls a national strategy. A strategy is not really a plan but the logic driving a plan.*”

*A strategy furthers one’s advance towards goals by suggesting ways to accommodate and/or orchestrate a variety of variables--sometimes too many for the strategist alone to anticipate and understand. When foreign areas are involved, in-depth expertise is required, which is what strategic intelligence provides. Without the insights of deep expertise--insights based on detailed knowledge of obstacles and opportunities and enemies and friends in a foreign area--a strategy is not much more than an abstract theory, potentially even a flight of fancy. The better the strategic intelligence, the better the strategy, which is why the definition of strategic intelligence should not be so mysterious.*

*Nevertheless, in official circles and beyond, too many people attribute meanings to “strategic” and “strategic intelligence” that no dictionary supports. Ignorance of the meaning of these words has bred ignorance of the strategic product, with, in my view, enormous consequences. During the past decade and a half, since the Cold War, the production and use of strategic intelligence by the United States government has plunged to egregiously low levels. This decline is badly out of sync with the broader needs of the republic, fails to meet the nation’s foreign policy requirements, ill-serves the country’s many national security officials, and retards the developing prowess of its intelligence analysts” (CIA, 2016)*

Así las cosas, es posible entender la inteligencia estratégica como el conjunto de herramientas que permiten una adecuada planeación estratégica en un ambiente competitivo, basado en un barrido retrospectivo de acontecimientos relevantes y de alto valor, sumado a un ejercicio riguroso de prospectiva.

**Cuadro 1-** Conjunto de la inteligencia estratégica (Aguirre, 2015)

Fuente: Joao Aguirre

No obstante las definiciones anteriores, es posible poner de relieve el común denominador del poder del Estado (o el actor sistémico que corresponda) sumado al interés nacional.

Es posible generar una propuesta teórica propia que sirva de base para la discusión sobre Inteligencia Estratégica, apalancada en el paradigma realista de las relaciones internacionales.

Para tal fin, se parte de los siguientes supuestos:

- El Estado es aún el actor de mayor “potencia” en el Sistema Internacional, sin embargo no es el único actor sistémico
- El Sistema internacional es competitivo
- Las unidades sistémicas no son colaborativas en términos estructurales sino competitivas
- Hay una anarquía en el sistema internacional, sin embargo esto no quiere decir que haya un sistema desordenado ni que las unidades actúen irracionalmente, toda vez que hay un principio ordenador.
- Los Estados –aunque en parte también otras unidades sistémicas– buscan ampliar su poder, bien sea en términos de *hard power*, *soft power* o si es posible *smart power*
- La geopolítica y la geoestrategia, como herramientas de proyección de poder, aún están vigentes en el sistema internacional
- Las organizaciones internacionales, junto con buena parte de las interacciones de política exterior de los Estados, son el reflejo del interés del Estado hegemónico.

Siguiendo por tanto los supuestos anteriores, es posible hacerse una idea que el interés nacional de un Estado, será por un lado competitivo y por otro lado buscará garantizar la supervivencia de dicho Estado.

Herrero de Castro define interés nacional de una manera muy sencilla, permitiendo ampliar y complementar esta definición a partir de medios teóricos. En ese sentido, para el autor, interés nacional es “la defensa y promoción de objetivos naturales y esenciales de un Estado en el área política, económica, social y cultural” (Herrero, 2010)

Interesantemente Rousseau construye un puente entre el interés nacional y el interés común, de manera que amplía la discusión hacia el campo del bien común y le otorga un blindaje sociológico más que político. En ese sentido Rousseau expone que el Interés nacional es El vínculo de la sociedad son los intereses que todos sentimos que la componen. En ausencia de estos intereses ninguna sociedad sería posible. El interés común es la base sobre la cual la sociedad ha de ser gobernada” (Rousseau, 1960)

Esta definición cobra alguna relevancia teórica en la medida que Rousseau desprende el interés del concepto de la nación y lo compromete con el concepto de pueblo, involucrando activamente a los extranjeros residentes.

Ya más cercano al espectro de las relaciones internacionales, Hans Morgenthau definía el interés nacional como “la brújula que debe guiar a los dirigentes y fuente de legitimidad de la política exterior de los Estados” (Herrero, 2010)

Justamente Herrero vuelve sobre los postulados de Hans Morgenthau, ahora complementados por Kenneth Waltz, perfilando las nociones de un sistema de competencia y lucha por el poder. De esta manera, el autor señala que desde una óptica netamente neorrealista “el interés nacional es una variable de gran importancia (no la única), que emana del sistema internacional y se traduce en la lucha por la supervivencia de los Estados en un entorno de operaciones anárquico, esto es, uno donde no hay autoridad supranacional que regule de forma efectiva las relaciones entre Estados. Para Waltz, la necesidad y el deseo de seguridad, conduce a los Estados a la acumulación del poder, dando así una explicación más elaborada del factor poder en las relaciones internacionales.

Tanto Morgenthau como Waltz, comparten en sus teorías la idea de relacionar con claridad interés nacional a supervivencia, implicando con ello una premisa de inmutabilidad de las fronteras” (Herrero, 2010)

Con este punto de partida resulta más claro entonces proponer una definición de inteligencia estratégica como “aquella que busca obtener la información procesada y con valor agregado del más alto nivel, que sirva para la toma de decisiones estratégicas, y fundamentalmente, para el logro del interés nacional”.

Esta definición bastante sugerente, se soporta en un postulado que le complementa. En ese sentido, por inteligencia estratégica es posible proponer:

$$P\Omega = \int (\Sigma(\textit{potenciales geopolíticos}) + \Sigma(\textit{Capacidad militar}) + \Sigma(\textit{Capacidad Diplomática}) + \Sigma(\textit{Capacidad Económica}) + \Sigma(\textit{Capacidad Comunicacional})) > \Sigma \textit{Capacidades conjuntas de competidores}$$

Donde:

- $P\Omega$ : Poder del Estado
- $\Sigma(\textit{potenciales geopolíticos})$ : Sumatoria de los potenciales geopolíticos, normalmente relacionados con el balance entre población, territorio y recursos tanto convencionales como estratégicos, sumados a los medios geopolíticos de defensa territorial frente a amenazas internas o externas.
- $\Sigma(\textit{Capacidad militar})$ : Sumatoria de las capacidades militares de un Estado, tanto en términos estratégicos como convencionales, capacidades de movilización, presupuesto para inversión y experiencia militar de combate.
- $\Sigma(\textit{Capacidad Diplomática})$ : Sumatoria de las capacidades diplomáticas ejercidas por la totalidad de instancias que ayudan a proyectar al Estado hacia el sistema internacional. Estas son la Cancillería y el conjunto de misiones diplomáticas desplegadas en el extranjero, el Ministerio de Comercio Exterior, las agencias de cooperación, o sus homólogos, etc.
- $\Sigma(\textit{Capacidad Económica})$ : Sumatoria de las capacidades económicas del Estado y del tamaño de su economía.
- $\Sigma(\textit{Capacidad Comunicacional})$ : Sumatoria de las capacidades del Estado para posicionar los mensajes que favorezcan a los objetivos

nacionales y al interés nacional, mediante el empleo de los medios de comunicación públicos y de los medios de la diplomacia pública.

- ***ΣCapacidades conjuntas de competidores***: Sumatoria de las capacidades geopolíticas, militares, diplomáticas, económicas y comunicacionales del Estado competidor

El anterior postulado, por tanto, permite entender cuáles son los términos necesarios para que un Estado logre acumular y proyectar poder, entendiendo a este como el motor de la acción estatal y el objeto del interés nacional.

La ecuación simplificada queda por tanto de la siguiente manera:

$$P\Omega 1 = \int (\Sigma(PG)1 + \Sigma(CM)1 + \Sigma(CD)1 + \Sigma(CE)1 + \Sigma(CC)1) > \Sigma P\Omega 2$$

En términos simples la ecuación propone que para que el Estado propio sea poderoso frente a un adversario, la sumatoria de las capacidades geopolíticas, militares, diplomáticas, económicas y comunicacionales del Estado propio, deben ser mayores que las mismas capacidades del Estado competidor.

Ahora bien, si se parte de la base que la inteligencia estratégica es la información adquirida y procesada, con un alto valor agregado para las decisiones estratégicas de un Estado, es evidente que la inteligencia estratégica es la base para el poder Estatal y es la herramienta fundamental para la proyección y realización del interés nacional.

Por lo tanto, si se incluye la inteligencia estratégica a la ecuación, el resultado es:

$$P\Omega 1 = \int IE 1 > IE 2 (\Sigma 0) \\ \rightarrow 1 \rightarrow 0$$

Donde:

- IE1: Corresponde a las capacidades de inteligencia estratégica del Estado propio
- IE2: Corresponde a las capacidades de inteligencia estratégica del Estado adversario

Así las cosas, la ecuación propone que el Poder del Estado propio (PΩ1) está en función que las capacidades de inteligencia estratégicas propias sean

mayores que las capacidades de inteligencia estratégica del estado adversario. Esta situación deseada se vuelve óptima, cuando las capacidades propias de inteligencia estratégica tienden a 1, mientras que las capacidades de inteligencia estratégica del adversario tienden a 0.

Con este postulado se pueden inferir cuando menos cinco elementos.

En primer lugar, la inteligencia estratégica es un ejercicio del más alto nivel del tomador de decisiones e involucra la existencia misma del Estado, por cuanto debe ofrecer información oportuna y veraz de las condiciones de competencia que le propone un Estado adversario o una unidad sistémica diferente. Un fallo de la inteligencia estratégica puede llegar a implicar una amenaza estructural para la estabilidad de un Estado, sus instituciones o sus ciudadanos. Un ejemplo claro fue el fallo de inteligencia estratégica que llevó a que Colombia no pudiera prever ni tomar medidas oportunas frente a la expulsión masiva de colombianos desde Venezuela en 2015, donde ninguno de los consulados colombianos en el vecino país, ni demás instituciones que intervienen en la estructura de política exterior emitió una alerta temprana sobre la situación que se estaba configurando.

En segundo lugar, la inteligencia estratégica es un ejercicio fundamentalmente inter-agencial. Dada la complejidad de la información requerida, no es posible apalancarse en una sola arista de datos para tomar una decisión de Estado. En otras palabras, solamente con información militar no se pueden tomar decisiones que implican un ámbito económico, social, cultural e incluso diplomático. Por lo tanto, no es posible hablar de la “comunidad de inteligencia” convencional y asimilarla como una verdadera comunidad de inteligencia.

La comunidad de inteligencia convencional, normalmente está direccionada hacia el logro de información de valor táctico, operacional o estratégico pero de énfasis fundamentalmente inclinado a la seguridad y a la defensa. Por lo tanto, esta información llega a quedarse corta frente a los requisitos de la verdadera inteligencia estratégica que requiere un punto de mira mucho más amplio y complejo. Así las cosas, la base de la comunidad de inteligencia estratégica puede ser la misma comunidad de inteligencia convencional, pero ampliada con especial énfasis a las instituciones que componen el servicio exterior, ministerios de defensa, ministerios de comercio exterior, ministerios de hacienda o economía, instituciones de cooperación, instituciones culturales, medios de comunicación, think thanks, generadores de opinión e incluso la banca.

En tercer lugar, las fuentes fundamentales de la inteligencia estratégica se soportan evidentemente en medios cerrados –los usuales en los ejercicios de inteligencia-, como medios técnicos o inteligencia técnica. Sin embargo, el espacio ganado por las fuentes abiertas, bien sea fuentes humanas públicas o fuentes técnicas y metabuscadores públicos, es cada vez más preponderante que los medios cerrados. Un buen ejercicio de inteligencia estratégica puede implicar la combinación de la entrevista formal o informal con un objetivo estratégico, complementada con un adecuado monitoreo de medios y cerrado con un muy sólido análisis de prospectiva.

En cuarto lugar, y como se había planteado en el aparte anterior, las condiciones tanto del agente como del analista de inteligencia estratégica son superiores a las del agente o analista de inteligencia convencional. Estos operadores deben tener un dominio pleno de procesos políticos, militares, económicos, diplomáticos, sociales y culturales a nivel global –lo interno casi es irrelevante-, la posibilidad de conjugar esa información, sumado con un muy riguroso manejo de idiomas que dependen del blanco que se haya escogido. En otras palabras, deben ser agentes o analistas con capacidades extraordinarias para entender el sistema internacional y moverse dentro de él, dentro de cualquiera de las sociedades que lo componen, sin generar ningún tipo de distorsión o ruptura.

Aunque parezca simple, esta característica es de las más difíciles de lograr. Infortunadamente en las condiciones latinoamericanas, la necesidad interna asociada al combate a las guerrillas llevó a que las comunidades de inteligencia, sus agentes y sus analistas se enfocaran demasiado en el contexto interno o a lo sumo en el inmediatamente vecinal, dejando de lado la comprensión de asuntos globales, donde infortunadamente predomina la especulación y las ganas por hacer un trabajo que muchas veces no da los resultados esperados.

Por último y como quinto elemento, viene que la inteligencia estratégica por tratarse de un elemento propio de un sistema internacional globalizado, que enfrenta amenazas globales con actores globales, requiere indiscutiblemente de una cooperación cada vez más fuerte y visible entre países. Sin embargo, acá hay una contradicción tautológica. La inteligencia estratégica por tratarse de información procesada y valiosísima para asuntos estratégicos de un Estado puede no ser muy susceptible de ser compartida con otros, más aún presumiéndose como Estados competidores. La tendencia es solo compartir pequeñas piezas de un rompecabezas estratégico que dan sin embargo, lecturas parciales frente a una amenaza global.

Como conclusión preliminar, es posible afirmar que en un ambiente globalizado, con amenazas complejas y entre ellas el terrorismo, como acción más visible de las unidades sistémicas tanto estatales como no estatales, con un sistema internacional con una noción ampliada de la seguridad, retos nuevos, retos antiguos pero dormidos y actores ilegales totalmente integrados, se requieren muy altas e irrenunciables capacidades para la toma de decisiones por parte de los Estados. Aquellos que no hayan construido estas capacidades, aquellos que no hayan construido una real comunidad de inteligencia estratégica, no logran responder a los retos y amenazas contemporáneas.

#### **IV. EL ESTADO DE LA INTELIGENCIA ESTRATÉGICA EN COLOMBIA. VACÍOS INSTITUCIONALES Y RETOS DOCTRINARIOS**

Si bien hemos afirmado que no es lo mismo una comunidad de inteligencia estratégica y una comunidad de inteligencia direccionada a amenazas militares o policiales, es pertinente iniciar con una mención al proceso de creación de comunidades de inteligencia en el país.

En ese sentido es fundamental iniciar con el Decreto 2233 de 1995, donde el Presidente Samper creó el SINAI, Sistema Nacional de Inteligencia, la cual debía tener por objetivos:

- Unificar las políticas de inteligencia y coordinar las correspondientes acciones
- Fortalecer la integración de las agencias de inteligencia
- Propender por una mayor eficacia de las agencias y servicios de inteligencia y por una mayor capacidad profesional de los agentes de inteligencia
- Generar nuevos sistemas de planeación, búsqueda, análisis y difusión de información perfeccionando los ya existentes (Presidencia, 1995)

A manera de cuerpo rector, el Decreto 2233 creó también el Consejo Técnico Nacional de Inteligencia. Este consejo implicaba una dificultad estructural y era su naturaleza bicéfala, siendo una entidad adscrita al Ministerio del interior pero dependiente del Consejo Superior de Seguridad y Defensa Nacional, quedando por se atrapado en dos naturalezas diferentes. Sin duda alguna, mirado en retrospectiva, esta duplicidad es un ejemplo de todas las décadas de luchar un conflicto armado sin reconocerlo y obligar a nuestras Fuerzas Militares y de policía a pelear con un marco no adecuado para un conflicto. De hecho, el Consejo se componía tanto por el ministerio del Interior, de Justicia, como por el Comandante de las Fuerzas Militares, Comandantes de Fuerza y de Policía, el Director del extinto DAS y el consejero para la defensa y la seguridad nacional.

Posteriormente bajo el gobierno del Presidente Álvaro Uribe se propuso el primer ejercicio de una Ley de Inteligencia. Este ejercicio implicó la expedición de la Ley 1288 de 2009, la cual tenía por objeto:

“Fortalecer el marco legal que permite a los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia cumplir adecuadamente con su misión constitucional y legal, estableciendo los límites y fines de sus actividades, los principios que las rigen, los mecanismos de control y supervisión, la regulación de sus bases de datos, la protección de sus miembros, la coordinación y cooperación entre sus organismos y los deberes de colaboración de las entidades públicas y privadas entre otras disposiciones”

En cuanto a los componentes del sistema, la Ley proponía como integrantes a “las dependencias de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional reglamentados por estas para tal fin; el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) y la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF). Estos cumplen su función a través de operaciones básicas y especializadas, utilizando medios humanos o técnicos. Estos organismos conforman la comunidad de inteligencia y son los únicos autorizados para desarrollar labores de inteligencia y contrainteligencia en el ámbito de la seguridad y la defensa nacional” (Presidencia, Ley 1288, 2009)

Esta ley no vio la luz definitiva por cuanto fue declarada inexecutable durante el control constitucional, por lo que tuvo que reformularse casi completamente.

Ya fue en 2013, durante la administración del Presidente Santos, que se propuso la Ley 1621 de 2013, la cual permitió de una vez por todas abandonar el panorama que había imperado desde 1953, con la creación del Servicio de Inteligencia Colombiano SIC, el cual ya requería una transformación profunda.

Con la ley 1621 se tenía por objetivos:

- Fortalecer el marco jurídico que permite a los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia
- Establecer los límites y fines de las actividades de inteligencia y contrainteligencia
- Establecer mecanismos de control y supervisión, iv. Regulación de las bases de datos
- Velar por la protección de los agentes

- Regular la coordinación y cooperación entre los organismos, y los deberes de colaboración de las entidades públicas y privadas (Presidencia, Ley 1621, 2013)

Adicionalmente “Delimita adecuadamente quienes son los órganos que conforman la comunidad de inteligencia en Colombia y que son los únicos que pueden llevar a cabo esa función en el país, estos son: i. Las dependencias establecidas para ello de las Fuerzas Militares, ii. Las dependencias establecidas para ello de la Policía Nacional, iii. La Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), iv. Los demás organismos que faculte para ello la Ley, en este caso, nos referimos al Departamento Administrativo Dirección Nacional de Inteligencia” (Presidencia, Ley 1621, 2013).

Un elemento fundamental de la Ley fue la creación de un Plan Nacional de Inteligencia, definido como: “el documento de carácter reservado que desarrolla los requerimientos y las prioridades establecidas por el Gobierno Nacional en materia de inteligencia y contrainteligencia, y asigna responsabilidades. Este Plan será elaborado por la Junta de Inteligencia Conjunta y será proyectado para un período de un (1) año. El primer Plan Nacional de Inteligencia entrará en vigencia dentro de los seis (6) meses siguientes a la publicación de la presente ley”. (Presidencia, Ley 1621, 2013)

Este plan implicaba un salto cualitativo de importancia, dado que se componía de una estructura integrada – la Junta de Inteligencia Conjunta- y tenía una proyección temporal definida.

Al respecto de la Junta de Inteligencia Conjunta, la Ley proponía que ésta estuviera compuesta por:

- El Ministro de Defensa Nacional
- El Alto Asesor para la Seguridad Nacional –o el delegado del Presidente-
- El Viceministro de Defensa Nacional
- El Jefe de Inteligencia Conjunta
- El Jefe de Inteligencia del Ejército Nacional
- El Jefe de Inteligencia de la Armada Nacional
- El jefe de Inteligencia de la Fuerza Aérea
- El Director de Inteligencia Policial
- El Director de la UIAF
- El Director de la Dirección Nacional de Inteligencia

Sin lugar a dudas, la conformación de la Junta de Inteligencia Conjunta permite consolidar de una vez por todas una masa crítica en temas de inteligencia

nacional, cuando menos abriendo los caminos para un trabajo inter agencial que comparta información de inteligencia. (Romero, 2016)

En este contexto, la reestructuración de la agencia de inteligencia civil del Estado permitió darle más agilidad al sistema mismo. La transformación del Departamento Administrativo de Seguridad DAS en la Dirección Nacional de Inteligencia DNI, en 2011 mediante el Decreto 4179, le dio un gran respiro a un sistema lento, limitado y desacreditado.

Justamente la crisis del DAS facilitó –al menos en teoría- que la entidad naciente tuviera desde sus inicios un giro hacia la inteligencia estratégica. En ese sentido, la DNI tomaba distancia de la Inteligencia de la Policía, la cual concibe la inteligencia estratégica como la inteligencia dirigida a las organizaciones criminales, al igual que tomaba distancia de la inteligencia estratégica desde las Fuerzas Militares, la cual insistentemente se direcciona a lo vecinal y los países que configuran hipótesis de guerra.

En términos de Sánchez, citado por Romero, la Dirección Nacional de Inteligencia partía de un modelo de inteligencia estratégica que “constituye un producto para reducir la incertidumbre que normalmente aparece en todo proceso de toma de decisiones en el nivel de decisión estratégica, o aquella decisión dentro de un conflicto, donde una persona razona y especula acerca de los fines y medios propios y ajenos, partiendo de la situación que se caracteriza por una gran incertidumbre, máxima abstracción, poco estructurada y sin que la persona tenga bien determinado el o los objetivos propios, y tan solo reconoce sus propios valores y los hechos que percibe de esa situación. En este nivel de decisiones, la inteligencia estratégica es un producto de gran utilidad, porque con la aplicación de la misma, la persona puede reducir la incertidumbre y la complejidad de las situaciones que presenta todo conflicto, incluso anticiparse a estos”. (Romero, 2016)

Sin embargo, la creación de la Dirección Nacional de Inteligencia, junto a la creación de un verdadero sistema nacional de inteligencia y una Ley que sirva como marco regulatorio, aunque ayudó a organizar la inteligencia nacional, no es suficiente para hablar de un sistema nacional de inteligencia estratégica, limitándose solamente a la inteligencia al alcance de las Fuerzas Militares, de Policía y civil, pero en función especialmente del conflicto armado interno o el espectro vecinal.

**CUADRO 2 - COMPOSICIÓN DE LA COMUNIDAD DE INTELIGENCIA EN COLOMBIA**

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO	POLICIA NACIONAL	CGFM	EJÉRCITO	ARMADA	FUERZA AÉREA	FISCALÍA
Dirección Nacional de Inteligencia	Dirección de Inteligencia DIPOL	Jefatura de Inteligencia y Contra-inteligencia Conjunta J2	Jefatura de Inteligencia	Jefatura de Inteligencia	Jefatura de Inteligencia	UIAF
	Dirección de Policía Judicial e Investigación DIJIN					

Fuente: Elaboración Propia

Infortunadamente una comunidad de inteligencia en los términos que se presentaron al inicio del presente capítulo, para enfrentar los retos de un sistema globalizado, la comunidad de inteligencia colombiana debiera incluir cuando menos al Servicio Exterior Colombiano, para que desde las Misiones en el exterior y el equipo de análisis exterior, así como las agencias de cooperación y el Ministerio de Comercio exterior, los cuales pudieran ofrecer información procesada de alto nivel, superando el espectro vecinal y concentrándose en información que pueda atender amenazas globales, como el terrorismo o los diferentes tráfico, sin contar con las acciones de otros Estados, quienes se encuentran en una competencia permanente. Es evidente por tanto un vacío institucional a la hora de pensar la inteligencia estratégica, así como un vacío doctrinario que ayude a que estas instituciones tengan el mundo en su agenda.

#### V. “AQUEL PAÍS DESCONOCIDO”. PENSAR OPERACIONES DE INTELIGENCIA ESTRATÉGICA.

Hasta ahora, el presente capítulo ha hecho énfasis en que el sistema internacional contemporáneo implica unos retos sumamente complejos, basados en amenazas interconectadas, que actúan en tiempo real y que no necesitan de lo geográfico para constituir dicha amenaza. Asimismo, estas amenazas se esconden, alimentan e incluso se protegen en un entorno donde la sociedad global facilita también la mutación de identidades y la pérdida de centralidad del Estado.

Para enfrentar este sistema internacional, los requerimientos de inteligencia son sumamente complejos y ya no basta con la sola inteligencia militar o policial, inteligencia enfocada a lo interno ni la inteligencia de

organizaciones o del espectro vecinal. Por el contrario, se requiere de una inteligencia especial, multidimensional, compleja, profunda, interagencial y que se ajuste a los requerimientos de la globalización.

La situación problemática frente a lo anterior, es que la comunidad de inteligencia colombiana y las instituciones que la componen, entre ellas la inteligencia –y la contrainteligencia- del ejército, está tanto doctrinal como operativamente muy lejos del deber ser de las cosas en un entorno internacional complejo.

A nivel doctrinal, la inteligencia británica ofrece una propuesta interesante de comparación. En ese sentido, el Comité Permanente de Subsecretarios para los Servicios de Inteligencia (*PSIS o Permanent Under Secretaries Committee on Intelligence Services*), está compuesto no solo por las instituciones militares o policiales sino también por el Ministerio de Exteriores, la Commonwealth, el Ministerio del Interior y de Economía y Hacienda. (Aranda, 2003)

Como se puede observar, el apoyo del Ministerio de Economía y Hacienda sumado a la misma presencia del ministerio para la Commonwealth ofrece una visión bastante amplia en función del interés nacional británico y las amenazas provenientes desde un mundo globalizado.

Evidentemente, estas capacidades en inteligencia estratégica son del mejor recibo posible del gobierno británico, toda vez que el Comité no solo direcciona la actividad de inteligencia, sino que presenta informes directamente al Primer Ministro, asegurándose que la información procesada irradie de inmediato la toma de decisiones.

Adicionalmente, el comité de inteligencia conjunta o *Joint Intelligence Committee JIC*, está compuesto por los Directores de los servicios de inteligencia, altos cargos de los Ministerios de Asuntos Exteriores, Defensa y el Tesoro y el Coordinador de Inteligencia. Está presidido por un Secretario de Estado del Ministerio de Exteriores y vicepresidido por el Jefe de la Inteligencia para la defensa (*CDI Chief of Defence Intelligence*). Esta reorganización le da importantes competencias para tener una visión amplia del sistema internacional, en aspectos no solo militares o policiales, sino también políticos, económicos, financieros y culturales. (Aranda, 2003)

Finalmente, la comunidad de inteligencia británica no solo cuenta con instituciones que miran hacia el interior, sino también hacia el exterior del país. Acá aparece el Servicio Secreto de Inteligencia o *Secret Intelligence Service SIS*, denominado más fácilmente MI6. Este servicio tiene por objetivos:

- Obtener y proveer de información relativa a acciones e intenciones de personas de fuera de las Islas Británicas
- Realizar otras tareas respecto a las acciones e intenciones de esas personas
- Ocuparse en interés nacional, con particular referencia a la política exterior y defensa, en la protección de los intereses económicos de país y en apoyo para la detección y prevención de crímenes graves. Este órgano está dirigido por un Jefe nombrado por el Ministro de Exteriores (Aranda, 2003)

Sin duda el MI6 sirve de ejemplo de una institución enfocada a operar en el Sistema Internacional, comprendiendo entornos complejos y dedicada no solo a lo militar o policial. El hecho que el jefe sea nombrado no por el Ministerio de Defensa sino por el Ministerio de Exteriores deja ver el grado de apoyo que la cancillería ofrece dentro de la comunidad de inteligencia estratégica.

Ahora bien, bajo estas circunstancias, tanto las operaciones como los agentes requieren unas condiciones especiales. La existencia de agentes que sepan enlazar los procesos internacionales y correlacionarlos con el interés nacional propio, de manera que pueda explotar situaciones favorables tanto en el interior como en el exterior, operando con la maniobrabilidad y flexibilidad suficiente, se vuelven por lo tanto, un imperativo indispensable a la hora de jugar acertadamente en operaciones estratégicas.

## VI. CONCLUSIONES

Aunque la comunidad de inteligencia colombiana ha tenido un salto cuantitativo y cualitativo significativo jalonado por la Ley de Inteligencia y la creación de un verdadero sistema, aún parecemos atados a los requerimientos de un conflicto interno y al espectro vecinal. La comprensión de fenómenos internacionales complejos e integrados, que generan organizaciones transnacionales del crimen, aún parece algo demasiado distante. Puede ser que décadas de énfasis hacia el interior, alejó al país y a sus instituciones de la comprensión profunda de entornos operacionales, costumbres, objetivos y medios de operación de actores transnacionales.

La solución tampoco pasa por intentar lograr la información de inteligencia estratégica a partir de esquemas de cooperación entre Estados, toda vez que siempre primará un entorno competitivo y el interés nacional, egoísta e individual,

como guía irrenunciable a la acción estatal. Por esto, la real cooperación en temas de inteligencia estratégica se vuelve una especie de espejismo, de la cual no se debe esperar más allá de un básico y puntual intercambio de información. Le corresponde por lo tanto a las instituciones colombianas, en particular a la inteligencia militar, aprovechar los espacios ofrecidos desde una ley tardía pero que sin embargo puede ser explotada de buena manera, siempre y cuando se involucren de lleno instituciones como la Cancillería. Solo así, en comparación con el esquema seguido por la comunidad de inteligencia estratégica británica, estaríamos llegando a una especie de óptimo.



## EL ROL DEL EJÉRCITO FRENTE A LAS AMENAZAS TRADICIONALES, EN EL CONTEXTO COLOMBIANO DE CARA AL SIGLO XXI<sup>28</sup>

Jesús María Díaz Jaimes<sup>29</sup>  
Camila Johana Amador Cabrera<sup>30</sup>  
DEPARTAMENTO EJÉRCITO

### RESUMEN

El Ejército colombiano se ha transformado y ha modificado el rol frente a las amenazas en 207 años de historia enmarcados en cinco momentos históricos: El primero desde su origen y desarrollo a través de las guerras de independencia; el segundo en las guerras civiles internas del siglo XIX; el tercero a partir de la reforma militar del General Rafael Reyes (1907), que le permitió al Ejército Nacional estructurar un modelo de doctrina militar influenciado por el Ejército chileno y posteriormente Alemán (1934), pasando por la disputa territorial con el Perú y e incluyendo la participación de Colombia en la Guerra de Corea (1950-1953) hasta iniciar con un quinto momento histórico, la guerra contra las guerrillas colombianas desde los años 60, la lucha contra el narcotráfico y demás estructuras criminales asociadas, hasta la actualidad con la reforma de la

- 
28. 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.
  29. Investigador del Departamento de Ejército de la Escuela Superior de Guerra Rafael Reyes Prieto. Oficial de la Reserva Activa del Ejército de Colombia con conocimientos y capacidades en la aplicación de procesos para la toma de decisiones bajo situaciones de presión. Asimismo, conocimientos y habilidades en el manejo de asuntos de Seguridad Y Defensa y en seguridad privada a nivel empresarial. Analista de riesgos y servicios especializados y otras actividades inherentes a la prevención y administración del riesgo corporativo. Especialista en Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Bucaramanga. Especialista en Gerencia, de la Universidad Militar Nueva Granada. Docente de la Escuela Superior de Guerra y la Universidad Militar Nueva Granada en Colombia. Estudiante de la maestría en Maestría en Seguridad y Defensa de la Escuela Superior de Guerra. Email: diazj@esdegue.mil.co - jdiazjames@gmail.com
  30. Estudiante de Relaciones Internacionales y Estudios Políticos de la Universidad Militar Nueva Granada, actualmente pasante de la Escuela Superior de Guerra. Email: u0901559@unimilitar.edu.co

antigua Doctrina Militar por la Doctrina Damasco, el discurrir histórico bajo la influencia de la doctrina militar estadounidense enfocada en la Seguridad Nacional. El rol del Ejército Colombiano durante el siglo XX y XXI, atiende las exigencias del conflicto interno facilitando la tarea de estabilización y consolidación del territorio por parte del Estado Colombiano, frente al complejo escenario del posconflicto.

#### **PALABRAS CLAVE:**

Amenazas Tradicionales, Ejército multimisión, Guerras de Cuarta generación, Estabilización, Consolidación, Plan Victoria.

#### **ABSTRACT**

The Colombian Army has been transformed and modified its role facing threats through 207 years of history framed in five historical moments: The first one, from its origin and development through the wars of independence; second, the internal civil wars of the 19th century; third from the military reform of General Rafael Reyes (1907), which allowed the National Army to structure a model of military doctrine influenced by Chile Army and later by the German Army (1934), fourth through the territorial dispute against Peru and including the participation of Colombia in the Korean War (1950-1953); fifth, starting with a historical moment, the war on the Colombian guerrillas since the 1960s, the fight against drug trafficking and other associated criminal structures, until the present with the reform of the old Military Doctrine for the Damasco Doctrine, the historical trail has been influenced by the American military doctrine focused on National Security. The role of the Colombian Army during the XX and XXI century, meets the internal conflict demands, facilitating the task of stabilization and consolidation of the territory by the Colombian State, against the complex scenario of the post-conflict.

#### **KEYWORDS:**

*Traditional Threats, Multimission Army, Fourth generation wars, Stabilization, Consolidation, Victoria Plan*

#### **INTRODUCCIÓN**

El caso colombiano referente al conflicto interno perduró por más de cinco décadas y finalmente entra a su última etapa después de la negociación del

gobierno colombiano y las autodenominadas FARC-EP. Casi simultáneamente se avanzó en la negociación con el grupo subversivo del ELN, lo cual no implica que este tipo de amenazas tradicionales a la seguridad desaparezcan, teniendo en cuenta que hay otros actores ilegales y facciones disidentes de los acuerdos que generan acciones criminales, incluso en áreas geográficas donde anteriormente las FARC desarrollaban sus actividades ilícitas. Es así como estos actores ejercen dominio y control territorial en torno al negocio del narcotráfico, la minería ilegal, el secuestro y la extorsión, entre otros delitos ilícitos.

Es por ello que el Estado colombiano se ve obligado a desplegar su capacidad institucional en cabeza de su fuerza policial y militar para reducir esta amenaza. Ahora bien, la actividad que gira en torno a esta criminalidad tiene características que dentro de la doctrina militar estadounidense se denomina como *Guerras de Cuarta Generación*<sup>31</sup>, que por su naturaleza implica dentro de su enfrentamiento una solución institucional, que avance más allá de la simple neutralización de la amenaza a través de una estrategia articulada a la sostenibilidad en el tiempo integrando a la población y sus autoridades civiles, bajo unas condiciones de seguridad que preserven la tranquilidad y que además incentiven el desarrollo socio-político de las comunidades.

Por otra parte, la misión constitucional del Ejército Nacional de Colombia se encuentra contenida en lo dispuesto en el artículo 217 de la Constitución Nacional de Colombia que implica el control y protección de nuestras fronteras, sin descartar un potencial conflicto bélico con nuestros vecinos que hoy día pareciera poco probable. Frente a la realidad actual y los retos por venir se hace necesario fortalecer las Fuerzas Militares y particularmente al Ejército Nacional desde dos ópticas. La primera revisión y ajuste de la Doctrina Operacional para enfrentar este tipo de amenazas y la segunda consiste en fortalecer sus capacidades mediante el entrenamiento y la adquisición de equipo militar de acuerdo con lo establecido en los estándares internacionales de las fuerzas terrestres de vanguardia que enfrentan este tipo de amenazas en otras latitudes. Ello contribuirá a desarrollar una transformación en el sector Seguridad y Defensa que coadyuve al proceso de consolidación de la paz territorial prevista en el posconflicto.

El presente capítulo, pretende hacer una descripción e interpretación sobre la evolución histórica del Ejército Nacional de Colombia en su rol constitucional,

---

31. Término propuesto por William Lind en 1989 en su documento titulado El rostro cambiante de la guerra: hacia la cuarta generación. Hace referencia a la última fase de la guerra en una era caracterizada por la tecnología informática y las comunicaciones globalizadas. (Freytas, 2015)

desde su creación hasta hoy centrado en la responsabilidad de enfrentar las múltiples amenazas que han afectado la seguridad del territorio colombiano.

Inicialmente se cita dentro del marco histórico los antecedentes relacionados con la creación del Ejército Nacional, su papel fundamental en la consolidación del estado colombiano a lo largo de los siglos XIX, XX, y sus reformas militares hasta desembocar en el presente siglo.

Posteriormente y desde el marco conceptual se hará énfasis en el empleo de la doctrina militar colombiana, referida sobre la Política de Seguridad Nacional estadounidense que marca una gran influencia en el desarrollo militar del Ejército Nacional Colombiano, particularmente orientada al combate de las guerrillas colombianas de las décadas de los años sesenta y posteriormente en la lucha contra el narcotráfico, como las principales amenazas tradicionales que han subsistido en Colombia a pesar de la lucha prolongada que los diferentes gobiernos han enfrentado en los últimos 37 años.

A continuación se señala la importancia del plan Colombia, Patriota, Plan Consolidación, Plan Bicentenario, Plan espada de Honor, Plan Militar de Estabilización y Consolidación Victoria resaltando su incidencia en el fortalecimiento del Ejército Nacional para enfrentar las amenazas tradicionales particularmente en el presente siglo y finalmente se hará mención especial a la Doctrina Damasco como la base fundamental del Nuevo Ejército del futuro que precisamente en su Manual Fundamental *MFE 1.0 El Ejército*, destaca la figura que se espera tener según su visión.

“ [1-21] Ser un Ejército legítimo, disciplinado, moderno, profesional, entrenado, afianzado en sus valores, con la moral en alto, capaz de neutralizar las amenazas Internas y externas en cumplimiento de su misión, contribuyendo a la consolidación de una paz estable y duradera y al desarrollo de la nación”.

[1-22] En el futuro, el Ejército Nacional será una fuerza distinguida por altos estándares de efectividad y competitividad en el cumplimiento de las misiones y roles asignados; flexible y adaptable a los escenarios, con niveles superiores de capacidades operacionales, modernizado y afianzado en el alto desempeño y profesionalización de sus hombres y en la innovación tecnológica, para combatir las nuevas amenazas, asumir los retos emergentes, preservar la paz, el medio ambiente y contribuir al logro de los fines del Estado (Fuerzas Militares de Colombia Ejército Nacional, 2016, p. 8)

La estructura metodológica para la elaboración del presente capítulo se basa en el análisis e interpretación de los modelos histórico y narrativo, referentes a los orígenes y evolución del Ejército Nacional desde 1810, hasta hoy. Se utiliza un estudio documental de los planes citados, para concluir sobre una respuesta a la pregunta problema, que se plantea como la hipótesis central de trabajo: ¿Cuál debe ser el nuevo Rol del Ejército frente a las amenazas tradicionales, en el Contexto Colombiano de cara al Siglo XXI? Lo anterior centrado en la importancia que reviste al Ejército Nacional el neutralizar y controlar las amenazas tradicionales internas, consolidando el control territorial, como tarea prioritaria y, si el modelo de la nueva Doctrina Militar Damasco contribuye a materializar ese fin esencial político y estratégico del Estado Colombiano como es consolidar una paz estable y duradera.

## MARCO HISTÓRICO.

### ANTECEDENTES

Para abordar el rol del ejército es necesario retroceder un poco en la historia en función de la definición de su carácter tradicional, es así como el Ejército como institución fue iniciado por la Junta Suprema del Nuevo Reino de Granada en 1810 dando inicio al primer batallón que se formó en Colombia los Voluntarios de la Guardia, que posteriormente según Camilo Riaño (citado en Almario, 2010, p.18), llegaría a tener la siguiente organización para el año de 1811.

“Batallón Provincial, antiguo Auxiliar, el batallón Nacional o de Guardias Nacionales, la compañía de Caballería y el cuerpo de Ingenieros y Artillería, como unidades veteranas; el regimiento de Milicias de Infantería, el regimiento de Patriotas y el regimiento de milicias de Caballería como cuerpos de voluntarios”

Sin embargo se entiende que entre 1810 y 1816 el periodo conocido como *Patria Boba o Primera República* se caracteriza por no tener un Ejército Nacional consolidado, debido a la tendencia de fragmentación regional, los ejércitos se concentraron en zonas estratégicas y como afirma Fabio Zambrano (citado en Vargas, 2002, p. 92), “la fragmentación del poder ha caracterizado al sistema político colombiano y ha influido fuertemente en la institución militar”.

Para el año de 1819 se presenta la primera transformación de reestructuración doctrinal, en un nuevo intento de agrupación del Ejército Nacional organizado por Santander bajo el comando de Simón Bolívar, pasando

de un ejército realista a un ejército nacionalista denominado como el *Ejército libertador de la Nueva Granada*, el cual se modifica por influencia francesa con técnicas y tácticas napoleónicas, dejando atrás la influencia española (Rojas, 2017)

El Ejército posterior a la guerra de independencia perdió su capacidad de garantizar la seguridad del país, pasando a ser una

Simple guardia nacional con menos de mil hombres para 1854, reconociendo al tiempo la libertad para el comercio de armas y la posibilidad para cada oligarquía regional de instituir su propia milicia. Como resultado el Ejército a partir de 1863 se atomizó en numerosas milicias al servicio de los intereses privados. (Atehortúa y Vélez citado en Vargas, 2002, p. 20).

Así es como en este contexto de guerras internas, los militares fueron expuestos e influenciados por las ideologías políticas, rompiendo el carácter de institución y se hicieron partícipes de los enfrentamientos. Dentro de los esfuerzos de conformar un verdadero Ejército se avanzó jurídicamente en la constitución de 1886, la cual planteó el *Título XVI De la Fuerza Pública*, haciendo referencia al Servicio militar; la formación de un Ejército permanente; estableció obligaciones y derechos de los militares; instauró la figura de Cortes marciales o Tribunales militares para juzgar los delitos de militares en servicio activo y finalmente planteó la instauración de una Milicia Nacional (Const., 1886).

En el año de 1904 llega a la presidencia el General Rafael Reyes Prieto con un discurso que buscaba la paz, asumió el poder de una Colombia en crisis, marcada por la pérdida de Panamá y la guerra de los Mil Días, razón por la cual apuesta a la búsqueda de la restauración del país a través de la instauración de una Asamblea Constituyente como primer paso de su dictadura y con el propósito de llevar a cabo la formulación e implementación de un proyecto centralista de modernización estatal promoviendo transformaciones políticas, económicas y administrativas.

Los cambios orientados a formar un ejército nacional profesional que abandonara el modelo del militar de la Guerra de los Mil días<sup>32</sup> y evolucionara en pro de un nuevo perfil<sup>33</sup> de hombres comprometidos con las instituciones del Estado, es por esto que la modificación que se dio respecto a las fuerzas

---

32. Militares formados por las guerras civiles y escogidos burocráticamente

33. Militares de carrera, formados en la Escuela o Academia

fue consignada en la *Reforma Militar*, la cual cumplió con cuatro objetivos principales que buscaban una reforma estructural que consiste en,

Recuperar para el Estado el monopolio sobre las armas, dispersas masivamente entre la población a raíz de las guerras civiles; se redujo la composición del ejército para hacerlo más operativo; se impulsó la capacitación configurando la carrera militar a partir de la academia, y se intentó promover un reconocimiento nacional a la existencia de las Fuerzas Armadas, para superar su reputación partidista. (Atehortúa, 2014, p.139).

En seguimiento al ideal de Reyes debía lograr despolitizar y profesionalizar la formación de un

Ejército nacional, alejándolo cada vez más de la política para controlar el orden interno y garantizar la construcción política y jurídica de una nación que se expresaba ya en proyectos económicos e identidades culturales y sociales frente a cualquier amenaza externa (Atehortúa, 2009, p. 22).

Se da la fundación de la Escuela Militar de Cadetes, la Escuela Naval y Escuela Superior de Guerra, la Escuela de Clases<sup>34</sup> y la creación de una estrategia de cooperación internacional con las *Misiones Extranjeras* encabezadas por el embajador de Colombia en Chile, Argentina y Brasil, Rafael Uribe Uribe.

Para el año de 1907 se contrató la primera *Misión Chilena*, país escogido para el proceso de modernización del Ejército de Colombia debido al status que mantenía a nivel latinoamericano por ser vencedores en la Guerra del Pacífico (1879-1883) y a su éxito en la implantación del modelo militar prusiano caracterizando a su ejército por

la introducción del servicio militar y la instrucción según el modelo alemán trajo como resultado el que en la primera década del nuevo siglo Chile contara con el ejército más poderoso, el mejor instruido de América Latina, así como uno de los mejores pertrechados (Fischer, 2008, p. 138).

En total se contrataron cuatro misiones con objetivos claros “el restablecimiento de la Escuela Militar, la apertura de la Escuela de Guerra, la reestructuración del Estado Mayor y la creación de reglamentos para la organización del Ejército” (Rey, 2008, p. 171). De tal manera que las misiones

34. Uno de los intentos de crear una escuela para los suboficiales del Ejército. Justamente, en este periodo se recibió la influencia doctrinal denominada “prusiana” (Rojas, 2017, p.111)

chilenas no solo pretendían aportar a la educación desde el aula, sino darle el sentido de institución a través de propuestas de normas y proyectos de ley que tenían como tema principal la regulación y constitución del ente militar.

Sin embargo, el proceso que se llevaba fue interrumpido abruptamente debido a enfrentamientos políticos del bipartidismo que se desarrolló en Colombia, donde el partido Conservador recorta el presupuesto e incentivó una administración militar burocrática, dejando la formación de carrera militar en el olvido.

Posteriormente para el año de 1917 se firma un contrato con el gobierno suizo, pero es hasta 1924 que la misión suiza llega Colombia e incluso hasta 1925 que pueden comenzar con sus reformas. La esperanza estaba en que se retomara y dinamizara la formación militar al igual que se diera una reorganización de la institución, a pesar de todos los esfuerzos, encontraron una fuerte oposición que los llevo a renunciar, la principal razón fue que no contaban con los recursos necesarios para llevar a cabo los objetivos.

El Ejército comienza a figurar como una institución un poco más fuerte gracias a la ley que promulgó que: “La fuerza armada no es deliberante. En consecuencia, los miembros del Ejército, de la Policía Nacional y de los cuerpos armados de carácter permanente o municipal, no podrán ejercer la función del sufragio mientras permanezcan en servicio activo” (Ley 72, 1930).

Hacia 1932 se desarrolló el conflicto colombo-peruano, donde se disputaban territorios de la Amazonia y de interés económico por la explotación del caucho, es así como se comienza a defender la soberanía y defensa nacional, fue el primer paso para aplicar todas las enseñanzas en instrucción y capacidades recibidas al igual que una oportunidad para entender las debilidades, esto tuvo como consecuencia que al finalizar el conflicto se crearan escuelas de capacitación.

Posteriormente se decidió fortalecer las capacidades y recursos militares, bajo una Misión de Comercio Alemana entre 1934 y 1936. Durante esta época el objetivo consistía en obtener herramientas topográficas, material de guerra y contratación de militares alemanes, esta última se vio frustrada por la alineación de Colombia con Estados Unidos en el desarrollo de la Segunda Guerra Mundial.

Después de la Segunda Guerra Mundial Colombia entra en proceso de dejar atrás el modelo europeo y entra en el sistema de defensa exterior

coordinado por los Estados Unidos. En 1949, un acuerdo bilateral de asistencia militar con ellos permite el establecimiento permanente de una misión militar norteamericana en Colombia” (Helg, 1986, p.18)

Es justamente ese acercamiento a Estados Unidos, lo que llevó al Ejército colombiano a participar en la Guerra de Corea (1951- 1953), la cual generó grandes transformaciones y comenzó un proceso hacia la modernización. Se desataron enfrentamientos entre Corea del Norte y Corea del Sur, los cuales a nivel global se desarrollaron en la coyuntura de la Guerra fría, sin embargo llegó a ser de tal magnitud que la Organización de Naciones Unidas hizo un llamado a los países miembros para dar respuesta militar.

El ofrecimiento fue aceptado y en forma inmediato el gobierno por medio del decreto 3927 de diciembre de 1950 creó el Batallón de Infantería 1 Colombia para hacer parte del ejército de la ONU en Corea, y destino con el mismo propósito la fragata Almirante Padilla de la armada nacional (Almario, 2010, p.207).

Durante este proceso de se presentó con más fuerza la norteamericanización de la doctrina, materializada en los entrenamientos y ayuda militar recibidos por parte de Estados Unidos, este proceso se caracterizó por desarrollar capacidades irregulares, creando “una dicotomía entre la doctrina prusiana y la de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos” (Rojas, 2017, p.111). Por lo tanto, es claro que la influencia de Estados Unidos en el Ejército colombiano se mantiene vigente desde entonces, la influencia norteamericana se mantuvo viva gracias a los veteranos de la guerra de Corea que fundaron en 1955 la primera escuela la Escuela de lanceros de formación contraguerrilla, comenzando su estudio para combatir la contrainsurgencia, las guerras irregulares y el concepto de Seguridad Nacional. Dentro del entrenamiento recibido en el concepto desarrollado de Seguridad Nacional se destacan los ámbitos de:



Elaboración propia, Fuente (Schroeder, 2009)

El general Alberto Ruiz Novoa en 1962 formuló e impulsó el *Plan Lazo* influenciado por Estados Unidos, surgió como respuesta a organizaciones subversivas de carácter comunista, donde el Ejército daba el primer paso para cumplir un nuevo rol al enfrentar los brotes del fenómeno guerrillero en el país, tenía como objetivo principal “desarticular el movimiento guerrillero con una estrategia militar definida y clara que replanteaba la percepción de la guerra y la forma de enfrentarla, concebida para durar y garantizar la paz” (Almario, 2010, p 238).

En la década de los ochenta se presentan cuatro procesos que desafiaron la estabilidad, para este punto se había desarrollado y demostrando la capacidad del ejército, sin embargo siguió evolucionando por más de cuarenta años que se mantuvo el conflicto en el país.

- Las guerrillas clásicas superan sus dificultades internas y con ritmos diferentes, continúan sus procesos de crecimiento y expansión.
- Aparecen en la escena pública los grupos de autodefensa o paramilitares, que van, sin duda, a enredar el conflicto armado
- Se inician procesos de búsqueda de superación negociada del conflicto interno armado creando nueva polarización es asociadas a la presencia simultánea de escenarios de paz y guerra
- El narcotráfico se convierte en un factor que altera el conflicto armado e incide en él de diversas maneras, potencia actores como los grupos de autodefensa o paramilitares; establece relaciones regionales cambiantes, con las organizaciones guerrilleras; se transforma en una fuente de financiación privilegiada para la guerra, lo que explica en buena medida su dimensión (Vargas, 2002, p. 277).

Esta situación marcó por más de cuarenta años inestabilidad en el país y desde entonces el rol del Ejército se enfocó en combatir estas amenazas que afectaban la seguridad nacional y se planteó la luchar por la recuperación de los territorios ocupados. Es importante destacar que el Ejército desde 1982 hace presencia en la Península del Sinaí en Egipto como integrante permanente de la Fuerza multinacional de Paz, a través del Batallón Colombia número tres.

Para el año de 1999 bajo la administración de Andrés Pastrana (1998-2002), se intentó iniciar negociaciones de paz que no presentaron un resultado positivo, sin embargo, este tiempo es clave debido a que inició uno de los procesos de modernización a través del Plan Colombia, una estrategia integral a través de la cual se recibió Material y equipo norteamericano y a su vez para

adoptar unos avances doctrinales en lo que respecta a fuerzas especiales, aviación e inteligencia, los cuales se potencializaron de manera sobresaliente con las políticas de la seguridad democrática -gobierno del presidente Álvaro Uribe, 2002-2010-, que sin lugar a duda influyeron en el debilitamiento y posterior cambio de estrategia de las estructuras delictivas de las FARC, el ELN y las BACRIM (Rojas, 2017, p. 112).

Recientemente se destacan las transformaciones que se llevaron a cabo entre los años de 2011 a 2016, por iniciativa propia gracias a las experiencias pasadas, se crea el Comité de Revisión Estratégica e Innovación (en adelante CRE-I), encargado de revisar la doctrina militar con el propósito de proponer las modificaciones necesarias para responder de forma efectiva ante los retos actuales y futuros a través del Plan de Transformación del Ejército.

El CREI ya llegó hasta su quinta versión, con el objetivo de proyectar el Ejército hacia el teniendo en cuenta los cambios necesarios de doctrina que sean adecuados para enfrentar las amenazas del siglo XXI.

## **MARCO CONCEPTUAL.**

### **I. LIMITACIONES Y RECONOCIMIENTO DE LAS AMENAZAS TRADICIONALES:**

En el panorama global, el concepto de amenazas tradicionales varía, aun cuando se ha tratado de estandarizar los conceptos y terminología, aún existen diferencias que, dentro de la Defensa y seguridad de los Estados, se clasifican de diferente manera. Sin embargo, en el presente capítulo se hará referencia al contexto latinoamericano. Al respecto cabe destacar lo expresado en el informe del relator sobre la Conferencia Especial sobre Seguridad en la Ciudad de México (2003).

Cada Estado tiene el derecho soberano de identificar sus propias prioridades nacionales de seguridad y definir las estrategias, planes y acciones para hacer frente a las amenazas a su seguridad, conforme a su ordenamiento jurídico, y con el pleno respeto del derecho internacional y las normas y principios de la Carta de la OEA y la Carta de las Naciones Unidas (...) Las amenazas tradicionales a la seguridad y sus mecanismos para enfrentarlas siguen siendo importantes y pueden ser de naturaleza distinta a las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad y a los mecanismos de cooperación para hacerles frente(...) Los Estados del Hemisferio reconocen diferentes perspectivas sobre las amenazas y prioridades a su seguridad. La arquitectura de seguridad en

nuestro hemisferio deberá ser flexible y contemplar las particularidades de cada subregión y de cada Estado. (p. 34)

Bajo estos parámetros se presenta la forma como se reconocen las amenazas tradicionales desde la concepción de seguridad multidimensional en el hemisferio, que como se evidencia se caracterizan por seguir los valores compartidos y los enfoques comunes.

## II. AMENAZAS TRADICIONALES A LA SEGURIDAD NACIONAL DE LOS ESTADOS

Tradicionalmente en las agendas de seguridad de los Estados los asuntos pertinentes a la seguridad pública son considerados como prioritarios, pues ellos están referidos al nivel de riesgo que pueda poner en juego la supervivencia geopolítica, económica y social del Estado.

En el plano regional, aún persiste el vector histórico de los gobiernos militares en Suramérica y los vestigios de algunas guerras civiles en Centroamérica, estos causan preocupaciones y son diluidos en forma lenta gracias a los acuerdos de cooperación de carácter bilateral y multilateral de los países de la región y que se disolverán progresivamente en la medida en que los beneficios para todos ellos se sostengan en la línea del tiempo.

Sobre lo anterior vale destacar que el profesor e investigador de la Universidad de las Américas de Puebla en México en su artículo Antiguas y nuevas amenazas a la seguridad de América Latina (2007), presenta una clasificación o diferenciación acertada de las amenazas tradicionales . Se presentan aquellas que aún hoy en día se mantienen latentes, analizadas desde la óptica de la experiencia que se ha desarrollado en América Latina se presenta:

<b>Conflictos territoriales</b>	Hace referencia a las fronteras nacionales entre los países de América Latina, han surgido de manera cíclica algunos problemas territoriales que suelen ser exacerbados de manera nacionalista por los gobiernos con fines político-electorales.
	Ejemplo: Malvinas, Isla Conejo, Salida al mar de Bolivia
<b>Movimientos armados internos</b>	Presencia de movimientos armados en el interior de varios países de la región sigue siendo una constante que se hace presente hasta nuestros días.
	Ejemplo: Colombia con el Ejército de Liberación Nacional (ELN), las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y la asociación de grupos paramilitares conocido como las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC).

<b>Proliferación de armas</b>	El aumento en los niveles de violencia y de inseguridad pública en la mayoría de los países del continente se encuentra vinculado directamente con la proliferación de armas pequeñas y ligeras.
	Ejemplo: Un arma que no está debidamente registrada puede caer en manos de un delincuente común, un mara saltrucha, de un grupo de sicarios vinculados con el narcotráfico o incluso de un guerrillero

Elaboración propia, Fuente (Rodríguez, 2007, p.16)

### **III. DOCTRINA DAMASCO: NÚCLEO ESTRUCTURAL EN LA TRANSFORMACIÓN DEL EJÉRCITO NACIONAL FRENTE EL NUEVO MILENIO.**

Bajo una visión transformadora, el actual comandante del Ejército Nacional: General Alberto José Mejía Ferrero, entendió desde su vasta experiencia profesional, que La doctrina Militar de los ejércitos evoluciona en el marco del espacio y el tiempo acorde a los cambios propios de la institución y del Estado, aún más cuando las tropas que los conforman, participan en resolución de conflictos de carácter interno o externo, como es el caso del Ejército Colombiano, cuya amplia experiencia en combate irregular, le genero un título de reconocimiento a nivel internacional como una fuerza terrestre altamente profesional y eficiente.

Enumerar las razones del por qué este cambio, pueden ser múltiples, sin embargo, para este caso vale la pena recoger lo expresado por el coronel Pedro Javier Rojas Guevara, Director del Centro de Doctrina del Ejército Nacional, en su artículo: *Doctrina Damasco: eje articulador de la segunda gran reforma del Ejército (2016)*.

Con la doctrina Damasco se comenzará a cerrar una brecha histórica que el Ejército Nacional de Colombia estaba en mora de consolidar, en el sentido de pensar en una doctrina enfocada a diseñar una verdadera capacidad de disuasión, frente a las potenciales amenazas internas y externas, antrópicas y no antrópicas. La doctrina como componente de capacidad, condiciona la organización, el material y el equipo, el personal, la infraestructura, el liderazgo, la educación y el mantenimiento, por ello la doctrina Damasco se constituye en el eje articulador del plan de transformación institucional (p.96).

Para realizar la revisión doctrinal del Ejército, fue necesario estudiar ocho variables, las cuales conformaron un grupo de razones fundamentales para generar este cambio de doctrina, estas son:

- 1 El Plan de Transformación del Ejército que inició en 2011
- 2 Los cambios en las amenazas a la seguridad nacional.
- 3 La incorporación de nuevas tecnologías.
- 4 Las áreas operacionales dinámicas.
- 5 Las lecciones observadas y aprendidas.
- 6 Necesidad de un lenguaje profesional común con otros ejércitos del mundo (interoperabilidad).
- 7 Estandarizar y actualizar conceptos propios de la ciencia militar.
- 8 Garantizar el conocimiento y la aplicación efectiva del marco jurídico en la conducción de las operaciones militares

Elaboración propia, Fuente (Rojas, 2017, p.111)

El modelo de la nueva doctrina militar colombiana recoge la base doctrinaria del Ejército de los Estados Unidos, sobre la experiencia de las fuerzas militares de ese país en el desarrollo de campaña militares llevadas a cabo en el Golfo Pérsico, Irak, Afganistán entre otras y cuyos niveles de ejecución se centraron en 4 conceptos de las operaciones militares así:

- Batalla Aeroterrestre (1986).
- Operaciones de Dimensión Total (1993).
- Operaciones del Espectro Total (2008).
- Operaciones Terrestres Unificadas (2012), implementadas por los ejércitos que siguen la doctrina OTAN.

Actualmente la Doctrina Damasco se encuentra culminando su etapa inicial, donde a través de la elaboración de 17 manuales fundamentales de Manuales Fundamentales del Ejército (en adelante MFE), se ha comenzado su difusión en el ámbito militar tomando estos, como la base angular y filosófica de la doctrina propiamente dicha. Una segunda etapa acaba de iniciarse con el lanzamiento de los Manuales de referencia del Ejército (en adelante MRE), el 29 de septiembre del 2017, quedando pendiente el lanzamiento de los manuales de campaña y manuales técnicos para el 2018, para culminar así todos los textos militares diseñados para la comprensión y aplicación como un todo de la doctrina en mención.

En su conjunto para el desarrollo de la Doctrina Militar Damasco, se contempló un concepto operacional que orientara todas las operaciones militares de la fuerza, denominado Operaciones Terrestres Unificadas (en adelante OTU), se puede definir como lo expresan los Manuales Fundamentales 1.01 Doctrina y 3.0 Operaciones.:

Las Operaciones Terrestres Unificadas son ejecutadas a través de los elementos de la Acción Decisiva, definida como la combinación simultánea de las tareas ofensivas, defensivas, de estabilidad y de apoyo de la defensa a la autoridad civil, que se ejecutan simultáneamente con el fin de evitar o disuadir el conflicto, prevalecer en la guerra y crear las condiciones favorables para su resolución. Esta Acción Decisiva se refleja en la ejecución de sus competencias distintivas: Maniobra de Armas Combinadas (MAC), Seguridad de Área Extensa (SAE) y Operaciones Especiales (OE). Estos principios doctrinales requieren comandantes que estén completamente familiarizados con el Mando Tipo Misión (MTM), como filosofía y nueva función de conducción de la guerra. Así las cosas, una función de conducción de la guerra consiste en múltiples tareas, personas, procesos y sistemas tecnológicos que se requieren para hacer que esta funcione. En el Ejército de Colombia entendimos que cuando la mayoría de soldados habla del comando y control, se enfocan primero en los sistemas de comunicación, las redes y el manejo de ancho de banda para transmitir información. Lo que ha quedado relegado en nuestra discusión del comando y control es la apreciación de los aspectos humanos de las operaciones militares y el papel central del comandante en todas las actividades. (Rojas, 2017, p.117)

#### **LÍNEA DEL TIEMPO PARA LA TRANSFORMACIÓN DEL EJÉRCITO E IMPLEMENTACIÓN DE LA DOCTRINA DAMASCO**

Tanto la transformación del Ejército, como la implementación y consolidación de la Doctrina Damasco se han enmarcado dentro de un recuadro estratégico con el objetivo de proyectar el Ejército hacia el futuro, repensando los esquemas y paradigmas que durante años han simbolizado su desempeño, esto alineado con un diseño de la doctrina requerida para enfrentar las amenazas y retos operacionales de cada uno de los tiempos (en adelante T) de la transformación presentados a continuación:

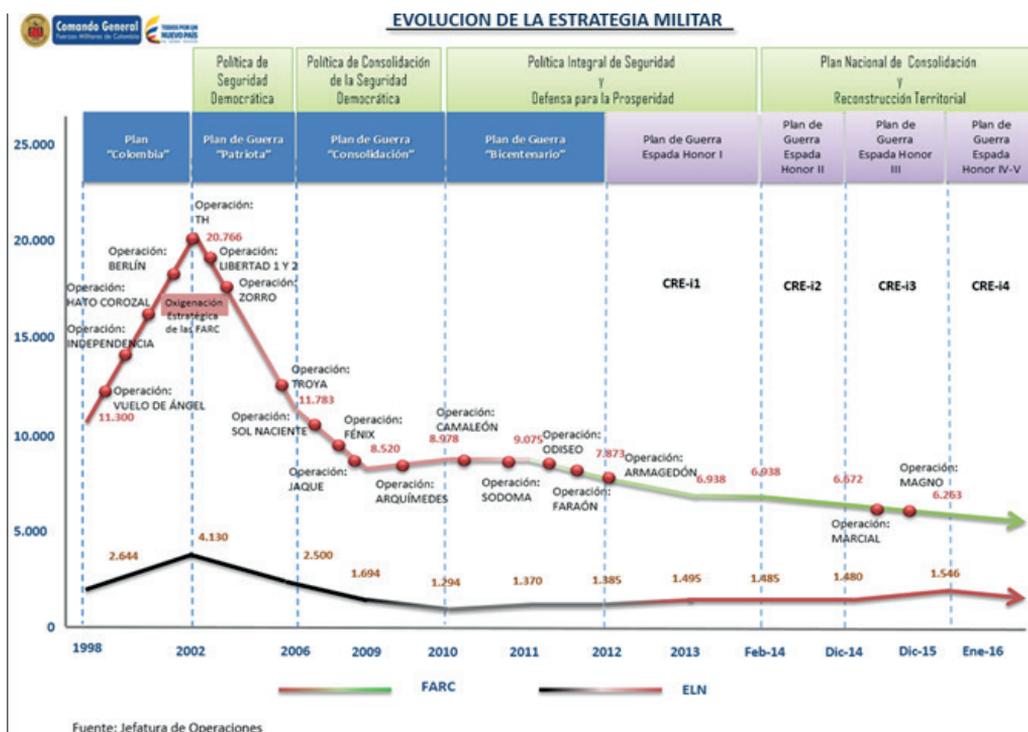
T1 (2014-2018)	T2 (2018-2022)	T2 (2022-2030)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fuerte ofensiva militar</li> <li>• Ejército que garantiza la seguridad y defensa nacionales</li> <li>• Capacidades distintivas, siendo modelo a nivel regional y hemisférico</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transición</li> <li>• Ejército que se proyecta hacia nuevos escenarios</li> <li>• Ejército interoperable, con un lenguaje profesional común (doctrina) y nuevas capacidades alineadas</li> <li>• Estándares internacionales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fuerza Multimisión, el ejército del futuro</li> <li>• Diferentes roles, para enfrentar amenazas emergentes de forma efectiva, fiel a la misión constitucional</li> </ul>

Elaboración propia, Fuente (Rojas, 2017, p.111)

## **INCIDENCIAS Y EFECTOS SOBRE LAS AMENAZAS TRADICIONALES DEL EJÉRCITO NACIONAL A TRAVÉS DEL DESARROLLO DE SUS PLANES ESTRATÉGICOS MILITARES.**

A continuación se presenta en el cuadro adjunto, la evolución de la Estrategia Militar y el impacto sobre la disminución de efectivos de las FARC y el ELN, frente a los cuales el Ejército Nacional como componente terrestre, ha venido consolidando con sus operaciones militares, en correspondencia con los planes de guerra, las políticas de cada administración y a su vez las etapas de transformación, en su conjunto orientadas a recuperar el control institucional sobre el territorio, por medio de la lucha contra éstas organizaciones subversivas y estructuras criminales en el desarrollo de sus actividades ilegales derivadas del negocio de las drogas ilícitas, desde la creación del Plan Colombia desde el año 1998 hasta el Plan de Guerra Espada de Honor en sus etapas IV y Ven el año 2016.

---



Es importante destacar que el resultado exitoso de la estrategia militar se da con el concurso del poder Legislativo, que fusiona las políticas de seguridad y defensa, con los planes nacionales de Desarrollo en el cumplimiento de los objetivos nacionales impuestos y permite a través de los planes de guerra del comando general de las fuerzas militares y planes de campaña se logre militarmente neutralizar las amenazas tradicionales de la subversión y las estructuras del narcotráfico, que consecuentemente han permitido cerrar la negociación política de terminación del conflicto con las FARC.

A manera de ilustración se hace referencia a los planes de Campaña adelantados por el Ejército Nacional en los últimos 19 años, como parte de su Estrategia Militar para atacar estas amenazas tradicionales así:

## 1. PLAN COLOMBIA (1998-2002)

Este Plan se concibe en el año de 1998, entre los presidentes Andrés Pastrana Arango y Bill representantes del gobierno colombiano y estadounidense respectivamente, el objetivo de este plan se orientó hacia el esfuerzo de terminar el conflicto armado en Colombia y crear una estrategia antinarcótica. Los puntos fundamentales que enunció para su ejecución fueron:

- Establecer el control militar en el sur del país para erradicar los cultivos de droga.
- Destruir las instalaciones de procesamiento y mejorar la interceptación de narcóticos en las vías terrestres, aéreas, marítimas y fluviales.
- Fortalecimiento del sistema judicial.
- Capacitación de cuerpos técnicos de investigación.
- Reforma del sistema carcelario.
- Apoyo a los grupos anticorrupción que investigan a los funcionarios públicos y la aplicación de leyes sobre extradición.
- Neutralizar las finanzas de los narcotraficantes tanto en Colombia como en el exterior.
- Fortalecer los esfuerzos anti contrabando con un programa agresivo de decomiso de activos, y congelamiento de cuentas.
- Combatir a los “aliados” de los narcotraficantes. Primero, con el refuerzo de las medidas en contra del secuestro, la extorsión y el terrorismo; y, segundo, con el bloqueo a la adquisición de armas de los grupos que se benefician del narcotráfico.
- La integración de las iniciativas y las operaciones nacionales a los esfuerzos regionales e internacionales para combatir el narcotráfico. Esto incluye compartir información y datos de inteligencia con agencias de seguridad de otros países.
- Fortalecimiento e implementación de planes de desarrollo para ofrecer oportunidades de empleo y servicios sociales en las regiones afectadas por los cultivos ilícitos. (Menéndez, 2010, p. 33)

En el desarrollo de este plan, el Ejército Nacional condujo operaciones ofensivas contra las estructuras de las FARC en el sur y nororiente del país, destacándose entre otras las siguientes:

- 1) Operación Vuelo de Ángel.
- 2) Operación Independencia.
- 3) Operación Hato Corozal
- 4) Operación Berlín

Entre el Periodo de 1.998 y el 2002, Las Farc creció en un número cercano a 11.300 insurgentes en armas, hasta llegar a su punto máximo de crecimiento de 20.760 insurgentes. Así mismo el ELN, paso de 2.644 insurgentes en armas a 4.130. (FF.MM., 2002). Frente al crecimiento exponencial de las amenazas tradicionales de la subversión armada y el narcotráfico, la Estrategia Militar, enfocó su misión a debilitar su accionar delictivo en los departamentos de Putumayo, Caquetá, Nariño, Santander, Norte de Santander y Arauca.

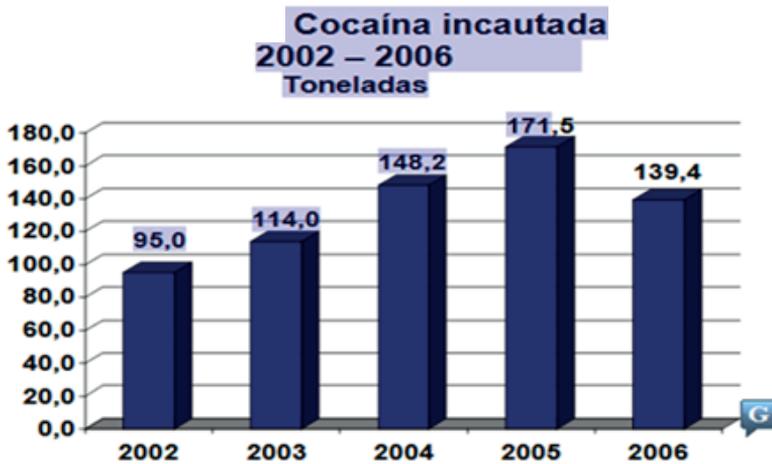
## 2. PLAN PATRIOTA (2004-2006)

El Plan Patriota (2004) es conocido como el último paso del Plan Colombia, se desarrolló bajo el marco de la *Seguridad Democrática* y contó con el respaldo de la Fiscalía General, la participación de las Fuerzas –Ejército Nacional, Fuerza Aérea, Armada Nacional y Policía–, Además del apoyo en distintos ámbitos por parte del gobierno de Estados Unidos. Consistió en Una estrategia ofensiva militar de acción combinada que tenía como objetivo restablecer el estado de derecho y el control territorial de zonas ocupadas por las FARC.

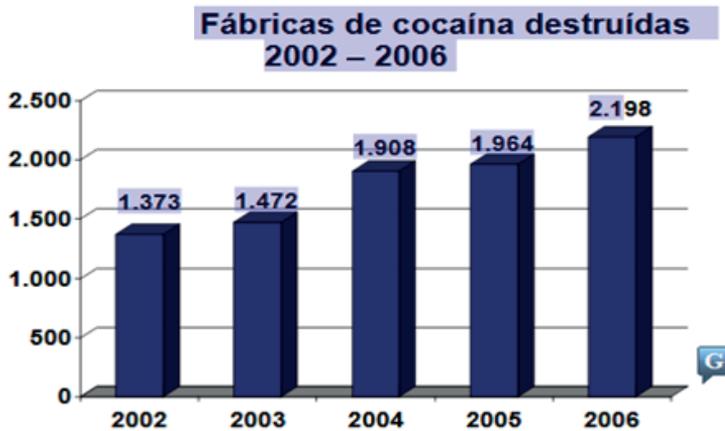
Este plan se articuló a la Política de Defensa y Seguridad Democrática (en adelante PDSO)<sup>35</sup> que se desarrolló bajo la primera administración del expresidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2006). Dentro de los resultados obtenidos por el Ejército Nacional y con el concurso de la Policía Nacional, en este primer período en su lucha contra esas amenazas tradicionales internas, se hace énfasis en los resultados obtenidos en los siguientes campos: erradicación de cultivos ilícitos, cocaína incautada y fábricas de cocaína destruida, como se registra en la información adjunta.



35. La PDSO tenía como fin realizar acciones simultáneas en todos los eslabones de la cadena del narcotráfico: en el control de los cultivos ilícitos a través de la erradicación, la aspersión aérea, la erradicación manual y los programas de desarrollo alternativo; en la interdicción, mediante el desmantelamiento de laboratorios, la incautación de insumos químicos, coca, heroína y sus derivados, y el control del tráfico terrestre, fluvial, aéreo, y marítimo; en el control de bienes incautados; y en la reducción de la demanda por medio de una estrategia de evaluación y control del consumo.



**Fuente:** Dirección de Antinarcóticos PONAL; Comando General FF.MM.



**Fuente:** Centro de investigaciones criminológicas de la Policía Nacional; Comando General FF.MM.

Dentro de las operaciones destacadas que se llevaron a cabo durante la ejecución de este plan de campaña se relacionan:

- 1) Operación Libertad 1 y 2.
- 2) operación Zorro.
- 3) operación Sol Naciente.

Entre el Periodo de 2002 al 2006, las FARC disminuyeron aproximadamente a 11.783 insurgentes en armas, después de llegar a su punto máximo de crecimiento de 20.760 insurgentes. Así mismo el ELN, pasó de tener 4.130 insurgentes en armas a 2.500 insurgentes. (FF.MM., 2002)

### 3. PLAN CONSOLIDACION (2006-2010)

El Plan de Campaña Consolidación, se deriva del esfuerzo realizado inicialmente en el Plan Patriota y cuyos resultados requerían de un esfuerzo complementario alineado con la segunda Política de Seguridad democrática del periodo presidencial de Álvaro Uribe Vélez (2006-2010). Su objetivo se centró en respaldar la política en mención bajo cinco objetivos estratégicos,

1. Consolidar el control territorial y fortalecer el Estado de Derecho en todo el territorio nacional.
2. Proteger a la población, manteniendo la iniciativa estratégica en contra de todas las amenazas a la seguridad de los ciudadanos.
3. Elevar drásticamente los costos de desarrollar la actividad del narcotráfico en Colombia.
4. Mantener una Fuerza Pública legítima, moderna y eficaz que cuente con la confianza y el apoyo de la población.
5. Mantener la tendencia decreciente de todos los indicadores de criminalidad en los centros urbanos del país (El Congreso de la República de Colombia, 2009).

El cuadro anexo resume la estructuración de la Estrategia por parte de la Fuerza Pública para su cumplimiento.



Fuente: Presidencia de la Republica (2007).

Dentro de las operaciones destacadas que se llevaron a cabo durante la ejecución de este plan de campaña se relacionan:

- 1) Operación Troya.
- 2) Operación Fénix.
- 3) Operación Jaque – Consistió en el rescate humanitario de Ingrid Betancourt junto a tres contratistas americanos y once militares.
- 4) Operación Arquímedes.

Al finalizar la fase de cierre de este plan de campaña, las FARC, pasaron de tener 11.783 subversivos a 8.524 miembros y el ELN de 2.500 subversivos en armas a 1.694 miembros.

#### 4. PLAN BICENTENARIO. (2010-2012)

Este plan nace como resultado del cumplimiento de los objetivos propuestos en los dos planes anteriores, y fundamenta su ejecución en el marco de la Política Integral para la Seguridad y Defensa de la prosperidad (en adelante PISDP)<sup>36</sup>

La PISDP concibe la importancia de generar un ambiente que alcance las máximas condiciones de seguridad, en el que prevalezca el Estado Social de Derecho, se garantice la protección integral de los derechos humanos y el funcionamiento eficiente de la justicia; todo ello para un fin último *La Prosperidad Democrática y el Progreso Nacional*". (Rodríguez, 2014, p.24)

A partir de allí, el Mando Militar entiende que frente a este nuevo reto, *El Plan Bicentenario* debe alinearse estratégicamente a ese objetivo nacional y focaliza su esfuerzo en las tareas misionales que para para lograr estos objetivos, el sector defensa y seguridad, además de un cuidadoso diseño y planeación de sus estrategias, soporta su esfuerzo en el serio compromiso del Estado en su conjunto para desarrollar la consolidación territorial de la seguridad con mayor intensidad, velocidad y presupuesto. Para ello, se requiere, sin lugar a duda, una justicia que complemente el esfuerzo en seguridad y la presencia estatal en la totalidad del territorio de la nación.

---

36. La Política Integral de Seguridad y Defensa suscribe su objetivo nacional al igual que sus propósitos estratégicos en seis pilares; la mejora sustancial de la Inteligencia; el fortalecimiento del mando y control; el aumento de la coordinación e integración; la protección estratégica de la población; la aplicación estratégica de la fuerza y el respeto a los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. (PISDP, 2011, p.40-41)

Institucionalmente el trabajo del Ejército nacional se ve reflejado en el repliegue de las FARC y el ELN, hacia el sector fronterizo de Venezuela y Ecuador principalmente, resultado de ello se destacan las siguientes operaciones militares:

- 1) Operación Camaleón.
- 2) Operación Odiseo.
- 3) Operación Sodoma – En el desarrollo de esta operación se dio la baja de Jorge Briceño, alias *Mono Jojoy*
- 4) Operación Faraón.

Al finalizar los dos primeros años de la *Operación Consolidación*, el poder relativo de combate de los movimientos subversivos en la FARC como en el ELN, se mantuvieron relativamente similares al 2010, las FARC con 8.520 subversivos y el ELN con 1.694 hombres.

## **5. PLAN ESPADA DE HONOR Y SUS FASES: I, II, III, IV Y V.**

Como resultado del cambio de tácticas de las FARC, particularmente frente a las operaciones militares desarrolladas a sus áreas estratégicas, se plantea la necesidad de revisar internamente a nivel institucional, aspectos doctrinarios de organización y equipo, como ya se mencionó en el año del 2011 se creó el CRE-I, a través de equipos multidisciplinarios del Sector Defensa, para trazar una nueva hoja de ruta, orientada a debilitar las amenazas internas, generando el plan de campaña *Espada de Honor*, una alineación estratégica que se desprende del PISDP del Ministerio de Defensa Nacional., cuyo objetivo se enfocó en la creación de fuerzas de tarea conjunta , coordinadas e interagenciales, los cuales fueron centros de coordinación para la infraestructura física entre otras tareas.

El plan abarcó 5 fases a saber:

La primera fase surgió como producto del primer CREI en el 2012, su objetivo final fue debilitar militarmente los grupos armados organizados mediante el desmantelamiento de un 50% de sus estructuras, obligando a su desmovilización y reinserción, destruyendo sus organizaciones pivotes, su sistema logístico y financiero, creando condiciones suficientes para la consolidación. (Fuerzas Militares de Colombia Ejército Nacional, 2012)

La segunda fase se da a través del complemento de una directiva para reforzar los lineamientos establecidos en la primera fase, lo que se materializó como el Plan de Campaña Espada de Honor.

La tercera fase se desarrolla en el año 2014 y tiene como objetivo final debilitar sustancialmente los componentes armados y no armados del Sistema de Amenaza Terrorista Total (en adelante SAT-T), mediante el desmantelamiento en porción no menor al 50% de cada una de sus estructuras; forzando la desmovilización y reinserción de sus integrantes, en beneficio del logro del objetivo político estratégico nacional relacionado con la finalización del conflicto armado en condiciones favorable, contribuyendo a los propósitos del gobierno nacional relacionados con la paz, la equidad y la educación para los colombianos. (Fuerzas Militares de Colombia- Ejército Nacional, 2014).

La cuarta fase inició en el año 2016, se procedió a divulgar el plan de campaña *Espada de Honor IV*, su objetivo final fue lograr condiciones óptimas de seguridad que contribuyan a la obtención del objetivo político estratégico para alcanzar el fin del conflicto en condiciones favorables para el Estado Colombiano, y contribuir a los propósitos del Gobierno Nacional.

La quinta y última fase fue el plan de campaña *Espada de Honor V*, que adicionó algunas estrategias del I, y en su ejecución puede afirmarse que el periodo de vigencia fue relativamente corto.

## **6. PLAN MILITAR DE ESTABILIZACION Y CONSOLIDACION VICTORIA.**

El plan de Campaña Victoria surge como una nueva hoja de ruta, que responde a las necesidades de cerrar el objetivo político estratégico del Estado colombiano en su lucha contra las múltiples amenazas armadas al interior del territorio. Junto a la Fuerza Pública se encargan de la seguridad de los miembros de las FARC en el desarrollo del proceso de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR). Es destacable que de este plan se da gracias a la Acción Integral, el cual consiste en la “integración de las capacidades de las Fuerzas Militares al esfuerzo de Acción Unificada del Estado en apoyo al progreso y desarrollo de la Nación” (Fuerzas Militares- Ejército de Colombia, 2016).

Busca apalancar el proceso de transformación de las Fuerzas militares en cabeza del Ejército Nacional, su ejecución se ha orientado a contribuir en el control institucional del territorio en 160 municipios, garantizando bienestar, desarrollo social y económico tanto en zonas urbanas y rurales, aportando a la construcción de una paz estable y duradera.

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. (Fuerzas Militares- Ejército de Colombia, 2016, párr. 2)

En lo referente al Rol específico del Ejército Nacional en esta nueva etapa de lucha contra las amenazas tradicionales y estabilización del territorio, la institución castrense asume su responsabilidad social de contribuir al desarrollo integral de todas las regiones del país. La culminación este plan está prevista para finalizar en diciembre del 2018.

### **LOS RETOS DEL EJÉRCITO FRENTE A LAS AMENAZAS TRADICIONALES EN EL ACTUAL POSCONFLICTO: ACCIONES POR DESARROLLAR.**

La presencia histórica del fenómeno del narcotráfico durante más de 35 años aproximadamente en el territorio colombiano y de cuyo negocio ilícito se han nutrido diferentes actores armados irregulares, como los carteles de las drogas de Medellín y Cali, Las FARC, el ELN, las Autodefensas Unidas y bandas criminales (BACRIM) entre otros, han fracturado la débil presencia del estado en el territorio. Si bien es cierto que la lucha contra estas amenazas tradicionales ha sido larga y costosa y que la ayuda internacional de los estados Unidos a través de los recursos suministrados a través del Plan Colombia ha permitido desarrollar una estrategia antidroga, que medianamente ha tenido sus avances, pero también un retroceso. Bajo este contexto es pertinente preguntar ¿cuál es papel por desarrollar de parte del Ejército Nacional en el actual escenario del posconflicto y recientemente firmado el proceso de negociación política con las FARC?

Michael Radseck (2016), profesor y politólogo alemán en una entrevista para el Espectador sobre el papel de las Fuerzas Armadas en el posconflicto colombiano comenta que

Sería imprescindible mantener el actual pie de fuerza —que, sin lugar a dudas, es muy alto— y, de hecho, si fuese necesario, aumentarlo, sobre todo en las zonas que hasta ahora han sido dominadas por las Farc,

para evitar precisamente que se produzcan vacíos peligrosísimos. En Colombia no es posible hablar de una reducción en cifras, por ejemplo, bajar a 40.000 o 60.000 hombres, porque falta una base programática. -¿A qué se refiere?- Un documento base que determine cuáles serían las amenazas tanto externas como internas, cuáles serían las estrategias para contrarrestarlas y quiénes serían los encargados. Sólo con esas bases se podría deducir el número real de efectivos, pero con ese vacío programático me parece sumamente difícil. (párr. 3-4)

Respecto a la doctrina militar:

Me pregunto si realmente les corresponde a las Fuerzas Militares definir sus propios roles. Los llamados a hacer eso serían el Ministerio de Defensa y el Congreso, que son los que tienen el mandato político. Por ahí empieza el tema de qué roles van a tener que cumplir en un escenario de posacuerdo (párr. 7).

En cuanto a las tareas de las fuerzas militares después del posacuerdo:

Las Fuerzas Militares no van a quedarse sin tarea. Yo creo que desde el punto de vista meramente militar no va a cambiar mucho, porque la confusión de roles, misiones y conceptos es tal en este país que no existe una separación mínima entre lo que serán funciones policiales y militares. Es decir, a los militares no los complica para nada combatir tanto el narcotráfico como bandas criminales. Es una cosa que en otros países no se da. Además, yo veo una política mediática fuerte de parte del Ministerio de Defensa para buscar cuáles podrían ser los futuros campos de acción para los militares, y una idea es hacer parte de las misiones de paz de Naciones Unidas (párr. 8).

Las participaciones en misiones de paz:

Para ser bien crítico, no percibo un compromiso fuerte con ese tipo de misiones, que en el fondo serían policiales. Lo otro que percibo es que en este país el Ministerio de Defensa tiene un afán de exportar seguridad. Solamente entre los años 2010 y 2012 han sido capacitados por colombianos más de 5.000 efectivos de aparatos de seguridad de Centroamérica en la lucha antinarcóticos, con un modelo triangular cofinanciado por Estados Unidos. Eso causa un montón de fricciones en la región. Por mucho que Colombia sigue fuertemente comprometida con Estados Unidos en el tema militar, el país no puede desprenderse de su contexto regional. (párr. 9)

### La definición de los roles:

La Constitución Colombiana en sí es un tanto ambigua al respecto y no especifica lo suficientemente bien cuáles serían los roles, aunque tampoco le corresponde a una Constitución hacerlo. Para ello tendría que hacer una ley de seguridad que regule el sector defensa colombiano, que es uno de los pocos, si no el único, que no tiene una ley marco. La famosa Ley 684, que trató de regularlo, fue tumbada en 2002 por la Corte Constitucional, que la declaró inexecutable porque el estamento militar trabaja con conceptos que son contrarios a la Carta Política. Ya es tiempo de que el país abandone de una vez por todas todo aparato conceptual contrario a la Constitución, y eso pasa por una nueva ley de seguridad, que ha sido anunciada tantas veces, pero que no ha salido porque no hay un consenso sobre conceptos fundamentales. La gran falta es que los que son los llamados a formular estos marcos normativos no lo han hecho, no han sido capaces de explicitar cuál sería la política de defensa, que pasa por definir y clarificar tajantemente dos conceptos distintos: defensa nacional y seguridad interna. ( párr. 11-12)

Par abordar las funciones militares y policiales se hace referencia al marco jurídico que detalla las funciones tanto del Ejército como de la Policía, está definido en la Constitución Política de Colombia en los artículos 216, 217 y 315, sin embargo en los roles internos de lucha contra las diferentes amenazas existe un vacío legal, pues al no existir un marco jurídico, definido en una norma estatutaria representada en una ley de Defensa y Seguridad.

En este contexto las Fuerzas Militares y de Policía han tenido un papel relevante en su papel de mantener la seguridad nacional y la seguridad ciudadana en el ámbito de las confrontaciones bélicas para lo cual han debido reorganizarse las Instituciones con el fin de atender las mutaciones de la connotación del referido conflicto. En la etapa posterior a la firma de los acuerdos de paz es fundamental analizar los roles que deberá asumir cada una de estas Instituciones con el fin de garantizar la no repetición del conflicto y coadyuvar para la consecución de la paz social, como etapa siguiente a la paz política (Cárdenas & Petro, 2014, p.149)

La posición de la Corte Constitucional frente a las funciones de la fuerza Pública así,

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 (Cárdenas & Petro, 2014, p.155).

Frente a lo anterior se hace necesario definir los roles específicamente que diferencien las tareas tanto del Ejército como de la Policía Nacional en el marco de la ley correspondiente. Por ahora y mientras se suple ese vacío legal, se debe trabajar interinstitucionalmente y en forma cohesionada para enfrentar las amenazas tradicionales. El Ejército deberá seguir implementando la Doctrina Damasco, como el eje transformador que le facilite insertarse en la exigencia de los ejércitos modernos a nivel regional.

## **CONCLUSIONES:**

**PRIMERA.** La evolución y transformación del Ejército Nacional de Colombia, ha sido lenta y ajustada a los vaivenes de los ciclos irregulares en que se ha desenvuelto el poder político tradicional, pues en 200 años de vida republicana, las reformas y ajustes institucionales del primer cuarto del siglo XX, solo generó un Ejército alejado de las realidades geopolíticas y geoestratégicas del territorio. A partir del principio del SS XXI, con el advenimiento del Plan Colombia, se fortalece militarmente en entrenamiento y equipamiento militar para atender la lucha interna de las amenazas tradicionales del Narcotráfico y la subversión armada.

**SEGUNDA.** La Política de Seguridad Democrática (PSD) desarrollada en el cuatrienio 2002-2006 probó ser una estrategia exitosa en la lucha contra terrorismo y el narcotráfico, así como una herramienta fundamental en la recuperación del control territorial. Pese a los logros alcanzados, aún persisten importantes retos.

La implementación de la PSD generó un nuevo contexto estratégico marcado por la adaptación de las amenazas y el surgimiento de nuevos desafíos. Esta situación obligó al sector defensa y seguridad a hacer una revisión de la política y a plantear nuevos objetivos.

**TERCERA.** La visión del Plan estratégico Militar 2020-2030, para enfrentar las múltiples amenazas internas y coadyuvar en el fortalecimiento del control territorial, se concibió, como resultado del éxito operacional del ejército Nacional en la ejecución de los planes de Campaña, Patriota, Bicentenario, Consolidación, Plan espada de Honor I, II, III, IV y V y el Plan Militar de Estabilidad y Consolidación Victoria, orientados a lograr el objetivo político estratégico del Estado Colombiano de alcanzar una paz estable y duradera.

**CUARTA.** Se hace necesario replantear los lineamientos de una nueva ley de Defensa y Seguridad Colombiana de cara al actual posconflicto, que contemple funciones específicas para El Ejército Nacional, frente a las de la Policía Nacional y la asignación de estos roles se suscriban a lo establecido en la Constitución Política, facilitando que los problemas de Seguridad interna referidos a la criminalidad convencional, se asuman plenamente por la fuerza policial y los asuntos de la Defensa de la Soberanía terrestre por parte de la fuerza militar.

**QUINTO.** El Rol del Ejército Nacional, de cara al presente siglo se enfoca a tres grandes desafíos: 1. Mantener en un esfuerzo articulado, conjunto, interagencial e interinstitucional con las otras fuerzas militares y la Policía Nacional, la iniciativa del esfuerzo militar para neutralizar y reducir las amenazas tradicionales del Narcotráfico, y subversión armada presente en las disidencias de las FARC, así como del movimiento subversivo del ELN en procura de garantizar el control territorial del Estado. 2. Cumplir metódica y sistemáticamente con los tiempos establecidos para la implementación, desarrollo y consolidación de la Doctrina Damasco, que le permita estandarizar sus procesos internos y le permita en el mediano plazo interactuar con otros Ejércitos a Nivel Internacional en misiones de Paz. 3. En el ámbito militar ajustar su visión Geopolítica y Geoestratégica de protección y defensa del territorio, mediante el reentrenamiento y compra de equipo militar implementando su Doctrina de Guerra Regular orientada a generar una posición disuasiva en el entorno próximo a sus vecinos fronterizos.





## LA PARTICIPACIÓN DEL EJÉRCITO NACIONAL DE COLOMBIA EN LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ DE LAS NACIONES UNIDAS; CONSONANCIA Y PERTINENCIA CON LA DOCTRINA DAMASCO<sup>37</sup>

Daniel Vásquez<sup>38</sup>  
Mario Arroyave Quintero<sup>39</sup>  
DEPARTAMENTO EJÉRCITO

### LISTA DE SIGLAS

CEED	Centro de Estudios Estratégicos de Defensa
CSD	Consejo Suramericano de Defensa
DOMP	Departamento para Operaciones de Mantenimiento de la Paz
JID	Junta Interamericana de Defensa
OEA	Organización de Estados Americanos
ONU	Organización de Naciones Unidas
OMP	Operaciones de Mantenimiento de la Paz
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte

- 
37. 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
38. Doctor en Derecho (PhD) de la Universidad San Pablo CEU Madrid. Investigador del Departamento Ejército de la Escuela Superior de Guerra. Profesor de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad Militar Nueva Granada. Investigador en Derecho Administrativo, Derecho Constitucional, Derecho Militar. Correo electrónico: daniel.vasquez@unimilitar.edu.co
39. Doctor Iuris (Ph.D) del Instituto de Asuntos Internacionales de la Facultad de Derecho de la Universidad de Hamburgo (Alemania). Master of Laws - LL.M. – de la Universidad de Leipzig (Alemania). Profesor del programa de Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana. Asesor de investigación de la Escuela Superior de Guerra (Colombia). Contacto: mario.arroyave@javeriana.edu.co

TIAR            Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca  
UNASUR        Unión de Naciones Suramericanas

## **RESUMEN**

El presente trabajo analiza cómo serían los alcances de la participación de Colombia en las operaciones de paz de las Naciones Unidas. El texto inicia con una explicación de en qué consisten dichas operaciones. Después, se muestra cuál es la participación de Colombia en diferentes mecanismos internacionales de seguridad colectiva, tales como la ONU, el Sistema Interamericano; la UNASUR y la OTAN. En tercer lugar, se analiza la participación histórica de Colombia en operaciones militares internacionales. Luego se observa cómo sería la participación de Colombia en las Operaciones de Paz de la ONU y se contrasta cómo dicha participación está contemplada en la doctrina Damasco. El texto cierra con un análisis de la conveniencia política de la participación del Ejército en las Operaciones de Paz de la ONU. Finalmente, se dan las conclusiones.

## **PALABRAS CLAVE**

Operaciones de Paz, Sistema de Seguridad Colectiva, Operaciones Militares Internacionales, Doctrina Damasco

## **INTRODUCCIÓN**

La eventual participación Colombia en las operaciones para el mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas permite profundizar la internacionalización del Ejército colombiano como una Fuerza con capacidades de proveer servicios profesionales tanto para los Estados como para las organizaciones que promueven la seguridad colectiva. De este modo, el objetivo de este capítulo es analizar, por un lado, la estructura y composición de las operaciones de paz de las Naciones Unidas y, por otro lado, cómo sería la eventual participación de Colombia en dichas operaciones y cómo esto encaja con la doctrina Damasco del Ejército Nacional. Así, el capítulo se divide en cuatro partes. En la primera parte se hace una descripción y acercamiento a la definición y particularidades de las operaciones para el mantenimiento de la paz. La segunda parte se dedica a analizar la participación de Colombia en diferentes acuerdos de seguridad colectiva internacional como por ejemplo la ONU, el Sistema Interamericano, la UNASUR y la OTAN. Asimismo, se observa en este punto los antecedentes de la participación de las Fuerzas Militares colombianas en operaciones militares internacionales. Aquí queda demostrado que la internacionalización de las

Fuerzas Militares es una realidad desde hace ya varias décadas. En la tercera parte de este texto se analiza el acuerdo de cooperación suscrito por Colombia con las Naciones Unidas para que Colombia pueda participar en Operaciones de Paz ordenadas por el Consejo de Seguridad. Aquí se destacan las potencialidades de Fuerzas Militares colombianas representadas en sus vastas experiencias derivadas de hacerle frente al conflicto armado interno. Este conflicto armado permitió la modernización y profesionalización de las Fuerzas Militares, por lo cual pueden hacer grandes aportes en las operaciones internacionales para el mantenimiento de la paz. La cuarta parte se dedica a analizar cómo la eventual participación de Colombia en operaciones para el mantenimiento de la paz se articula con la doctrina Damasco del Ejército Nacional. Esta parte finaliza con un análisis sobre la conveniencia política de la participación del Ejército Nacional en dichas operaciones. En especial se destaca que en estos momentos lo más importante para el país es que sus Fuerzas Militares garanticen la estabilidad y en control territorial en el posacuerdo. Asimismo, no deja de ser un interrogante la conveniencia de que Colombia participe en intervenciones en lugares con problemas de terrorismo religioso. Finalmente, este trabajo termina con unas conclusiones.

## **LAS OPERACIONES DE PAZ DE LA ONU**

La Organización de Naciones Unidas (ONU) fue instituida a través de la Carta de San Francisco (1945) con el objetivo de conservar la paz y mantener la seguridad internacional. Es decir que la Carta fue adoptada para configurar una sociedad internacional pacificada, donde se respetarían los derechos del hombre y de las naciones (pequeñas y grandes), se mantendría la justicia y se llevaría a cabo el progreso social (Virally, 1998, p. 227). Para conseguir sus objetivos, las Naciones Unidas tienen unos órganos principales<sup>40</sup> a través de los cuales cumple con sus tareas asignadas. Entre estos órganos se destaca el Consejo de Seguridad, quien es el órgano encargado de velar por la paz y la seguridad internacional. Por lo tanto, es el órgano internacional que monopoliza el uso legítimo de la fuerza, ya que está legitimado, de acuerdo con la Carta de San Francisco, para decidir en cuáles casos internacionales se debe usar el poder militar (Lanús, 2012, p. 4).

El Consejo de Seguridad de la ONU es además quien tiene el control y la facultad para ordenar la realización de las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz (OMP). Es decir que tiene competencias para ordenar por medio de

---

40. De conformidad con el Artículo 7 N° 1 de la Carta de Naciones Unidas, son órganos principales de la organización: una Asamblea General, un Consejo de Seguridad, un Consejo Económico y Social, un Consejo de Administración Fiduciaria, una Corte Internacional de Justicia y una Secretaría.

resoluciones, la realización de operaciones de mantenimiento de la paz (OMP) alrededor del mundo. Dichas operaciones difieren de una situación a otra, en función de la naturaleza del conflicto y de los desafíos políticos y de los desafíos específicos que presente.<sup>41</sup> Las OMP están integradas por personal militar, policial y civil, que trabaja para proporcionar seguridad y apoyar la consolidación de una paz política en una fase inicial. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DOMP) se encarga de dirigir las operaciones y trabaja para crear las condiciones adecuadas para una paz duradera en un país en conflicto.<sup>42</sup>

Las operaciones de paz cumplen con tres principios que se refuerzan mutuamente: a) consentimiento de las partes, b) imparcialidad, y c) no uso de la fuerza, excepto en legítima defensa y en defensa del mandato<sup>43</sup>. En la actualidad el Departamento de operaciones de mantenimiento de la paz lidera 16 operaciones (Haití, Sahara occidental, Malí, Liberia; Costa de Marfil, República democrática del Congo; Kosovo; Chipre; Líbano; Altos del Golán; Oriente Medio; India y Pakistán; República Centro Africana; Darfur; Sudan del Sur; Abyei)<sup>44</sup>.

Para integrarse como Estado contributivo en las fuerzas de las Naciones Unidas, esta organización exige al país unas capacidades militares, de policía, de despliegue rápido, de género y de construcción de capacidades y entrenamiento con unos niveles de alistamiento del *Peacekeeping Capability Readiness System* (PRCS) que se desarrollan en 4 niveles o fases así: 1) Compromiso, donde se presenta una promesa de disponer de una unidad con i) Tabla de organización ii) equipo iii) certificación de capacitación en derechos humanos. Además, debe señalarse el plazo y la duración del despliegue incluida la fuerza policial y otras organizaciones, 2) aprobados los requisitos anteriores se efectúa una evaluación para incluirlos en este nivel, 3) Si se aprueba la evaluación y consulta se inicia el debate sobre el memorando de entendimiento, 4) El Estado ofertante se compromete a realizar el despliegue rápido (RDL) en 30, 60 o 90 días ante solicitud de la ONU.

---

41. Presidencia de la República (2015). Importancia de la Participación de Colombia en las operaciones de paz. Sistema Informativo del Gobierno. New York, 27 de septiembre de 2015.

42. Presidencia de la República (2015). Importancia de la Participación de Colombia en las operaciones de paz. Sistema Informativo del Gobierno. New York, 27 de septiembre de 2015.

43. Presidencia de la República (2015). Importancia de la Participación de Colombia en las operaciones de paz. Sistema Informativo del Gobierno. New York, 27 de septiembre de 2015.

44. Presidencia de la República (2015). Importancia de la Participación de Colombia en las operaciones de paz. Sistema Informativo del Gobierno. New York, 27 de septiembre de 2015.

A partir de mayo de 2017 la ONU determinó como requerimientos específicos para las operaciones de mantenimiento de la paz, los contenidos en la tabla adjunta<sup>45</sup>:

Type of units	# of units in PCRS Level 1	# of units in PCRS Level 2	Deployed/ Deploying units
Infantry Battalions	19	5	3
Infantry Companies	9	-	2
Special Force Units/ groups	7	1	2
Force Protection/ Units	2	3	-
Engineer Companies/ Platoons	10	6	3
EOD Companies/ Teams	1	1	-
Hospitals/ Medical Teams	6	4	3
Utility Helicopter Units	5	3	2
Attack Helicopter Units	3	2	1
Transport Aircrafts	8	1	4
Unmanned Aerial Systems	1	1	2
MP Companies/ teams	4	1	-
Signal Companies	2	2	-
Log/ Transport Companies/ Units	3	3	1
Formed Police Units	16	0	3
Police Guard Units	2	-	1
SWAT	2	-	1
Miscellaneous Capabilities	28	5	1
Naval Units	5	0	-
Strategic Air Lift	2	1	-
<b>Total</b>	<b>135</b>	<b>39</b>	<b>29</b>

## PARTICIPACIÓN DE COLOMBIA EN MECANISMOS DE SEGURIDAD COLECTIVA

Colombia es miembro activo de diferentes esquemas de seguridad colectiva internacional. En especial se destaca la participación de Colombia en la ONU, en el Sistema Interamericano, en la UNASUR y en la OTAN. A continuación, una mirada a cada uno de estos tratados de seguridad colectiva.

### *Colombia en la Organización de Naciones Unidas*

Colombia es uno de los miembros originarios o fundadores de la ONU desde el año 1945. La ONU cuenta con un sistema de seguridad colectivo que

45. ONU, (2017) Current and Emerging Uniformed Capability Requirements for United Nations Peacekeeping, [https://cc.unlb.org/Lists/Announcements/Attachments/37/Uniformed%20Capability%20Requirements%20for%20UN%20Peacekeeping\\_May%202017\\_final.pdf](https://cc.unlb.org/Lists/Announcements/Attachments/37/Uniformed%20Capability%20Requirements%20for%20UN%20Peacekeeping_May%202017_final.pdf), pág. 8

busca evitar la acción militar unilateral de los Estados en el plano internacional. En este sentido, Colombia está comprometido en el marco de la ONU a respetar los mandatos de la organización y a contribuir a promover los valores de la organización, en especial a llevar unas relaciones internacionales de amistad y de cooperación.

Dentro del marco de Naciones Unidas de la cual hace parte Colombia desde su fundación en 1945, en el Capítulo VIII de la Carta prevé en los artículos 52 a 54 que los conflictos regionales prevean una solución pacífica antes de acudir al Consejo de Seguridad. En los artículos 43 y 44 se prevé que los Estados pongan a disposición del Consejo de Seguridad sus fuerzas armadas y para su empleo creó el Comité de Estado Mayor para dar asistencia en materia militar según los artículos 46 y 47, sin embargo esta figura nunca ha sido empleada y para suplir esta inoperancia el organismo autorizó a Estados y órganos regionales a llevar a cabo acciones en su nombre (los artículos 42-48 señalan que el Consejo de seguridad determinan que Estados participan, con qué medios y qué medidas pueden adoptar), expuestos en la Resolución 377 (V) Unión Pro Paz del 3 de noviembre de 1950<sup>46</sup> donde además de reconocer la ineficacia del Consejo de Seguridad la Asamblea General dirige a los estados y organizaciones unas recomendaciones al tomar medidas colectivas o de uso de la fuerza.

Las Naciones Unidas fijaron como principios de organización y funcionamiento<sup>47</sup> los siguientes:

1. Naciones Unidas nombra al jefe de la fuerza, quien responde directamente a la ONU
2. La operación debe ser temporal
3. No debe influir en el conflicto
4. Requiere consentimiento del Estado receptor para desplegarse en su territorio
5. No es una fuerza militar para control territorial
6. Es para garantizar el alto al fuego y el cumplimiento de los mandatos de la ONU
7. Los salarios y equipo deben ser pagados por sus Estados de origen y la ONU cubrirá los otros gastos

---

46. ONU, Resoluciones aprobadas sobre la base de los informes de la Primera Comisión, 377 (V) Unión pro paz, [www.un.org/comun/docs/?symbol=A/RES/377\(V\)](http://www.un.org/comun/docs/?symbol=A/RES/377(V)), pág. 11 a 14

47. ONU, Informe del Secretario General de 6 de noviembre de 1956, Doc. A/3302

### *Colombia en el Sistema Interamericano*

Colombia es miembro activo del sistema interamericano representado en la Organización de Estados Americanos OEA (1948), en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) 1947, hecho en Río de Janeiro en cuatro textos y en la Junta Interamericana de Defensa (JID). Todos estos instrumentos están destinados en materia de defensa a prevenir y reprimir las amenazas y los actos de agresión contra cualquiera de los países de América que sean susceptibles de acción regional, y determina la obligación de mutua ayuda y de común defensa para proveer ayuda recíproca efectiva para hacer frente a los ataques armados y conjurar las amenazas de agresión contra cualquier Estado Americano.

Tanto la OEA como el TIAR (junto con el BID) representan la arquitectura para institucionalizar la hegemonía política y militar de Estados Unidos en el hemisferio (Pastrana 2015). Colombia se encuentra comprometida y obligada con los mandatos de la Carta de la OEA y del TIAR. En especial se destaca que Colombia, al igual que sucede en el marco de la ONU, está obligada a no recurrir al uso de la fuerza en sus relaciones internacionales (art.1). De esto se deriva que Colombia debe resolver sus controversias por los medios pacíficos (art. 2). Finalmente, se destaca la obligación del país de ayudar a la legítima defensa de cualquier estado americano atacado y tomar medidas relacionadas (art. 3) como son: retiro del jefe de misión, ruptura de relaciones diplomáticas o consulares, interrupción de relaciones económicas o de comunicaciones de cualquier tipo o empleo de fuerza armada (art. 8).

### *Colombia en la UNASUR*

Colombia es miembro pleno de la Unión Suramericana de Naciones UNASUR,<sup>48</sup> cuyo Tratado Constitutivo fue aprobado el 23 de mayo de 2008 y entró en vigencia el 11 de marzo de 2011 y está conformado por los doce países de la región suramericana: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay y Venezuela. Esta organización cuenta con un Consejo de Defensa Suramericano (CDS), el cual fue creado como una instancia de consulta, cooperación y coordinación en materia de Defensa (Art. 1 del Estatuto del Consejo de Defensa Suramericano). El CSD promueve la cooperación militar entre los Estados e incluso contempla la participación

---

48. La UNASUR es una organización regional con objetivos multidimensionales, que facilita la integración política entre los Estados suramericanos de una manera novedosa y sin precedentes en la historia política suramericana. Las funciones de la UNASUR son multidimensionales y se centran en puntos claves para Suramérica, como: infraestructura, energía, medio ambiente, democracia, seguridad, ciencia y educación, integración cultural y social (Arroyave, 2012).

conjunta de los países suramericanos en operaciones de paz. Por lo demás, la creación del CDS puede ser una estrategia de Brasil para limitar la acción de los Estados Unidos en la región y así consolidar y hacer valer su supremacía en Suramérica (Flemes, 2009, p. 6).

Las políticas de UNASUR en materia de defensa en la cooperación militar están orientadas hacia las acciones humanitarias y operaciones de paz, industria y tecnología de la defensa, formación y capacitación. En tal sentido define como sus objetivos: consolidar una zona de paz suramericana; construir una visión común en materia de defensa; articular posiciones regionales en foros multilaterales sobre defensa; cooperar regionalmente en materia de defensa, y finalmente, apoyar acciones de desminado, prevención, mitigación y asistencia a víctimas de desastres naturales (Art. 4 Estatuto del Consejo Suramericano de Defensa)..

La UNASUR en materia de defensa cooperativa ha demarcado unas líneas de trabajo con las cuales pretende mantener un equilibrio de fuerzas que garantice la sostenibilidad de la paz regional, que se resumen así:

1. Gastos en Defensa: mediante el Registro Suramericano de gastos en Defensa se miden las erogaciones que realiza cada estado en ese rubro
2. Inventario Militar: con el Registro Suramericano de Inventarios Militares se hace el registro, sistematización y transparencia de los medios materiales de los componentes de las Fuerzas Armadas de cada Estado de la UNASUR
3. Política de Género: comprende estudios sobre la integración, situación y rol de la mujer en el ámbito de la Defensa de los Estados de UNASUR.
4. Institucionalidad de la Defensa: se ubican estudios que registran, sistematizan y analizan los aspectos normativos, orgánicos y funcionales de los sistemas nacionales de defensa de UNASUR.
5. Defensa y Recursos Naturales: estudios destinados a identificar las vulnerabilidades y disfuncionalidades que afectan la adecuada protección y aprovechamiento de los recursos naturales desde el ámbito de la defensa.
6. Ejercicios Militares: con el Inventario de Ejercicios Militares se pretende registrar, sistematizar y transparentar la situación actual de participación de los Estados de UNASUR en ejercicios con terceros países, tanto regionales como extra-regionales.

7. Operaciones de Paz y Ayuda Humanitaria: pretende registrar, sistematizar y transparentar la participación de los Estados de UNASUR en las diversas operaciones de mantenimiento y consolidación de la paz y acciones humanitarias de Naciones Unidas.
8. Centro de Documentación: La Biblioteca y Archivo del CEED tiene la función de sistematizar la información y ponerla a disposición del Consejo de Defensa Suramericano.

Con respecto del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa CEED señala Raúl Damián Buzarquis (2013) lo siguiente:

En relación al CEED, es interesante analizar su Estatuto, redactado en Guayaquil, en mayo de 2010, donde se establece en su Art. 1 que será una instancia de producción de estudios estratégicos a efectos del asesoramiento al CDS, en el ámbito de la Defensa y seguridad internacional (Art. 5), con el objetivo de contribuir a la “identificación de desafíos, factores de riesgos y amenaza, oportunidades y escenarios relevantes para la defensa y la seguridad regional y mundial tanto en el presente como en el mediano y largo plazo” (Art 3 Inc. a).

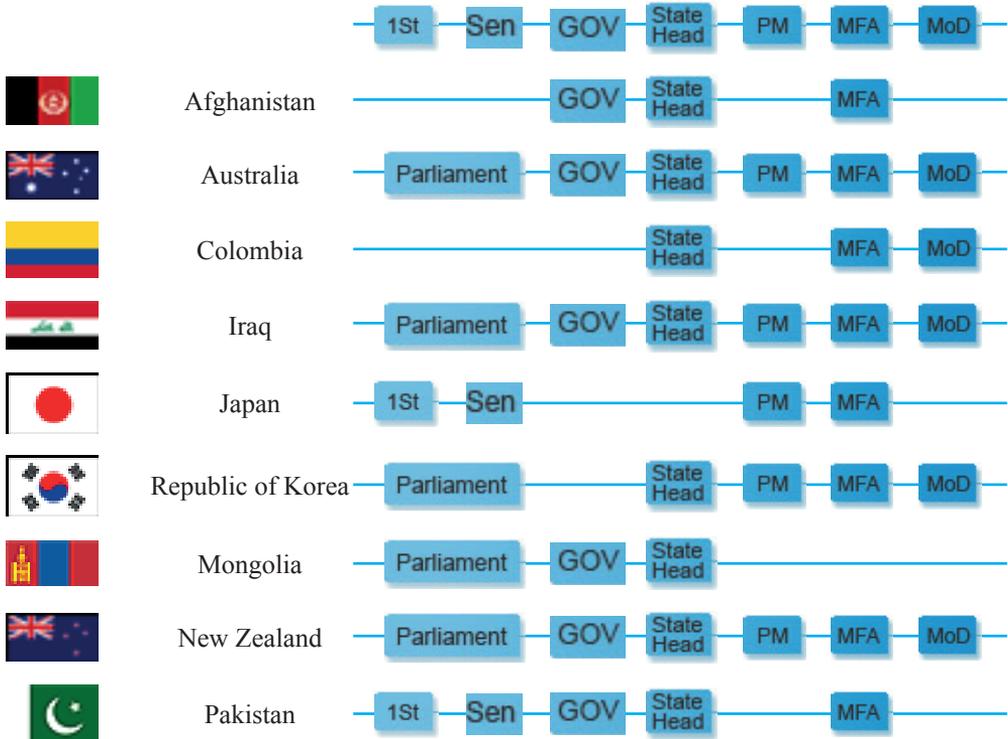
### *Colombia en la OTAN*

A pesar de la distancia geográfica con Europa, Colombia hace parte de la Organización del Atlántico Norte (OTAN) en calidad de miembro cooperativo en áreas de mutuo interés incluyendo los problemas de seguridad emergentes. Colombia firmó un acuerdo con esta organización con el objetivo de contribuir activamente en operaciones de la OTAN, ya sea militarmente o en otra forma o de participar en alianzas de seguridad colectiva. La vigencia del acuerdo depende únicamente el trámite en el Congreso de la República. Se da el carácter de seguridad cooperativa porque corresponde a la participación en mecanismos internacionales correspondientes a la prevención de conflictos.

Desde 2013 la OTAN y Colombia han desarrollado un diálogo que concluyó con un acuerdo de asociación para fortalecer la cooperación en temas de educación y formación militar, la seguridad marítima, la buena gobernanza y la construcción de integridad, en calidad denominada “*Partners across the Globe*”, bajo un enfoque adaptado para desarrollar la cooperación en áreas de interés común y que concluyeron exitosamente el 18 de mayo de 2017 con objetivos comunes a los desafíos mundiales de la seguridad en ciberseguridad, seguridad marítima y terrorismo y sus vínculos con la delincuencia organizada, el apoyo a los esfuerzos de paz y seguridad, incluida la seguridad humana con

especial atención en la protección de civiles y niños, promover el papel de la mujer en la paz y la seguridad y para fortalecer las capacidades de las fuerzas armadas<sup>49</sup>.

En la información tomada de la página de la organización<sup>50</sup> se observa que el ingreso a OTAN tiene aprobación del Jefe de Estado (State Head), del Ministerio de Relaciones Exteriores (MFA) y del Ministerio de Defensa (MoD)



Respecto de las operaciones contra el terrorismo la actividad de la OTAN puede centrarse en un país o en una región y puede incluir actividades civiles y militares dentro de las cuales se hace perfectamente posible la aplicación de la experiencia militar colombiana. Asimismo, dentro de las capacidades de la OTAN ofrece a sus Estados miembros algunos servicios entre los que se encuentran i) Consultas e intercambio: ofrece reuniones informativas, compartir conocimiento, intercambio de información, ii) Entrenamiento, educación,

49. OTAN, Relaciones con Colombia, Última actualización: 19 de mayo. 2017 11:27, [http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_143936.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_143936.htm)

50. OTAN, <http://www.nato.int/cps/fr/natohq/51288.htm>

ejercicios: ofrece cursos a distancia, mejoramiento de la educación en defensa, compartir lecciones aprendidas, y iii) Capacidad de desarrollo y apoyo a las operaciones: ofrece programa de trabajo de defensa contra el terrorismo, apoyo directo a las operaciones<sup>51</sup>:

La OTAN ha expedido un comunicado sobre disuasión y capacidades de defensa<sup>52</sup> en el que señala las capacidades que deben tener las fuerzas militares aliadas para ser tenidas en cuenta y al respecto manifiesta:

Entre sus características clave, las fuerzas de los Aliados deben ser modernas, flexibles e interoperables, capaces de satisfacer una amplia gama de circunstancias, incluyendo, si es necesario, operaciones de combate de alta intensidad. Tales fuerzas deben ser capaces de conducir y sostener con éxito una serie de operaciones de defensa colectiva y respuesta a las crisis, incluso a distancia estratégica. Deben ser rápidamente desplegables y sostenibles; Capaz de operar junto a otras naciones y organizaciones; Y ser lo suficientemente adaptables para responder a la evolución imprevista de las circunstancias. También deben contribuir a afrontar los futuros desafíos de seguridad, como los ataques cibernéticos, el terrorismo, la interrupción de las líneas críticas de suministro y la proliferación de armas de destrucción en masa. Los aliados se comprometen a aumentar las oportunidades de sus fuerzas convencionales, especialmente las de la Fuerza de Respuesta de la OTAN, de entrenar y ejercitar juntos y, entre otras, fortalecer su capacidad para operar en concierto en cualquier parte del territorio de la Alianza y más allá.

## **ANTECEDENTES DE LA PARTICIPACIÓN DE COLOMBIA EN OPERACIONES MILITARES INTERNACIONALES**

Colombia ha participado desde el siglo pasado en diferentes misiones militares internacionales con personal militar o policial, en particular por medio del envío de observadores y expertos en misión a países y regiones como Corea, Camboya, Haití, Canal de Suez, Sinaí, África Occidental y Centro América entre otros<sup>53</sup>

La participación de Colombia en la guerra de Corea fue presentada bajo la motivación de apoyar a Estados Unidos en representación del hemisferio

---

51. OTAN, OTAN y la lucha contra el terrorismo, [www. Nato.int/cps/fr/natohq/topics](http://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics)

52. OTAN, Disuasión y Revisión de Postura de Defensa, Comunicado de prensa (2012) 063 Publicado 20 de mayo 2012, [http://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_87597.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_87597.htm?selectedLocale=en)

53. Presidencia de la República (2015). Importancia de la Participación de Colombia en las operaciones de paz. Sistema Informativo del Gobierno. New York, 27 de septiembre de 2015. Véase también: Ley 1794 de 17 de junio 2016, [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1794\\_2016.htm](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1794_2016.htm)

occidental contra el avance comunista en el mundo. Según Meléndez Camargo (2015), las Fuerzas Militares obtuvieron como retribución:

Para Valencia Tovar, las enseñanzas de la Guerra de Corea pueden resumirse en lo que se conoce como la ‘tercera reforma militar del siglo XX’ que incluyó: la introducción de la Plana Mayor, el perfeccionamiento de la táctica de fuego y movimiento, y la técnica, la doctrina defensiva, la introducción de la inteligencia y la contrainteligencia, el orden para el funcionamiento logístico de las tropas tal como transporte, raciones, uniformes, etc., mejoras técnicas en comunicaciones, instrucción mediante visitas, manuales y textos a los miembros del Ejército, avance en la ciencia naval, entre otros

El 29 de octubre de 1956 Egipto nacionalizó la compañía administradora del Canal de Suez entre el Mar Rojo y el Mediterráneo, generando la reacción de Francia, Inglaterra e Israel, quienes libraron la guerra de las 100 horas en defensa de sus intereses. La ONU conformó una fuerza de emergencia para garantizar la estabilidad y la paz regional y el 10 de noviembre de 1956 un pelotón de soldados colombianos con cascos azules viajó a Gaza y sirvió en tal labor hasta el 13 de mayo de 1958. Posteriormente el 1982 la ONU solicitó a Colombia 502 hombres para servir en la misión de seguridad al cuartel general de la MFO (Fuerza Multinacional de Paz y Observadores) que verifica el cumplimiento de los tratados entre Egipto e Israel, cuyas fuerzas no se agreden pero en cuya área hay presencia de facciones del Estado Islámico *Ansar Beit al Maqdis* (Simpatizantes de Jerusalén), seguidores de los Hermanos Musulmanes, células de Al Qaeda, contrabandistas y criminales en el desierto (Carvajal 2016).

La Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí (MINUSMA) fue establecida por el Consejo de Seguridad en su S/RES/2100, de 25 de abril 2013, para apoyar los procesos políticos en ese país y llevar a cabo una serie de tareas relacionadas con la seguridad y ayuda a las autoridades de transición de Malí a estabilizar el país y aplicar la hoja de ruta de transición<sup>54</sup>. Asimismo, la Armada colombiana también participó en misiones contra la piratería marítima *Ocean Shield* y *Atlanta* de la OTAN y la Unión Europea y el 7 de agosto de 2016 un buque participó en misiones dentro de la operación Libertad Duradera Cuerno de Africa (OEF-HOA) (Bernard 2013).

La crisis humanitaria en la República Centroafricana hizo que el Consejo de Seguridad de la ONU autorizara el 7 de abril de 2014 desplegar

---

54. ONU, MINUSMA Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí, Apoyar el proceso político y ayudar a estabilizar Mali, <http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/minusma/>

una misión de mantenimiento de la paz, que se denominó MINUSCA<sup>55</sup> dando prioridad a la protección de la población civil con tareas de apoyo al proceso de transición; facilitar la asistencia humanitaria; promoción y protección de los derechos humanos; apoyo a la justicia y el Estado de Derecho; y el desarme, la desmovilización, la reintegración y los procesos de repatriación.

Para el año 2017 las Fuerzas Militares colombianas tienen observadores en El Líbano y se espera la aprobación del Congreso de la República para enviar el Batallón Colombia No. 4 a la República Centroafricana para fortalecer su presencia donde la ONU adelanta la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización (Minusca). También se tienen instructores en El Salvador, Honduras y Guatemala en un programa de fortalecimiento de instituciones y capacidades militares.<sup>56</sup>

#### **ACUERDO MARCO PARA LA PARTICIPACIÓN DE COLOMBIA EN LAS OPERACIONES PARA EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ**

Colombia suscribió en Nueva York el 26 de enero de 2015 el Acuerdo Marco entre las Naciones Unidas y la República de Colombia, relativo a las contribuciones al Sistema de Acuerdos de Fuerza de Reserva de Naciones Unidas para operaciones de mantenimiento de la Paz”. Este Acuerdo fue aprobado por el Congreso de la República mediante la Ley 1794 del 17 de julio de 2016. De conformidad con este tratado de cooperación militar, Colombia podrá proporcionar personal y/o equipo en relación con los siguientes tipos de recursos: 1) unidades del ejército, 2) unidades navales, 3) unidades de la fuerza aérea, y 4) unidades de policía (Art. II Acuerdo Marco entre la ONU y Colombia)

El Acuerdo Marco también estipula las condiciones de suministro cuyo despliegue efectivo será siempre una decisión nacional y deberá contener: 1) Descripción detallada del tipo y cantidad de personal y equipo, 2) regímenes disciplinarios y estándares de conducta, incluidas las condiciones para investigar cualquier falla, 3) condiciones para reembolso y prestación de apoyo por parte de la ONU, 4) disposiciones acerca de la autonomía logística, 5) solución a controversias y reclamaciones de terceros, y 6) otras disposiciones relativas al acuerdo (Art. III Acuerdo Marco entre la ONU y Colombia). Finalmente, se destaca que el estatuto de personal y equipo aplicable será de acuerdo con el

---

55. ONU, MINUSCA Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Centroafricana, recuperado de: [www.un.org/es/peacekeeping/missions/minusca/](http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/minusca/)

56. Colprensa, (2017) Soldados colombianos podrían participar en misiones en Afganistán, entrevista al General Alberto José Mejía Ferrero, 15-FEB-2017, [www.vanguardia.com](http://www.vanguardia.com)

estatuto de las fuerzas (A/45/594) y los privilegios e inmunidades, junto con la jurisdicción penal y civil aplicable estarán sujetos a las condiciones acordadas entre Naciones Unidas y el Estado receptor de la operación de mantenimiento de paz (Art. IV Acuerdo Marco entre la ONU y Colombia)

De otro lado, el gobierno colombiano ha justificado la celebración del acuerdo de cooperación con la ONU aduciendo que, dentro de un escenario de paz, Colombia tiene la capacidad de iniciar su contribución a la seguridad y estabilidad globales, “apoyando los principios de la Carta de Naciones Unidas y las resoluciones del Consejo de Seguridad por medio de su participación en las OMP”.<sup>57</sup> Asimismo, Colombia busca consolidar su participación como un actor relevante en diferentes escenarios internacionales haciendo uso de las capacidades desarrolladas en los últimos años y a su vez desarrollando otras nuevas. En el gobierno se es del convencimiento que las Fuerzas Armadas y de Policía Nacional han alcanzado un alto grado de profesionalismo por lo cual hay “una oportunidad para fortalecer esta cooperación y su presencia en diferentes escenarios internacionales, uno de los cuales es Naciones Unidas.”<sup>58</sup> De este modo, “la experiencia, conocimiento y valentía de nuestros soldados y policías representan una contribución significativa al fortalecimiento de las misiones de paz de las Naciones Unidas”.<sup>59</sup> Después de cincuenta años de conflicto armado y de lucha contra el crimen transnacional, Colombia ha adquirido experiencia y conocimientos en operaciones especiales, lucha contra el terrorismo, lucha contra el narcotráfico y los artefactos explosivos improvisados, entre otros.<sup>60</sup>

Así, Colombia se declara lista para reafirmar la convicción de cooperación en seguridad, en los lugares del mundo que sea necesario, como medio de construcción y consolidación de la confianza, la paz y la seguridad internacionales.<sup>61</sup> Finalmente, el fecha 28 de septiembre de 2015 el presidente de Colombia en discurso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas se comprometió a contribuir en las operaciones de paz de ese organismo aportando según él, la exitosa experiencia en la lucha contra el terrorismo, el narcotráfico, la insurgencia y la delincuencia transnacional, con 12 hombres de las fuerzas militares y 58 de la policía en sitios como Haití o Guinea Bissau, en mediano

- 
57. Presidencia de la República (2015). Importancia de la Participación de Colombia en las operaciones de paz. Sistema Informativo del Gobierno. New York, 27 de septiembre de 2015.
  58. Presidencia de la República (2015). Importancia de la Participación de Colombia en las operaciones de paz. Sistema Informativo del Gobierno. New York, 27 de septiembre de 2015.
  59. Presidencia de la República (2015). Importancia de la Participación de Colombia en las operaciones de paz. Sistema Informativo del Gobierno. New York, 27 de septiembre de 2015.
  60. Presidencia de la República (2015). Importancia de la Participación de Colombia en las operaciones de paz. Sistema Informativo del Gobierno. New York, 27 de septiembre de 2015.
  61. Presidencia de la República (2015). Importancia de la Participación de Colombia en las operaciones de paz. Sistema Informativo del Gobierno. New York, 27 de septiembre de 2015.

plazo 500 hombres como contingente militar y tres batallones hasta 5.000 hombres de aquí en adelante<sup>62</sup>.

## **LAS OPERACIONES PARA EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ Y LA DOCTRINA DAMASCO**

De acuerdo con la Doctrina Damasco, el Ejército proporciona a la nación el poder terrestre para realizar operaciones dentro o fuera del territorio nacional, contra adversarios armados en áreas que normalmente cuentan con bienes y población civil, y que hacen más difícil su tarea porque emplean el terrorismo y otras modalidades de acción criminal. Esas operaciones, se denominan en la doctrina como Operaciones Terrestres Unificadas porque deben ejecutarse en forma sincronizada, en coordinación o integración con otras fuerzas (operaciones conjuntas, por ejemplo con Armada o Fuerza Aérea), con agencias del gobierno (operaciones coordinadas o interagenciales, por ejemplo con la Policía Nacional) y/o con fuerzas multinacionales o combinadas, por ejemplo con Naciones Unidas) y se ejecutan a través de tareas ofensivas, defensivas, de estabilidad y de apoyo a la autoridad civil descritas en el manual MFE 3-0 Operaciones.

[3-7] Las operaciones ofensivas se llevan a cabo para derrotar y destruir las fuerzas enemigas y capturar terreno, recursos y localidades. Incluyen el movimiento al contacto, el ataque, la explotación y la persecución.

[3-8] Las operaciones defensivas se realizan para derrotar un ataque enemigo, ganar tiempo, economizar fuerzas y desarrollar condiciones favorables para las tareas ofensivas y de estabilidad. Incluyen la defensa móvil, la defensa de área y los movimientos retrógrados.

[3-9] Las operaciones de estabilidad abarcan misiones, tareas y actividades militares llevadas a cabo dentro o fuera del territorio nacional, en coordinación con otros elementos del poder nacional, con el fin de mantener o restablecer un ambiente seguro, la prestación de servicios gubernamentales esenciales, la reconstrucción de infraestructura de emergencia y la ayuda humanitaria.

[3-10] Las operaciones de Apoyo de la Defensa a la Autoridad Civil (ADAC) se desarrollan exclusivamente dentro del territorio propio para proteger a la población, las propias tropas, la infraestructura, los activos estratégicos y otras actividades importantes que requieran la presencia de la fuerza terrestre en emergencias nacionales, restablecimiento del orden público y otras actividades domésticas o entidades que exijan

---

62. Presidencia de la República, 2015, Sistema Informativo del Gobierno, Colombia está lista para compartir con el mundo su experiencia contra terrorismo, narcotráfico, insurgencia y delincuencia transnacional: Presidente Santos, [wp.presidencia.gov.co/Noticias/2015/Septiembre/Paginas/20150928\\_08\\_Colombia](http://wp.presidencia.gov.co/Noticias/2015/Septiembre/Paginas/20150928_08_Colombia)

participación calificada para eventos especiales. Estas pueden incluir el apoyo a las agencias gubernamentales y no gubernamentales en relación con la atención humanitaria ante los desastres nacionales o los incidentes de alto alcance con explosivos (químicos, biológicos, radiológicos o nucleares).

Dos aspectos esenciales llaman la atención en el análisis de los contenidos de la Doctrina Damasco, respecto a la letalidad de las tareas: i) el objetivo de derrotar y destruir fuerzas enemigas solo se contempla en las operaciones ofensivas, defensivas y ocasionalmente en las de estabilidad ii) el objetivo de protección a la población, propias tropas, infraestructura y activos estratégicos corresponde a las tareas de apoyo a la autoridad civil.

También de acuerdo con las definiciones anteriores, podemos establecer una doble estructura para un mismo tipo de tarea, puesto que las operaciones de estabilidad pueden ser llevadas a cabo dentro y fuera del territorio nacional con la finalidad de *“mantener o restablecer un ambiente seguro, la prestación de servicios gubernamentales esenciales, la reconstrucción de infraestructura de emergencia y la ayuda humanitaria”*, finalidad que está plenamente identificada también en las correspondientes a las operaciones de Apoyo de la Defensa a la Autoridad Civil por cuanto buscan los mismos objetivos de acuerdo con descripción anterior.

El Manual MFE 3-07<sup>63</sup> nos deja entender que las operaciones o tareas de estabilidad comprenden también las operaciones de paz, por lo cual en el presente trabajo de investigación se tratará el tema bajo la denominación principal de operaciones de estabilidad.

[2-7] En tiempos de paz, frecuentemente, las tareas de estabilidad son el elemento crítico de la AD; por ejemplo, en las operaciones de paz (específicamente las de prevención del conflicto) y en la construcción de las capacidades locales (en la forma de cooperación de seguridad)

Sin embargo, como el objetivo del trabajo de investigación es determinar la manera cómo el Ejército Nacional de Colombia puede participar en Operaciones de mantenimiento de la paz y operaciones internacionales de cooperación militar de acuerdo con su misión, encontramos que tal atribución no está explícita en la Constitución Política, pues ni en el artículo 2 lo manifiesta:

---

63. Ejército Nacional, Manual MFE 3-07, pág. 16

Artículo 2°. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Como tampoco lo hace el artículo 217

Artículo 217. La nación tendrá para su defensa unas fuerzas militares permanentes constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Las fuerzas militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional.

Por lo cual ha de darse por aceptado que tal atribución se asume en cumplimiento del artículo 9 y los artículos 224, 225, 226 y 227 de las relaciones internacionales:

Artículo 9°. Las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia. De igual manera, la política exterior de Colombia se orientará hacia la integración latinoamericana y del Caribe.

Artículo 224. Los tratados, para su validez, deberán ser aprobados por el Congreso. Sin embargo, el Presidente de la República podrá dar aplicación provisional a los tratados de naturaleza económica y comercial acordados en el ámbito de organismos internacionales, que así lo dispongan. En este caso tan pronto como un tratado entre en vigor provisionalmente, deberá enviarse al Congreso para su aprobación. Si el Congreso no lo aprueba, se suspenderá la aplicación del tratado.

Artículo 225. La Comisión Asesora de Relaciones Exteriores, cuya composición será determinada por la ley, es cuerpo consultivo del Presidente de la República.

Artículo 226. El Estado promoverá la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional.

Artículo 227. El Estado promoverá la integración económica, social y

política con las demás naciones y especialmente, con los países de América Latina y del Caribe mediante la celebración de tratados que sobre bases de equidad, igualdad y reciprocidad, creen organismos supranacionales, inclusive para conformar una comunidad latinoamericana de naciones. La ley podrá establecer elecciones directas para la constitución del Parlamento Andino y del Parlamento Latinoamericano.

De todas maneras, el Ejército Nacional en su Doctrina Damasco ha señalado que dentro de las operaciones terrestres unificadas desarrolla tareas de estabilidad, donde no solo señalan el nivel de democratización y legitimidad de sus actuaciones sino que hace clara separación entre la lealtad que debe al gobierno y la que le obliga con el soberano, de manera que cuando se trata de conflicto externo su misión será eliminar la amenaza, mientras en el interior del territorio nacional sus actuaciones tienen como objetivo facilitar las soluciones políticas entre el Estado y sus adversarios o entre éstos y la población, como lo podemos observar en el manual MFE 3-07 Estabilidad , el cual señala:

#### 1.4.3. Misión

[1-35] El Ejército Nacional conduce operaciones militares orientadas a defender la soberanía, la independencia y la integridad territorial y proteger a la población civil y los recursos privados y estatales para contribuir a generar un ambiente de paz, seguridad y desarrollo, que garantice el orden constitucional de la nación.

#### *Las operaciones de estabilidad en la doctrina DAMASCO*

Dentro de la doctrina militar se conoce que las operaciones de mantenimiento de paz se identifican con las operaciones de estabilidad y se reconoce que se llevan a cabo fuera del territorio de la nación participante, a no ser que sea el propio Estado quien sea apoyado y la fuerza militar actúe coordinada con fuerzas multinacionales en su rol como parte del conflicto. Ninguno de los casos ha sucedido en el país más sin embargo se nos presenta un cambio de interpretación doctrinaria cuando en la Introducción acerca de las Operaciones de Estabilidad se nos explica que el ejército nacional ha desarrollado en forma independiente un papel decisivo en el mantenimiento del orden interno.

Bajo una novedosa interpretación de la misión de las fuerzas militares, se pasó de ser la finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional<sup>64</sup> a defender la

---

64. Constitución Política de Colombia, artículo 217

soberanía, la independencia y la integridad territorial y proteger a la población civil y los recursos privados y estatales para contribuir a generar un ambiente de paz, seguridad y desarrollo, que garantice el orden constitucional de la nación<sup>65</sup>, es decir, incluyó dentro de su misión las tareas que forzosamente le correspondió asumir en el conflicto interno. Respecto de este cambio en la misión debe agregarse que presenta una visible diferencia con la atribuida por la Constitución Política de 1991

El Manual MFE 1-0 Ejército señala que las áreas misionales del sector Defensa son: 1) Defensa Nacional, 2) Seguridad Pública, 3) Seguridad y Convivencia Ciudadanas, 4) Gestión del Riesgo y Atención de Desastres, 5) Contribución al Desarrollo del País, 6) Cooperación Internacional y 7) Protección del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, que son plenamente concordantes con la idea expresada en el párrafo anterior.

Dentro del concepto de ejecución de operaciones de estabilidad dentro y fuera del territorio nacional, señala que en las operaciones de estabilidad corresponde al ejército ejecutarlas en coordinación con otros instrumentos del poder nacional, para mantener o restablecer un ambiente seguro y proporcionar servicios esenciales de gobierno, reconstrucción de infraestructura de emergencia y ayuda humanitaria<sup>66</sup>, plenamente compatible con su concepto de ejército multimisión y apartándose de la negativa de la Corte Constitucional a aceptar la idea del poder nacional cuestionado en su sentencia C-251 de 2002.<sup>67</sup>

La misma Doctrina Damasco en su manual sobre las operaciones de estabilidad nos señala respecto de la aplicación del objetivo<sup>68</sup> como principio de la guerra, que respecto de las operaciones llevadas a cabo dentro del territorio nacional se pasó de ser la fuerza coactiva que busca imponer la paz y se convirtió en el mediador entre el gobierno y la población, en un inteligente reparto de lealtad entre sus mandantes.

### 1.1.1. Objetivo

[1-6] Como principio conjunto, este consiste en dirigir todas las operaciones militares hacia un objetivo claramente definido, decisivo y alcanzable. El objetivo de un esfuerzo de estabilización es alcanzar

---

65. Ejército Nacional. Manual MFE-1-0 Ejército, pág. 11

66. Ejército Nacional. Manual MFE-3-07 Estabilidad, pág. X

67. Corte Constitucional, Sentencia C-252 de 11 de abril de 2002, MP. Clara Inés Vargas Hernández y Eduardo Montealegre Lynett

68. Ejército Nacional. Manual MFE-3-07 Estabilidad, pág. 2

y mantener una solución política viable entre el Gobierno de la nación anfitriona (o la nacional, en los ámbitos regional o local), los elementos adversarios y la población en general.

De todas maneras pueden darse dos interpretaciones a la doctrina, siendo la más positiva el hecho que se convierte en un avance significativo de la aplicación del DIH en los objetivos operacionales y una segunda no menos importante e igualmente favorable, que reduce la capacidad militar de imponer la solución de fuerza a facilitar la solución política y hasta pacífica de los conflictos.

La Doctrina DAMASCO (MFE 1.0 Ejército) nos enseña que el Ejército conduce operaciones i) ofensivas, ii) defensivas, iii) de estabilidad y iv) de apoyo a la autoridad civil, que según la misión pueden ser desarrolladas con asociados conjuntos, interagenciales, combinados o multinacionales, en lo que se denomina Acción Decisiva. Las operaciones de estabilidad<sup>69</sup> en ocasiones requieren el desarrollo de tareas ofensivas y defensivas contra fuerzas enemigas para capturar, retener o explotar la iniciativa, mantener la ventaja y crear condiciones para resolver favorablemente el conflicto en el que se interviene, y en combinación de ellas se desarrollan tareas de estabilidad para i) establecer la seguridad de la población civil, ii) establecer el control de la población civil, iii) restaurar los servicios públicos esenciales, iv) apoyar al gobierno local y v) apoyar el desarrollo económico y de infraestructura,

No ha de extrañarse que en unos apartes se trate de operaciones y en otra de tareas en referencia a los mismos temas, pues los mismos manuales militares así lo expresan cuando en el glosario de cada manual señalan que los temas relativos al manual se indican con asterisco y los tomados de otros manuales están acompañados de su referencia entre paréntesis. Así en el MFE3-07 encontramos:

\*Tareas de estabilidad: aquellas que se conducen dentro o fuera del territorio nacional, en coordinación con otros instrumentos del poder nacional, para mantener o restablecer un ambiente seguro y proporcionar servicios esenciales de gobierno, reconstrucción de infraestructura de emergencia y ayuda humanitaria.

Operaciones de estabilidad: término general que abarca misiones, tareas y actividades militares llevadas a cabo dentro o fuera del territorio nacional, en coordinación con otros elementos del poder nacional, con el fin de mantener o restablecer un ambiente seguro, la prestación de servicios

---

69. Ejército Nacional. Manual MFE-3-07 Estabilidad, pág. 16 y 20

gubernamentales esenciales, la reconstrucción de infraestructura de emergencia y la ayuda humanitaria (MFE 3-0).

También en los manuales del Ejército se encuentra expresada la convicción de sus comandantes acerca de las capacidades de experiencia de las cuales son poseedores, indicando en el Manual MFE 1-0 Ejército, que:

[1-7] En este sentido, la excepcional experiencia del Ejército en contraterrorismo, contrainsurgencia, Operaciones Especiales (OO. EE.), acción integral, Inteligencia, desminado, misiones de aviación y de lucha contra las amenazas transnacionales (narcotráfico, extorsión, secuestro y delitos contra el medio ambiente, entre otras), se constituye en el principal aporte de Colombia en la cooperación internacional (con equipo, entrenamiento y personal) y como parte de las áreas misionales del sector Defensa<sup>1</sup>, todo lo cual permitirá una excelente interoperabilidad con otras fuerzas terrestres a través de la confianza derivada del trabajo en equipo.

De acuerdo con las Fuerzas Militares podemos establecer que la participación del Ejército en operaciones internacionales de estabilidad o mantenimiento de la paz pueden realizarse con las siguientes capacidades manifestadas como poder terrestre de la nación<sup>70</sup>:

Imponer la voluntad de la nación ante un enemigo, dado el caso, por la fuerza, en el marco del DIH y/o el DIDH.

Configurar la Fuerza para enfrentar, influir, prevenir y disuadir en cualquier ambiente operacional

Establecer y mantener un ambiente estable que fije las condiciones necesarias para generar gobernabilidad y desarrollo económico.

Atender consecuencias de eventos catastróficos naturales, para restablecer bienes civiles públicos y servicios básicos (en coordinación con las autoridades civiles).

Atender amenazas o eventos antrópicos (causados por el hombre), como incendios, atentados y daños contra bienes civiles, toma de rehenes, minería ilegal, deforestación, etc.

Asegurar y apoyar las bases militares desde donde las fuerzas conjuntas pueden controlar los dominios terrestre, marítimo, aéreo, espacial y ciberespacial en un ambiente operacional.

Con base en ellas puede establecerse que la participación del Ejército en las operaciones internacionales de estabilidad o de paz es viable dentro de las organizaciones que a continuación se señalan:

---

70. Ejército Nacional. Manual MFE-1-0 Ejército, pág. 7

## EN APLICACIÓN DE LA EXPERIENCIA

i) Contraterrorismo, ii) Contrainsurgencia, iii) Operaciones especiales, iv) Acción Integral, v) Inteligencia, vi) Desminado, vii) Misiones de aviación, viii) Lucha contra amenazas transnacionales: Narcotráfico, Extorsión, Secuestro y Delitos contra el medio ambiente

## EN MISIONES CONJUNTAS<sup>71</sup>

i) Contrarrestar amenazas convencionales, no convencionales, terrorismo y amenazas híbridas, ii) Disuadir y derrotar la agresión, iii) Proyectar su poder en áreas donde su acceso o accionar sea restringido, iv) Neutralizar armas de destrucción masiva, v) Operar de manera efectiva en el ciberespacio, vi) Actuar con eficacia en el espacio, vii) Defender la patria y dar apoyo a las autoridades civiles, viii) Proporcionar una presencia estabilizadora, ix) Realizar las operaciones de estabilidad y de contrainsurgencia, x) Facilitar asistencia humanitaria y atención de desastres

## EN USO DE LAS COMPETENCIAS DISTINTIVAS<sup>72</sup>

i) Maniobra de Armas Combinadas, ii) Seguridad de Área Extensa 1) cooperativa, con el Ejército de la nación anfitriona que esté bajo la amenaza de un poder hostil, 2) coercitiva, cuando el componente terrestre deba capturar terreno para ubicar sus unidades y reforzar la seguridad y el control en áreas pobladas dentro de este territorio, 3) mediante una mezcla equilibrada de acciones coercitivas y cooperativas, típica en las operaciones de contrainsurgencia. Operaciones de estabilidad: Las tareas básicas incluyen proveer seguridad, ejercer el control y prestar apoyo de supervivencia (ej., distribuir agua y alimentos). Las tareas complejas se refieren a garantizar la gobernabilidad y el desarrollo económico, iii) Operaciones Especiales

## EN USO DE LAS COMPETENCIAS FACILITADORAS<sup>73</sup>

i) Cooperación en seguridad, ii) Configuración de fuerzas para los comandos conjuntos<sup>74</sup>, iii) Conducción de operaciones de ocupación, iv) Mando

---

71. Ejército Nacional. Manual MFE-1-0 Ejército, pág. 33

72. Ejército Nacional. Manual MFE-1-0 Ejército, pág. 37

73. Ejército Nacional. Manual MFE-1-0 Ejército, pág. 38

74. Ejército Nacional. Manual MFE-1-0 Ejército, pág. 9 hace relación a la capacidad de aplicar la experiencia conseguida manifestando que “en caso necesario y previa decisión del Estado, puede asesorar a otras fuerzas en el diseño de su configuración para alcanzar los mismos estándares de desempeño militar”

Tipo Misión, v) Apoyo a unidades conjuntas y de la Fuerza, vi) Apoyo de la Defensa a la Autoridad Civil (ADAC)<sup>75</sup> y vii) Movilización e integración de componentes de reserva

El Estado colombiano además presentó el 15 de junio de 2017 el proyecto de ley 252 de 2017 sobre Normas de Conducta del Militar Colombiano y expide el Código Disciplinario Militar que deroga el Decreto 836 y que contiene en forma específica normas de conducta en operaciones de paz, estabilidad y ayuda humanitaria, expresadas en su artículo 19<sup>76</sup> en el que manda:

1. Cumplir con las normas del Derecho Internacional Público
2. Conocer y acatar las reglas de enfrentamiento
3. Utilizar su capacidad de análisis e iniciativa para hacer frente a las situaciones complejas, diversas e impredecibles
4. Instruirse sobre los elementos identificadores de la cultura y las costumbres de la zona de despliegue
5. Colaborar dentro de las posibilidades de la misión encomendada con aquellas organizaciones civiles que desempeñen tareas en favor de la paz, estabilización, seguridad y ayuda humanitaria

#### *La Conveniencia Política de la participación del Ejército en las Operaciones de Paz de la ONU*

Tanto el gobierno como los observadores militares conceptúan que esta participación internacional permite una beneficiosa transferencia de conocimientos y la posibilidad de recibir cooperación por reciprocidad en caso de ser necesaria, pero así mismo se encuentran peligros al sacar del país pie de fuerza altamente calificada en pleno posacuerdo, además de la posibilidad de involucrarse en conflictos de carácter especialmente religioso que lo convertirían en potencial blanco del terrorismo internacional.

## CONCLUSIONES

1. Las operaciones de paz de las Naciones Unidas son una importante herramienta con la que cuenta la comunidad internacional y en especial el Consejo de Seguridad para promover la seguridad y la paz internacional. A pesar de las dificultades y de los éxitos y fracasos de dichas operaciones, no se puede negar su

---

75. Ejército Nacional. Manual MFE-1-0 Ejército, pág.11 manifiesta que el Ejército se organiza, entrena, equipa y proporciona fuerzas capaces de: Conducir programas de ADAC

76. Congreso de la República, Gaceta del Congreso No. 500 de 15 de Junio de 2017, Texto del proyecto de ley

importancia cada vez mayor en las relaciones internacionales. En cumplimiento de los compromisos internacionales por la paz e internos por la austeridad en sus gastos, la integración en los sistemas de seguridad internacionales le proporciona al Estado la posibilidad de proveer unas fuerzas militares con una real capacidad disuasiva a menor costo.

2. Colombia tiene una larga tradición en la participación de esquemas de seguridad colectiva y en operaciones militares internacionales. El país pertenece al sistema de seguridad de las Naciones Unidas, del sistema interamericano, de la UNASUR y de la OTAN. De otro lado, el Ejército Nacional y las Fuerzas Armadas en general ha participado en misiones internacionales de gran importancia entre las que se destaca la participación en la guerra de Corea, en Egipto, en el Sinaí, etc. Asimismo, la participación activa de Colombia en los sistemas internacionales de seguridad, posibilitan recibir en réciprocité, la cooperación para cuidar el bienestar propio ante amenazas locales o regionales

3. Colombia puede ser un actor más activo en el sistema internacional por medio de la participación de sus Fuerzas Militares en las OMP de la ONU. Es indiscutible que las Fuerzas Militares ganaron mucha experiencia en el marco del conflicto armado interno, en temas como lucha contra el terrorismo; armas explosivas no convencionales; operaciones de rescate etc. Dicha experiencia puede ser exportada a todo el globo y en especial a aquellas regiones que viven o han vivido un conflicto parecido al colombiano. Finalmente, se destaca que la Doctrina Damasco contempla la participación de las Fuerzas Militares en las misiones de paz, las cuales son llamadas misiones para el mantenimiento de la estabilidad.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACNUR, 2015. Cuadro de los Estados americanos partes de la convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos. Unidad Legal Regional de la Oficina del ACNUR para las Américas. Obtenido de <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9505.pdf?view=1>
- Acuerdo Marco entre las Naciones Unidas y el Gobierno de la República de Colombia relativo a las contribuciones al sistema de acuerdos de fuerzas de reserva de las Naciones Unidas para las operaciones de mantenimiento de la paz
- Aguilar, J. (2014). *La situación de la seguridad y la justicia 2009-2014*. San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas
- Aguirre, J. (2015). *Inteligencia estratégica: un sistema para gestionar la innovación*. Estudios Gerenciales.
- Almario, G. (2010). *Colombia y el Ejército*. Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada.
- Alves Martins, T. G. *A relativização do princípio da soberania no direito internacional*. Obtenido de [http://fmd.pucminas.br/Virtuajus/1\\_2009/Discentes/A%20relativizacao%20do%20principio%20da%20soberania%20no%20Direito%20Internacional.pdf](http://fmd.pucminas.br/Virtuajus/1_2009/Discentes/A%20relativizacao%20do%20principio%20da%20soberania%20no%20Direito%20Internacional.pdf)
- Andrade, H. d. (19 de noviembre de 2013). *Após aumento na violência, Beltrame anuncia ocupação da PM em favelas de Niterói*. UOL Noticias. Obtenido de <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2013/11/19/secretario-de-seguranca-do-rio-anuncia-ocupacao-de-favelas-pela-pm-em-niteroi.htm>

- Angulo, M. C, Ortiz, A. M y Pantoja, S. (2014). *Análisis de las percepciones de los colombianos sobre el proceso de paz y el posconflicto desde una perspectiva de género*. Colombia Internacional. Universidad de Los Andes Bogotá, D.C., Colombia. 80. 220-233. Recuperado de la página web <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81229999007> consultado el día 21 de abril de 2015.
- Annan, K. (2004) *A more secure world: our shared responsibility*. New York. Obtenido de <http://www.un.org/secureworld>
- Aranda, E. (2003). SERVICIOS DE INTELIGENCIA: UN ESTUDIO COMPARADO. En M. d. Español, *ESTUDIOS SOBRE INTELIGENCIA: FUNDAMENTOS PARA LA SEGURIDAD INTERNACIONAL*. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Arboleda, Lorena. *Los procesos de paz con el ELN*. Recuperado el 21 de junio de 2017 de [https:// colombia2020.elespectador.com/politica/los-procesos-de-paz-con-el-eln](https://colombia2020.elespectador.com/politica/los-procesos-de-paz-con-el-eln). Feb 2017.
- Arroyave Quintero, Mario. (2012). La UNASUR en la estrategia regional de Colombia y Brasil. En: Pastrana, Flandes (eds). *Colombia y Brasil ¿socios estratégicos en la integración de Suramérica?*. Konrad Adenauer Stiftung. Bogotá.
- Atehortúa, A. (2008). *Colombia en la guerra de Corea*. Universidad Pedagógica Nacional, 63-76.
- Atehortúa, A. (2009). *Construcción del Ejército Nacional en Colombia, 1907-1930 Reforma Militar y Misiones Extranjeras*. Medellín: La Carreta Editores E.U.
- Atehortúa, A. (2014). Las Fuerzas Militares en Colombia: de sus orígenes al Frente Nacional. *Revista Historia y Espacio*, n° 17, 133-166.
- Avilés, J. (2005). *Las amenazas transnacionales en un mundo globalizado*. Grupo de Estudios Estratégicos GEES, 6-8. Obtenido de <http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/Amenazas%20en%20un%20mundo%20globalizado.pdf>

- Bagley, B. M. (2011) *¿Por qué se está perdiendo la guerra contra la droga? (II): de cucarachas, Estados incapaces y legalizaciones nebulosas*. Fundación Razón Pública.
- Bahamón Peña, J. S. (2015). *Papel de las Fuerzas Militares en el Post Conflicto*. Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada.
- Ballen, R. (2008). *Internacionalización del Conflicto Colombiano 1988-2008*. Revista Dialogo de Saberes, 103-127.
- Barcenas, M. (1999). La reconceptualización de la seguridad: el debate contemporáneo. Revista Mexicana de Política Exterior(59).
- Beck, U. (1998). *¿Qué es la Globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona: Paidós.
- Bello, C. (2005). Posconflicto y desmovilización: comparativo de las experiencias en Colombia, Camboya y el salvador. Criminalidad. (48), 232-241.
- Bernard, V. (2013), Las operaciones multinacionales y el derecho, International Review of the Red Cross No. 891, 1-10, recuperado de <https://www.icrc.org/es/international-review/article/editorial-las-operaciones-multinacionales-y-el-derecho>
- Brasil, Casa Civil da Presidência da República. Ley complementaria nº97, de 9 de junho de 1999. Recuperado el 21 de junio de 2017 de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp97.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp97.htm).
- Brasil, Constituição Federal. 1988.
- Brasil, *Livro Branco de Defesa Nacional*, 2012. Ministério da Defesa. Recuperado el 24 febrero de 2017 de [http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado\\_e\\_defesa/livro\\_branco/livro\\_branco.pdf](http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/livro_branco/livro_branco.pdf)
- Brasil, Superior Tribunal Militar. Decreto presidencial nº 5.144/2004. Recuperado el 20 de junio de 2017 de <https://www.stm.jus.br/informacao/agencia-de-noticias/item/2326-voce-conhece-a-lei-do-abate>
- Briones Riveros, D. (2013). *América Latina: Desafíos para la integración en seguridad y defensa*. Instituto Español de Estudios Estratégicos.

- Brombacher, D., & Maihold, G. (2009). *El negocio transatlántico de la cocaína: opciones europeas ante las nuevas rutas del narcotráfico*. Boletín Elcano, (117), 47.
- Buzarquis, Raúl Damián. (2013). Unasur. Sistema de defensa estratégico regional, una construcción en proceso, Revista Principia Iuris N°.20, 2013-II.
- Cáceres, H. (2004) *Los Khmer Rouge: Un ejemplo de justicia posconflicto*.
- Calatrava, Antonio Cabrerizo. Centro de estudios y análisis de seguridad, 2002, p,5. [www.ugr.es/ceas](http://www.ugr.es/ceas)
- Cárdenas Sepúlveda, S. L., & Petro González, I. R. (2014). *Rol de las Fuerzas Armadas y de Policía en el marco del posconflicto colombiano*. Bogotá: Universidad Libre.
- Cárdenas, M. E. Romero, R, (2003). *La construcción del posconflicto en Colombia: enfoques desde la pluralidad*. Fescol, Cerec, Cesó, Unijus: Bogotá.
- Cárdenas, S., & Petro, I. (2014). *Rol de las Fuerzas Armadas y de Policía en el marco del posconflicto colombiano*. Verba Luris, 149-162.
- Cardona, D. (s.f.). *La política exterior de la administración Pastrana 1998-2002. Hacia una evaluación preliminar*. Latin American Studies Association -LASA-, 22.
- Carvajal Restrepo Estefanía, (2016), El Colombiano, ¿Por qué Colombia tiene un batallón en el Medio Oriente?, 27-May-2016, [www.elcolombiano.com](http://www.elcolombiano.com)
- Castañeda, A y Vargas, J. F. (2014). Hitos del conflicto y riesgo país.
- Castell, M. (2006). *La Era de la Información: Economía, sociedad y cultura. Vol. 3: La sociedad Red*. México: Siglo XXI editores. Recuperado de: [http://www.felsemiotica.org/site/wp-content/uploads/2014/10/LA\\_SOCIEDAD\\_RED-Castells-copia.pdf](http://www.felsemiotica.org/site/wp-content/uploads/2014/10/LA_SOCIEDAD_RED-Castells-copia.pdf)
- Celi, Pablo. (2005) *Nuevas tendencias en seguridad y defensa en América Latina, Atlas Comparativo de la defensa en América Latina*. Recuperado el 22 de febrero de 2017, de [https://scholar.google.es/scholar?as\\_sdt=1,5&q=seguridad+multidimensional&hl=es&as\\_vis=1#](https://scholar.google.es/scholar?as_sdt=1,5&q=seguridad+multidimensional&hl=es&as_vis=1#).

- CESOP. Centro de Estudios y de opinión pública. (2007). *Plan Colombia: Plan para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado*. Compendio de normas., 2-11.
- CGFM. (2016). Libro estructural Crei-5 - *Plan estratégico militar de estabilización y consolidación Victoria*. Secreto. Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia.
- Chabat, J. (2010). El Estado y el crimen organizado transnacional: amenaza global, respuestas nacionales. *Istor: revista de historia internacional*, 11(42), 3-14. Obtenido de [http://www.istor.cide.edu/archivos/num\\_42/dossier1.pdf](http://www.istor.cide.edu/archivos/num_42/dossier1.pdf)
- Chillier, G., & Freeman, L. (2005). *El Nuevo Concepto de Seguridad Hemisférica de la OEA: Una Amenaza en Potencia*. WOLA.
- CIA. (2016). CIA Library. Obtenido de The State of Strategic Intelligence. The Intelligence Community's Neglect of Strategic Intelligence: <https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/csi-studies/studies/vol51no2/the-state-of-strategic-intelligence.html>
- CODHES. (2004). *The "Patriot Plan"*. Codhes informa, 17.
- Colegio de Defensa del Uruguay 2013. Sebastián Martín Juncal, Profesor. *Seguridad y defensa: Una visión desde los países Iberoamericanos*. 'Construyendo un nuevo paradigma en Defensa para la Patria Grande Suramericana'.. Centro de Altos Estudios Nacionales.
- Collier, P. (2005). *El desafío global de los conflictos locales*. Bogotá: Banco Mundial.
- Colombia, E. N. (13 de Septiembre de 2017). Batallón Colombia No. 3, más de 30 años de historia. Obtenido de Ejército Nacional de Colombia: [https://www.ejercito.mil.co/conozcanos/sinai\\_mision\\_paz/batallon\\_colombia\\_3\\_mas\\_30\\_anos\\_344178\\_344178](https://www.ejercito.mil.co/conozcanos/sinai_mision_paz/batallon_colombia_3_mas_30_anos_344178_344178)
- Colombia. 2017. Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia. Plan Estratégico Militar 2030 (PEM-2030) Recuperado el 24 febrero de 2017 de [https://avafp.blackboard.com/bbcswebdav/pid-1309995-dt-content-rid-10246909\\_1/courses/ESDEGUE\\_CEM\\_2017\\_SEG\\_DEFNAL\\_](https://avafp.blackboard.com/bbcswebdav/pid-1309995-dt-content-rid-10246909_1/courses/ESDEGUE_CEM_2017_SEG_DEFNAL_)

AULA \_B/Plan%20Estrate%CC%81gico% 20Militar%20-PEM%202030-%20CGFM%20%281%29.pdf

Colombia. CGFM. *Plan Militar Victoria Una Paz Estable y duradera*. CREi-5. Obtenido de

Colprensa, (2017) Soldados colombianos podrían participar en misiones en Afganistán, 4. 6. Ejército Nacional. Manual MFE-1-0 Ejército.

Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal. (20 de 01 de 2015). Caracas es la segunda ciudad más violenta del mundo. Ultimas Noticias.ve

Const. (1886). Constitución política de Colombia.

Constitución Política de Colombia de 1991. (Edición 2002.). Artículo 1.

Constitución Política de Colombia, artículo 217

Corporación Colombia Digital. CCD, 2014. *Colombia y Brasil son los países con mayor cantidad de cibercrímenes en Latinoamérica*.

Corte Constitucional, Sentencia C-252 de 11 de abril de 2002, MP. Clara Inés Vargas

Crenzel, E y Vinyes, R. (2009). *El estado y la memoria: gobiernos y ciudadanos frente a los traumas de la historia* / Emilio Ariel Crenzel. Del Nuevo Extremo: Buenos Aires. 637.

D'arcie, H. (2005). Del Plan Colombia al Plan Patriota: Impacto del conflicto armado colombiano en el Ecuador, análisis de una estrategia de seguridad subregional. *Revista Complutense de Historia de América*, 215-230.

Defensa.com. Edición America Latina. Infantería de Marina. La elite de las Fuerzas Armadas Mexicanas. 2013. Recuperado el 20 de Julio de 2017 en <http://www.Defensa.com/reportajes/infanteria-marina-elite-fuerzas-armadas-mexicanas>.

Defense, D. O. (1997). *Quadrennial Defense Review Report*. DoD.

- Del Pedregal, C. C. (2009). *UNASUR y la proyección del Consejo de Seguridad Suramericano*. UNISCI Discussion Papers, (21), 62. Obtenido de
- Díaz, A. (2013). EL PAPEL DE LA INTELIGENCIA ESTRATÉGICA. Cuadernos de Estrategia(162). Obtenido de dialnet: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4275959.pdf>
- Director of National Intelligence.(s.f.) Obtenido de [https://www.dni.gov/files/documents/NIC\\_toc\\_foldout.pdf](https://www.dni.gov/files/documents/NIC_toc_foldout.pdf)
- Dirk Krujit, K. K. (2002). *Fuerzas Armadas y Política en América Latina*. Iberoamericana , 7.
- Ejército Nacional (2016). MFE 6-27 Derecho operacional. Ejército Nacional, Doctrina Damasco.
- Ejército Nacional. (2016). MFE 3-28 Apoyo de la defensa a la autoridad civil. Bogotá, Colombia.
- Ejército Nacional. Manual MFE-3-07 Estabilidad.
- Ejército, C. d. (2016). Doctrina Damasco (1.a ed). Manual Fundamental del Ejército 1-0.
- El Congreso de la República de Colombia. (2009). Informe Congreso - Estrategia de Consolidación del Control Territorial. Obtenido de Organization of American States.
- El Correo. Hay que parar carrera armamentista en América Latina. Obtenido de Diario El Correo de Uruguay: [http://www.elcorreo.eu.org/IMG/article\\_PDF/Hay-que-parar-carrera-armamentista-en-América-Latina\\_a196.pdf](http://www.elcorreo.eu.org/IMG/article_PDF/Hay-que-parar-carrera-armamentista-en-América-Latina_a196.pdf). 26 de agosto de 2002.
- El País, 2017. La Ley de Seguridad Interior se estanca en el congreso mexicano. Recuperado el 20 de abril de 2017 en [http://elpais.com.internacional/2017/03/06/mexico/1488767649\\_963009.html](http://elpais.com.internacional/2017/03/06/mexico/1488767649_963009.html)
- Elliott, J. H. (1999). *Europa después de la Paz de Westfalia*. Pedralbes: revista d'història moderna, (19), 131-146.

- Ellis, E. (2017). The Strategic Context of China's Advance in Latin America: An Update. Note observatoire Chine 2017/2018. Obtenido de [http://www.centreasia.eu/sites/default/files/publications\\_pdf/17-ellis-amerique\\_latine\\_180417.pdf](http://www.centreasia.eu/sites/default/files/publications_pdf/17-ellis-amerique_latine_180417.pdf)
- Entrevista al General Alberto José Mejía Ferrero, 15-FEB-2017, [www.vanguardia.com](http://www.vanguardia.com)
- Estados Unidos. National Security Strategy. Seal of the president of the United States. The National Security Strategy Archive (NSSA). 2015. Recuperado el 21 de Julio de 2017 en <http://nssarchive.us/>
- Estatuto del Consejo de Defensa Suramericano, 11 de Diciembre de 2008 Santiago, Chile.
- Farah, D. (2012). Transnational Organized Crime, Terrorism, and Criminalized States in Latin America: An Emerging Tier-One National Security Priority. Army war coll strategic studies inst carlisle barracks pa. Obtenido de [https://www.casade.org/BibliotecaCasede/organized\\_crime\\_latin\\_america.pdf](https://www.casade.org/BibliotecaCasede/organized_crime_latin_america.pdf)
- Farré, J. A. (2005). *Las amenazas globales del siglo XXI*. Arbor, 180(709), 247-268.
- Ferrer, M. (2011). Todo sobre los pranes y la vida en una cárcel venezolana. Veneconomía Social
- Ferro, J. G., & Ramón, G. U. (2002). *El orden de la guerra: las FARC-EP, entre la organización y la política*. Pontificia Universidad Javeriana.
- FF.MM., M. D.-C. (2002). Informe de Seguridad. Bogotá. D.C.
- Fischer, F. (2008). La expansión (1885-1918) del modelo militar alemán y su pervivencia (1919-1933) en América Latina. Revista del CESLA, 135-159.
- Fischer, H. (2014). *A Guide to U.S. Military Casualty Statistics: Operation Inherent Resolve, Operation New Dawn, Operation Iraqi Freedom, and Operation Enduring Freedom*. Washington: Congressional Research Service.

- Flemes, Daniel. (2009). *Konkurrierender Regionalismus: Fünf Jahren UNASUR und ALBA*. German Institute of Global and Area Studies, Institut für Lateinamerika Studien, 12.
- Fontana, A. *Nuevas amenazas: implicancias para la Seguridad Internacional y el empleo de las Fuerzas Armadas*. 2013.
- Franco Severino, Pablo. (2016). Operaciones de Paz. En: Riquelme y Gallardo. *Defensa 2025: Desafíos*. Centro de Estudios en Defensa.
- Freeman, S. P., Sköns, E., Solmirano, C., & Wilandh, H. (2013). *Trends in World Military Expenditure*. Stockholm International Peace Research Institute. Solna: SIPRI.
- Freytas, M. (2015). Guerra de Cuarta Generación. Obtenido de Derecho a la paz: <http://www.derechoalapaz.com/wp-content/uploads/2015/07/Guerra-de-Cuarta-Generaci%C3%B3n.pdf>
- Fuerzas Militares de Colombia Ejército Nacional. (Enero de 2012). *Plan espada de Honor Primera Fase*. Bogotá D.C, Colombia: Imprenta de las Fuerzas Militares.
- Fuerzas Militares de Colombia- Ejército Nacional. (Enero de 2014). *Plan Espada de Honor Fase III*. Bogotá D.C, Colombia: Imprenta de las Fuerzas Militares.
- Fuerzas Militares de Colombia, Ejército Nacional. (2016). MFE 1.0 El Ejército . 80.
- Fuerzas Militares- Ejército de Colombia. (noviembre de 2016). Plan de Campaña Victoria: Estabilización y Consolidación. Bogotá D.C: Imprenta de las Fuerzas Militares.
- Fuerzas Militares, Ejército Nacional. (2016). Plan de Campaña Espada de Honor IV.
- GÁLVEZ, A. D. V. (2002). Las fronteras de la Unión-el modelo europeo de fronteras. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, (12). Obtenido de <https://recyt.fecyt.es/index.php/RDCE/article/download/48407/29878>

- García Pinzón, V. (2014). *Reformas al Sector Seguridad en Contextos de Post-Conflicto Armado: Experiencias en Centroamérica y consideraciones sobre el Caso Colombiano*. Buenos Aires: FLACSO-ISA.
- García, D. (2006). *War Peace and light weapons in Colombia: A case Study*. Geneva. Ginebra: Seminars on Contemporary Arms Control and Disarmament.
- Gilhodés, P. (1986). El 9 de abril y su contexto internacional. Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura, (13-14), 239-260. Recuperado en: <http://revistas.unal.edu.co/index.php/achsc/article/view/36152/37589>
- Gracia, Ignacio. Entorno VUCA - Volátil, incierto, complejo y ambiguo. Marzo de 2016.
- Guilar, J., & Carranza, M. (2008). *Las maras y pandillas como actores ilegales de la región*. Estado de la Región. San Salvador.
- Halliday F. (2001) The Romance of Non-state Actors. en: Josselin D., Wallace W. (eds) *Non-state Actors in World Politics*. Palgrave Macmillan, London
- Helg, A. (1986). *El Desarrollo de la Instrucción Militar en Colombia en los años 20: Estudio del impacto de una misión militar suiza*. Universidad Pedagógica Nacional, 18.
- Herrera, S. B. (1997). *Globalización y desarrollo mundial*. Editorial de Ciencias Sociales.
- Herrero, R. (2010). El concepto de interés nacional. En M. d. España, Evolución del Concepto de interés nacional (pág. 19). Madrid: Ministerio de Defensa.
- Hoffman, Frank (2009), “*Hybrid threats: reconceptualizing the evolving character of modern conflict*”, Strategic Forum, Institute for National Strategic Studies, National Defense University, April.
- <http://www.cgfm.mil.co/2017/02/21/plan-militar-victoria-una-paz-estable-duradera/>
- <https://search.proquest.com/docview/224066302/abstract/9A32FFDEC33D4B50PQ/1?accountid=143348>

- Huntington, S. P. (1993). *The clash of civilizations and the remaking of a world order*. Penguin Books, India.
- IEEE. (2011). *LA EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD*. Recuperado el 29 de Septiembre de 2017, de INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATEGICOS: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_marco/2011/DIEEEM05-2011EvolucionConceptoSeguridad.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2011/DIEEEM05-2011EvolucionConceptoSeguridad.pdf)
- IEEE. (2012). *EL NUEVO PANORAMA DE SEGURIDAD Y DEFENSA EN LA ERA DE LA GLOBALIZACIÓN*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Madrid: IEEE - UCM.
- Javier, C. Izquierdo, 2015. La estategia de Seguridad nacional de EE.UU. ¿Algo nuevo?. Instituto Español de Estudios Estrategicos. Recuperado el 29 de Abril de 2017 en [http://www.ieee.es/galerias/fichero/doc\\_opinion/2015/DIEEEO852015\\_ESN\\_EEUU\\_algonuevo\\_javierdecarlos.pdf](http://www.ieee.es/galerias/fichero/doc_opinion/2015/DIEEEO852015_ESN_EEUU_algonuevo_javierdecarlos.pdf)
- Jiménez, C. (2010). *Aplicación e instrumentalización de la doctrina de seguridad nacional en Colombia (1978-)*. Colección, 75-105.
- Kaplan, M. (2005). *System and Process in International Politics*. London: ECPR Press.
- Kendall, W. (julio de 1949). *The function of intelligence*. World politics, 1(4).
- Kent, S. (1949). *Strategic intelligence for American world policy*. Princeton: Princeton University Press.
- Laïdi, Z. (1993). *L'ordre mondial relâché. Sens et puissance après la guerre froide*. Paris: Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.
- Lanús, Juan. (2012). Amenazas, Respuestas y Régimen Político. Entre la legítima defensa y la intervención preventiva. Serie de Artículos y Testimonios, N° 76. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales.
- Ley 1794 de 17 de junio 2016.
- Ley 72. (13 de Diciembre de 1930). Obtenido de Sistema Único de Información Normativa: [http://www.suin-juricol.gov.co/clp/contenidos.dll/Leyes/1621239?fn=document-frame.htm\\$f=templates\\$3.0](http://www.suin-juricol.gov.co/clp/contenidos.dll/Leyes/1621239?fn=document-frame.htm$f=templates$3.0)

- Liang, Q., & Xiangsui, W. (1999). Unrestricted warfare. PLA Literature and Arts Publishing House Arts. Obtenido de [http://unec.net/of\\_interest/countries\\_against\\_us/communist\\_china\\_unrestricted\\_warfare.htm](http://unec.net/of_interest/countries_against_us/communist_china_unrestricted_warfare.htm)
- Libro estructural CREI5 FF.MM de Colombia, p,33, Alfaro, 2009 Alfaro, J. A. F. (2009). *Las Fuerzas Armadas en los conflictos asimétricos y las operaciones de estabilización*. DOS DÉCADAS DE POSGUERRA FRÍA, 19.
- Lind William, 1989, pág. 23, “El rostro cambiante de la guerra: dentro de la guerra de cuarta generación”.
- López-Levy, A. (01 de 12 de 2014). Cuba: apuntes para el debate sobre oposición leal y soberanía desde el derecho internacional. Obtenido de Real Instituto Elcano: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/06298f00465f45f49becbbc81e433275/DT16-2014-LopezLevy-Cuba-apuntes-para-debate-sobre-oposicion-leal-y-soberania-desde-derecho-internacional.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=06298f00465f45f49becbbc81e433275>.
- Lund, M. (1996). *PREVENTING VIOLENT CONFLICTS Strategy for Preventive Diplomacy*. Washington: Institute of Peace Press.
- Machado, L. O. (2011). Espaços transversos: tráfico de drogas ilícitas e a geopolítica da segurança. Geopolítica das Drogas (Textos Acadêmicos). Obtenido de <http://www.retis.igeo.ufrj.br/wp-content/uploads/2011-Espa%C3%A7os-Transversos-FUNAG.pdf>
- Maihold, G. (2011). *Crimen organizado y seguridad en América Latina*. Política Exterior, 92-100.
- Manut, R.B. 2009. *La crisis de seguridad en Mexico*. Nueva sociedad, 220, 173-190.
- Martínez Isidoro, Ricardo. (2009). *Las operaciones de apoyo a la Paz*. Documento de trabajo. Real instituto Elcano,
- Mattis y Hoffman, 2005. *La guerra del futuro: la llegada del conflicto híbrido*.

- Meléndez Camargo, Juan David (2015). Colombia y su participación en la Guerra de Corea: Una reflexión tras 64 años de iniciado el conflicto, en: Historia y Memoria N°10 (enero-junio), 199-239.
- Menéndez, M. (2010). Teoría para la acción Geoestrategia continental de EUA. Obtenido de ISUU: <https://issuu.com/renejaimenz/docs/geoestrategia-continental-de-eua>
- México. Camara de Diputados. Biblioteca de Leyes. Recuperado el 20 de julio de 2017 en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgsnsp.htm>
- Ministerio de Defensa Nacional . (Mayo de 2011). Política integral de seguridad y defensa para la prosperidad. Obtenido de [https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Documentos\\_Home/pisspd.pdf](https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Documentos_Home/pisspd.pdf)
- Ministerio de Defensa Nacional. (2015). Política de defensa y seguridad, Todos por un nuevo país. Bogotá, D.C.: Imprenta Nacional.
- National Security Council. (2011). *National Strategy for Counterterrorism*. Washington: Casa Blanca.
- National Security Council. (2011). Strategy to Combat Transnational Organized Crime: Disrupt Drug Trafficking and Its Facilitation of Other Transnational Threats. Obtenido de The White House: <http://www.whitehouse.gov/administration/eop/nsc/transnational-crime/drug-trafficking>
- National Security strategy, 2015. Washington: Casa Blanca. Obtenido de Archive National Security strategy: <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2015/02/2015.pdf>
- Nolte, D. (2010). How to compare regional powers: analytical concepts and research topics. *Review of International Studies* , 881-901.
- Observatorio Venezolano de Violencia. (25 de Marzo de 2014). Reporte 2012. Obtenido de Observatorio Venezolano de la Violencia: <http://observatoriodeviolencia.org.ve/ws/informe-del-ovv-diciembre-2012>.

- Ommati, M. (Sept 2016) Junta Interamericana de Defensa se transforma para enfrentar nuevos desafíos. Obtenido de <https://dialogo-americas.com/es/articulos/inter-american-defense-board-western-hemisphere>
- ONU, (2017) Current and Emerging Uniformed Capability Requirements for United Nations Peacekeeping, [https://cc.unlb.org/Lists/Announcements/Attachments/37/Uniformed%20Capability%20Requirements%20for%20UN%20Peacekeeping\\_May%202017\\_final.pdf](https://cc.unlb.org/Lists/Announcements/Attachments/37/Uniformed%20Capability%20Requirements%20for%20UN%20Peacekeeping_May%202017_final.pdf)
- ONU, Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional, 2004.
- ONU, Informe del Secretario General de 6 de noviembre de 1956, Doc. A/3302
- ONU, MINUSCA Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Centroafricana, recuperado de: [www.un.org/es/peacekeeping/missions/minusca/](http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/minusca/)
- ONU, MINUSMA Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí, Apoyar el proceso político y ayudar a estabilizar Mali, <http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/minusma/>
- ONU, Resoluciones aprobadas sobre la base de los informes de la Primera Comisión, 377 (V) Unión pro paz, [www.un.org.comun/docs/?symbol=A/RES/377\(V\)](http://www.un.org/comun/docs/?symbol=A/RES/377(V)), pág. 11 a 14
- Organización de los Estados Americanos. (2003). La Conferencia Especial sobre Seguridad. Informe del Relator de la Conferencia Especial Sobre Seguridad, (pág. 129). Ciudad de México.
- Organización de los Estados Americanos. (2013). Conferencia Especial sobre Seguridad. Declaración sobre seguridad en las Américas, (págs. Sección II, Parr. 4, inc. m). México.
- OTAN, Disuasión y Revisión de Postura de Defensa, Comunicado de prensa (2012) 063 Publicado 20 de mayo 2012, [http://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_87597.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_87597.htm?selectedLocale=en)
- OTAN, *OTAN y la lucha contra el terrorismo*, [www. Nato.int/cps/fr/natohq/topics](http://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics)

- OTAN, *Relaciones con Colombia*, Última actualización: 19 de mayo. 2017 11:27, [http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_143936.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_143936.htm)
- Paladino, P. A. P. (2002). *Caracterización de las amenazas transnacionales a la seguridad. Red de Seguridad y Defensa de América Latina*. Obtenido de <http://www.resdal.org.ar/Archivo/d00001c8.htm>
- Participación de Colombia en operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU, a punto de ser ley (2016)
- Pastrana Buelvas, Eduardo. (2015). Dilemas de la gobernanza regional en Suramérica frente a las actuales transformaciones hemisféricas. En: Pensamiento Propio N° 42. Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales.
- Patiño, L. (2014). Concepción de la Seguridad: Guerra Fría vs Pos Guerra Fría. Recuperado el 1 de 10 de 2017, de Centro de Estudios de Política y Relaciones Internacionales: <https://cepri.upb.edu.co/index.php/relaciones-internacionales/concepcion-de-la-seguridad-guerra-fria-vs-pos-guerra-fria>
- Pearson, M. R. P. *Función de las SOF en la lucha contra el crimen organizado transnacional*. JSOU University Press. Base Aérea Mac Dill, Florida, 2016.
- Peco, Miguel". La persistencia de lo híbrido como expresión de vulnerabilidad: un análisis retrospectivo e implicaciones para la seguridad internacional. Universidad Complutense. Revista UNISCI / UNISCI Journal, N° 44 May 2017).
- Petraeus, D. (2006). *Observations from soldiering in Irak*.
- Pintado, C. (2016). Cómo enfrentarse al escenario híbrido. Revista de Pensamiento Estratégico y Seguridad CISDE, 1(1), 34-48.
- PLASSAT, X. (2015). BRÉSIL - Trafic d'êtres humains : l'esclavage moderne, ou « Joseph est toujours. vivant ». Diffusion de l'information sur l'Amérique latine. DIAL. No. 3272.

- Polanco, Heriberto G., Ensayo de Seguridad y Defensa. Maestría de Seguridad y Defensa de la Escuela Superior de Guerra. 2017.
- Presidencia de la República - Ministerio de Defensa Nacional. (2003). Política de Defensa y Seguridad Democrática. Obtenido de The Organization of American States: <https://www.oas.org/csh/spanish/documentos/Colombia.pdf>
- Presidencia de la República (2015). Importancia de la Participación de Colombia en las operaciones de paz. Sistema Informativo del Gobierno. New York, 27 de septiembre de 2015.
- Presidencia de la República, 2015, Sistema Informativo del Gobierno, Colombia está lista para compartir con el mundo su experiencia contra terrorismo, narcotráfico, insurgencia y delincuencia transnacional: Presidente Santos,
- Presidencia de la República. [www.presidencia.gov.co/Noticias/2015/Septiembre/Paginas/20150928\\_08\\_Colombia](http://www.presidencia.gov.co/Noticias/2015/Septiembre/Paginas/20150928_08_Colombia)
- Presidencia. (1995). Decreto 2233.
- Presidencia. (2009). Ley 1288.
- Presidencia. (2013). Ley 1621.
- Puig, M. (2015). Planificación y diseño de la fuerza militar por capacidades: la importancia de una correcta comprensión y aplicación. Centro de Estudios Estratégicos. Cuaderno de Trabajo N° 17/2015 pag.12 Obtenido de <http://www.anepe.cl/wp-content/uploads/maqueta-cuaderno-N%C2%BA17.pdf>
- Quinche, C. (2011). El Quinquenio de Rafael Reyes y la transformación del mapa político-administrativo colombiano. Anuario Colombiano de Historia Social y de la cultura, 51-78.
- Redmond, H. (2013). Transnational Organized Crime Groups Operating within the United States: An Evaluation of their Participation in Human Trafficking and Other Forms of Illicit Trade. Josef Korbel School of International Studies. University of Denver. Obtenido de <http://alightnet.org/wp-content/uploads/2015/08/HT-Transnational-Organized-Crime-Groups-Operating-within-the-United-States-Redmond-.pdf>

- Reed, D. J. (2008). *Beyond the war on terror: Into the fifth generation of war and conflict*. *Studies in Conflict & Terrorism*, 31(8), 684-722.
- República Argentina. (2006). Ley 23554 de Defensa Nacional. Sistema de Seguridad Pública en Argentina . Buenos Aires, Argentina: OEA Departamento de Seguridad Pública.
- República Argentina. (2010). *Libro Blanco de la Defensa*. Buenos Aires: Ministerio de Defensa.
- Rey, M. (2008). *La educación militar en Colombia entre 1886 y 1907* . *Historia Crítica* , 150-175.
- Rios, N. (2015). *UNA SEGURIDAD AMPLIACIONISTA PARA EL POST-CONFLICTO COLOMBIANO*. Bogota: UMNG.
- Rivelois, J. (2004). *Essai de caractérisation des différentes organisations illégales avec focalisation sur les mafias criminelles*. France: IRD.
- Rodríguez, Dayanna S., 2010. ¿Hacia dónde va la integración de Sudamérica? *Revista Pre-til*. Publicación semestral de la Universidad Piloto de Colombia.
- Rodríguez, G. (2007). *Antiguas y nuevas amenazas a la Seguridad de América Latina*. *Bien Común*, 15-18.
- Rodríguez, L. (2014). Los pilares de la política integral de seguridad y defensa para la prosperidad como elementos determinadores para su consolidación. *Universidad Militar Nueva Granada*, 29.
- Rojas Aravena, F. (2014). *América latina: cooperación en seguridad y defensa en un contexto de cambios globales*. University for Peace (Costa Rica).
- Rojas, P. (2017). Doctrina Damasco: eje articulador de la segunda gran reforma del Ejército Nacional de Colombia. *Revista Científica General José María Córdova*, 95-119.
- Romero, H. (2016). *La inteligencia en Colombia: De la oscuridad a la institucionalidad*. Bogotá: UMNG.

- Rosen, J. D., & Martínez, R. Z. (2015). La guerra contra el narcotráfico en México: una guerra perdida. *Reflexiones*, 94(1), 153-168.
- Rousseau, J. J. (1960). *Social contract. En E. Barker, Social contract: Essays by Locke, Hume and Rousseau*. Oxford: Oxford University Press.
- Russell, R. (2001). América Latina: ¿entre la integración y la polarización? Un falso dilema. En W. e. al, *La agenda internacional de América Latina: Entre nuevas y viejas alianzas*. Buenos Aires: FES.
- Schroeder, C. (2009). *La influencia de la participación de Colombia en la guerra de Corea en la construcción de la nueva mentalidad del ejército nacional entre 1951 hasta 1982*. Monografía de Grado Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, 129.
- SIPRI. (2012). Year book 2012. *Armaments, disarmament and international security*. Suecia: SIPRI
- Stubbs (2008) From Search and Destroy to Hearts and Minds. En Marston, D. y Malakian, *Counterinsurgency in Modern Warfare* (p.p113-130, Great Britain: Osprey Publishing-(pg. 121).
- The Joint Force in a Contested and Disordered World del 14 July 2016.
- Torres, L. W. (2017). El Sistema Integrado de Monitoreo de Fronteras de Brasil: Contribuciones para la integración Brasil Colombia. *Revista Ensayos sobre defensa y seguridad*. V. 10 P.p. 125-164.
- Torres. L. W. (2016. 06, 06). Convergencia estatal: Integración en Inteligencia estratégica y su importancia en el combate al fenómeno de la convergencia. *Observatorio S&D*, N° 10. Obtenido de <http://ceeseden.esdegue.edu.co/sites/default/files/Bolet%C3%ADn%2010%20-%202016.pdf>
- Torrijos R, Vicente, Otalora S, Juan David. Diciembre de 2013. Las FARC-EP como red de redes. FARC-EP as a Net Of Nets.
- Tovar, J. (23 de abril de 2009). El ejército venezolano vive un proceso de ideologización socialista. Obtenido de Noticias 24.com: <http://www.noticias24.com/actualidad/noticia/40161/ejercito-venezolano-vive-proceso-de-ideologizacion-socialista/>

## Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR)

Trinkunas, H. (2013). Reordering Regional Security in Latin America. *Journal of International Affairs*.

UNASUR (04. 06. 2012) I informe del centro de estudios estratégicos de defensa a la VI reunión ordinaria de la instancia ejecutiva del CDS. Obtenido de <http://ceed.unasursg.org/Espanol/09-Downloads/Informes-Dir/I-INFORME-DIR.pdf>

UNODC (2010). La delincuencia organizada se ha globalizado convirtiéndose en una amenaza para la seguridad. Viena: United Nations Information Service. Obtenido de <https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/GlobalizationofCrime-PR-Final-Spanish.pdf>

UNODC (2016). Informe anual sobre drogas – 2016. Obtenido de [https://www.unodc.org/doc/wdr2016/WDR\\_2016\\_ExSum\\_spanish.pdf](https://www.unodc.org/doc/wdr2016/WDR_2016_ExSum_spanish.pdf)

UNODC (s.f.) *Delincuencia Organizada Transnacional: acabemos con este negocio*. Obtenido de <http://www.unodc.org/toc/>. Acceso en 01/09/2017

UNODC (s.f.) United Nations Office of Drug and Crime Photostream (s.f.) Obtenido de <https://www.flickr.com/photos/unodc/4709073005/in/photostream/>

UNODC. (2004). Convención de las naciones unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos. Obtenido de <https://www.unodc.org/pdf/cld/TOCebook-s.pdf>

UNODC. (2013). Rapport Mondiale des Drogues. Viena: Naciones Unidas.

UNODC. (2016). Informe mundial sobre las drogas. Naciones Unidas.

Vargas, A. (2002). *Las Fuerzas armadas en el conflicto colombiano. Antecedentes y Perspectivas*. Bogotá: Intermedio Editores, una división de Círculo de Lectores S.A.

Vicencio, M. V. (s.f.) Ameripol, en la lucha contra el Crimen Organizado Transnacional Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos – ANEPE. Obtenido de <https://www.anepe.cl/ameripol-en-la-lucha-contr-el-crimen-organizado-transnacional/>

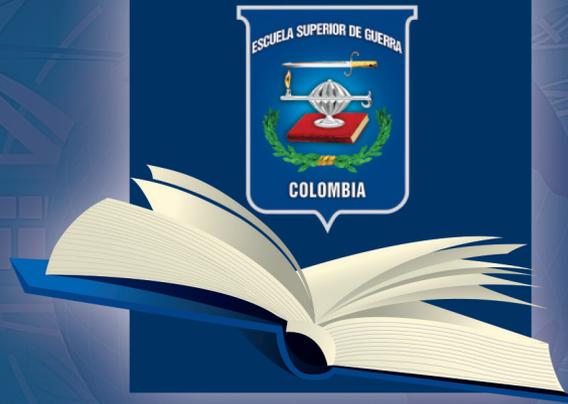
- Virally, Michel. (1998). La Noción de Función en la Teoría de la Organización Internacional. En: *El Devenir del Derecho Internacional, ensayos escritos al correr de los años*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Wagley, J. R. (2006, March). *Transnational organized crime: Principal threats and US responses*. Library of congress Washington D.C. congressional research service.
- Weinberger, D. (2013). *Le République Bolivariana de Venezuela: Un nouvel épiceptre du trafic régional et mondial de cocaïne*. Drogues Enjeux Internationaux. Observatoire Française des Drogues et de Toxicomanies.
- Woocher, L. (2009). *Preventing Violent Conflict. Assessing progress, Meeteing Challenges*. Washington: United States Institute of Peace.



PRINTED IN COLOMBIA  
IMPRESO EN COLOMBIA  
**IMPRESA Y PUBLICACIONES FF.MM.**  
BOGOTÁ - COLOMBIA  
2018



# EDICIONES



esdeguecol



@esdegue



Escuela Superior  
de Guerra



Escuela Superior  
de Guerra



Escuela Superior  
de Guerra



issuu  
esdeguecol



ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA  
"General Rafael Reyes Prieto"  
#Esdegue  
Carrera 11 No. 102-50  
Conmutador: 620 4066  
Bogotá, Colombia  
www.esdegue.edu.co

ISO 9001:2008  
NTCGP 1000:2009  
**BUREAU VERITAS**  
Certification

