

DESAFÍO A LAS FRONTERAS: EL CRIMEN ORGANIZADO TRANSNACIONAL, LAS POLÍTICAS Y PLANES NACIONALES*

Henry Cancelado Franco

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

Resumen

El sistema internacional contemporáneo se debate entre la realidad de la soberanía del Estado nación y la capacidad de la globalización. En este interregno, aparecen los fenómenos transnacionales, los cuales se definen por su capacidad global y por su posibilidad de afectación al concepto y realidad de Estado como se conoce. La frontera, la cual es el comienzo y el final de un Estado, se ve afectada por estos procesos que la golpean constantemente; de tal manera, la criminalidad aprovecha la capacidad de la globalización y se asienta en procesos transnacionales que la hacen más efectiva y eficiente en su acción delictiva. Para Colombia, el proceso de transnacionalización del crimen organizado ha marcado estos primeros años del pos-acuerdo y genera dudas frente a la capacidad de adaptación y respuesta por parte de todo el Estado. A nivel de las políticas y los planes gubernamentales se diseñan propuestas y líneas estratégicas para enfrentar este flagelo, el cual ha aprovechado las zonas grises de los acuerdos, lo complejo de la realidad política y social; y por supuesto, la ambición y persistencia de las amenazas violentas.

Palabras clave

Crimen organizado, fronteras, seguridad, globalización, políticas públicas.

Abstract

The contemporary international system is torn between the reality of the sovereignty of the nation state and the capacity for globalization. In this interregnum, transnational phenomena appear, which are defined by their global capacity and by their possibility of affecting the concept and reality of state as it is known. The border, which is the beginning and end of a State, is affected by these constantly beating processes; in this way, criminality harnesses the capacity of globalization and settles on transnational processes that make it more effective and efficient in its criminal action. For Colombia, the process of transnationalization of organized crime, has marked these first years of the post-agreement and raises doubts about the ability of the entire State to adapt and respond. At the level of government policies and plans, proposals and strategic lines are designed to address this problem, which has taken advantage of the grey areas of the agreements, the complexity of political and social reality; and of course, the ambition and persistence of violent threats.

Keywords

Organized crime, borders, security, globalization, public policies.

Introducción

El crimen organizado transnacional (COT) aparece hoy como uno de los grandes desafíos dentro del sistema internacional, ya que logra desestabilizar regiones y localidades a partir de procesos transnacionales de criminalidad e ilegalidad. Claramente la transnacionalización de estos actores obedece al aumento en el alcance y la velocidad en el proceso de globalización y, a la vez, obedece a la dificultad del Estado por lograr una gobernabilidad en sus territorios y a la dificultad práctica para poder articular una cooperación internacional eficiente y eficaz que logre golpear a este flagelo. Es complejo intentar una definición no instrumental de este fenómeno, aunque, sí se puede intentar un acercamiento que permita delimitar de manera teórica a los hechos de naturaleza delincencial que tienen características similares.

El escenario que permite caracterizar a una actividad, tanto legal como ilegal, como transnacional es la frontera, la cual marca la característica de “internacional” de cualquier cosa que la atraviese. En ese sentido, es importante lograr una relación intelectual y fenoménica directa entre la globalización, la transnacionalización y la frontera como el escenario de apertura de lo local, y de materialización de lo global.

El problema para un país como Colombia es que después de una larga confrontación insurgente, se enfrenta a dos procesos que desafían la gobernabilidad del país: por un lado, la atomización de la violencia a partir de la articulación de actores remanentes del proceso de paz, lo que produce la eclosión de actores delincuenciales que se han fortalecido, unido y expandido tanto en el territorio como en el negocio que

abanderan. Y, por otro lado, la aparición de nuevos actores ilegales en la región que se organizan y aprovechan las debilidades del Estado, en su proceso de desarrollo y consolidación, y van creando vectores y redes delincuenciales con alcance global. Estos nuevos actores hacen que se deba responder a una doble dinámica, la internalización de los problemas internacionales; a la vez que se debe responder a los procesos internos y locales en el territorio nacional.

En consecuencia, si bien se pueden analizar el fenómeno del COT como una resultante de un proceso de globalización “desviada”, como señalan Álvarez y Zambrano (2017), también es cierto que el fenómeno se ve potenciado por una relación difusa entre lo doméstico y lo internacional, en la cual los actores ilegales han ganado influencia gracias a su capacidad de corruptibilidad y a la alta rentabilidad de sus negocios.

El objetivo de este escrito es demostrar que en Colombia las amenazas persisten, a partir de la penetración del crimen organizado transnacional, y su articulación con los actores delincuenciales locales, a la vez que se crea una tensión y una dicotomía en la seguridad y la defensa del país. En primer lugar, se analizará la transformación del contexto internacional, con el fin de demostrar que el COT tiene todo el escenario abonado para poder desarrollarse plenamente en el sistema internacional contemporáneo. En segundo lugar, se perfila el fenómeno del COT en su estructura, proceso y desarrollo, más allá de las cifras que son importantes para mostrar la capacidad de influencia. Finalmente, se estudiará el caso colombiano de transnacionalización del crimen y la forma de asimilación del Estado colombiano a partir de planes y políticas.

1. El sistema internacional contemporáneo: globalización y crimen

El crimen organizado transnacional no aparece con una definición clara dentro de la Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional (UNTOC, por sus siglas en inglés), sin

embargo, sí establece unas características importantes de lo que es un grupo criminal organizado, como un grupo de tres o más personas que no fue formado de manera aleatoria; que ha existido por un periodo de tiempo; actuando de manera premeditada con el objetivo de cometer un delito punible con, al menos, 4 años de encarcelamiento; con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero o material (UNTOC, 2019).

La UNTOC cubre, únicamente, delitos que son “transnacionales”, un término bastante amplio. Dicho término se refiere no sólo a ofensas cometidas en más de un Estado, sino también a aquellas ofensas que tienen lugar en un Estado pero que son llevadas a cabo por grupos que operan en más de un Estado, así como delitos cometidos en un Estado pero que tienen un impacto substancial en otro Estado.

Esta definición tan amplia presenta un problema conceptual, pero en términos prácticos permite agrupar la mayor cantidad de fenómenos delincuenciales que se presenten a nivel global y que muestren similitud en dos aspectos esenciales: alcance global y velocidad del fenómeno. En efecto, si este fenómeno de la criminalidad parece estar desbordado, no es precisamente porque sea más intensivo o porque las estructuras se hayan vuelto “más delincuenciales”, sino porque la globalización contemporánea hace que un fenómeno tenga un impacto exponencialmente mayor a lo que parecía anteriormente. “la globalización significa los procesos en virtud de los cuales los Estados nacionales soberanos se entremezclan e imbrican mediante actores transnacionales y sus respectivas probabilidades de poder, orientaciones, identidades y entramados varios” (Beck, 1997, p. 27).

Es decir, la globalización tal y como la expresa Beck (1997), es el proceso de transnacionalización de diferentes flujos y fenómenos que obligan al Estado a redefinirse en tanto su poder como en su capacidad de gobernabilidad, ya que aparecen una serie de actores transnacionales que redefinen la forma en la que el Estado se ve a sí mismo y entiende su papel en el sistema internacional “existe una afinidad entre las distintas lógicas de las globalizaciones ecológica, cultural, económica, política y social, que no son reducibles –ni explicables–, las unas a las otras, sino

que, antes bien, deben resolverse y entenderse a la vez en sí mismas y en mutua interdependencia” (p. 27).

Por supuesto que, dentro de esta lógica de entendimiento de la globalización como un fenómeno múltiple en diferentes escenarios y con diferentes posibilidades, el crimen se inserte en esa maraña de vectores resultantes de la capacidad global de todos los actores que ahora tienen una posibilidad de influencia internacional. Por supuesto, esto debido al reto constante que le implica al Estado el control de sus fronteras cuando estos actores ya no parecen estar amarrados a un solo territorio, bajo una sola lógica de Estado nacional.

Como resultado aparece una globalidad con unas razones muy claras que apuntan a su irreversibilidad a saber (Beck, 1997, p. 27):

El ensanchamiento del campo geográfico y la creciente densidad del intercambio internacional, así como el carácter global de la red de mercados financieros y del poder cada vez mayor de las multinacionales.

La revolución permanente en el terreno de la información y las tecnologías de la comunicación.

La exigencia, universalmente aceptada, de respetar los derechos humanos -también considerada [...] como el principio de la democracia.

Las corrientes icónicas de las industrias globales de la cultura.

La política mundial pos-internacional y policéntrica: junto a los gobiernos hay cada vez más actores transnacionales con cada vez mayor poder (multinacionales, organizaciones no gubernamentales, Naciones Unidas).

El problema de la pobreza global.

El problema de los daños y atentados ecológicos globales.

El problema de los conflictos transculturales en un lugar concreto.

Para analizar el fenómeno del crimen organizado transnacional, es necesario entender cada una de estas razones. Es así como en una ampliación taxativa de estas razones, es necesario entrar a exponer la razón por la cual se convierten en explicaciones que dan cuenta de cualquier fenómeno global, en este caso de la criminalidad.

1. *El ensanchamiento del campo geográfico y la creciente densidad del intercambio internacional, así como el carácter global de la red de mercados financieros y del poder cada vez mayor de las multinacionales.* El aumento de los mercados financieros ha permitido que el COT pueda mover sus capitales por cualquier parte del mundo sin ningún problema. Además, que logra mayor velocidad en sus transacciones que las que puedan tener los organismos de control. De igual manera se han convertido, en este sentido en corporaciones muy organizadas y eficientes en su labor.

Una de las características fundamentales de esta evolución en la tipificación penal, es que se pasó de un delito de naturaleza individual a uno de naturaleza corporativa, pues las grandes organizaciones criminales trabajan en asociación, muy eficientes y planificadas, es decir, funcionan como cualquier empresa transnacional exitosa, con estructuras funcionales, jerarquías, tareas y actividades específicas. (Cuéllar, 2018)

2. *La revolución permanente en el terreno de la información y las tecnologías de la comunicación.* La velocidad de la expansión y la eliminación de las barreras geográficas gracias a las comunicaciones, son potenciadas por el desarrollo tecnológico que soporta al sistema económico. El éxito de la globalización como fenómeno comprensivo de la realidad internacional, radica en la velocidad de la comunicación contemporánea y no en la medición de los flujos del comercio o las finanzas internacionales. La eficiencia de la comunicación hace que sea más fácil organizar redes de delincuencia y llegar a mercados que antes hubieran parecido inasequibles.

3. *La exigencia, universalmente aceptada, de respetar los derechos humanos -también considerada [...] como el principio de la democracia.* Paradójicamente, la aparición de principios universales le ha permitido al COT, entender más fácilmente el ordenamiento jurídico y los principios políticos que violenta en su accionar y, puede así, generar redes de corrupción globales para poder cubrirse donde quiera que se encuentre. Eso no significa que no sean principios válidos, ni que no deban respetarse ni exigir su cumplimiento.

4. *Las corrientes icónicas de las industrias globales de la cultura.* Es evidente que la globalización cultural crea nichos de mercado donde antes no existían; el consumo cultural global hace que, por ejemplo, se busque contrabandear con productos resultantes de la industria cultural y de lo que se puede considerar patrimonio de los países.

5. *La política mundial pos-internacional y policéntrica: junto a los gobiernos hay cada vez más actores transnacionales con cada vez mayor poder (multinacionales, organizaciones no gubernamentales, Naciones Unidas).* La globalización multiplica a los actores internacionales y no deja ver claramente la realidad del sistema internacional.

Después de la Guerra Fría, la mafia y el crimen organizado renacieron de sus cenizas. Los economistas liberales han tendido a adoptar una postura negligente con respecto a la mafia, como si se tratase de una anomalía, un negocio ilegal. Pero esta perspectiva oculta la naturaleza sociales y política de las sociedades secretas y, minusvalora las implicaciones del blanqueo de dinero a gran escala. Es como si se hubieran cerrado los ojos con respecto a la economía global ilegal; como si la mafia y sus metas fueran un factor más dentro de la globalización. Un sistema criminal como la mafia, con gran experiencia histórica, puede alcanzar cualquier país y tiene la organización necesaria para lograr sus metas (Ruilhe, 2003, p. 81).

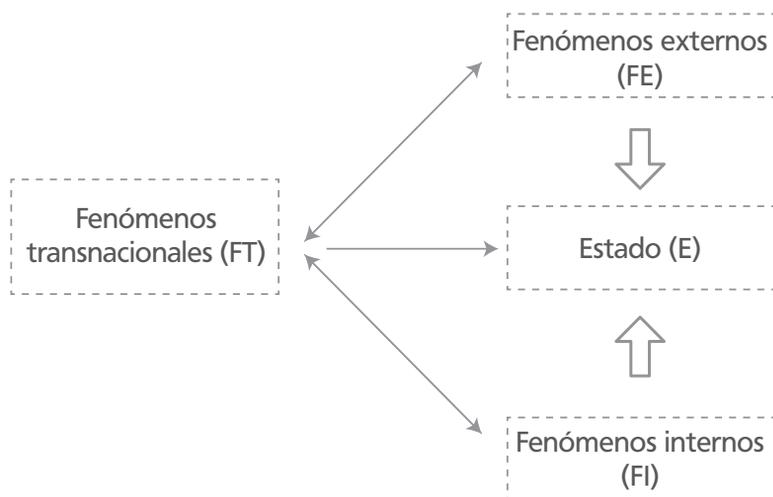
6. *El problema de la pobreza global.*

7. *El problema de los daños y atentados ecológicos globales.*

8. *El problema de los conflictos transculturales en un lugar concreto.*

Estos tres se pueden explicar de manera conjunta, toda realidad que afecte de manera local a una comunidad y, que la desestabilice en sus labores cotidianas legales, hace que dicha comunidad se cuestione las opciones de la ilegalidad para poder subsistir. No es una ecuación automática, pero, por lo general, las afectaciones locales le dan más insumos al crimen organizado. Se puede ver desde la venta de patrimonio cultural, hasta cultivos ilícitos.

Figura 1. Modelo de la triple presión sobre la seguridad y estabilidad del Estado y el sistema internacional



Fuente: Elaboración propia.

De tal manera, se crea una situación de presión sobre los Estados, la cual genera una sensación de inestabilidad internacional, a la vez que obliga al mismo Estado a jugar su legitimidad en escenarios más locales y territorializados de gobernanza. La seguridad internacional contemporánea se juega en lo local, en lo nacional y en lo global, debido a la transnacionalización de los actores ilegales, producto de una globalización como ya se ha explicado. Entonces, de acuerdo a la figura 1, se tiene que:

Vector FE-E: La **presión** ejercida como resultado del juego natural de los Estados en el sistema internacional, es decir, la actuación clásica descrita desde el realismo, basada en los intereses de los Estados.

Vector FI-E: La **presión** ejercida como resultado del juego de los actores internos de un país, que buscan diferentes tipos de reivindicaciones de diferente estilo. Aquí entran estructuras insurgentes, terroristas y criminales; por supuesto dentro de la línea de análisis que se lleva, la definición de estos tres es cada vez más compleja. Cada vez es más difícil de entender como estructuras que actúan separadas.

Vectores FI-FT, FE-FT: La **relación** establecida entre los diferentes fenómenos del sistema internacional, la cual genera un proceso de transnacionalización por medio de la creación de vasos comunicantes basados en los intereses de los actores que se mueven libremente en el sistema internacional, como resultante del proceso de globalización de los actores, ya sean legales o ilegales.

Vector FT-E: La **presión** ejercida como resultado de la **relación** de los diferentes actores, legales o ilegales que se mueven en el sistema internacional y, que crean una sinergia política, económica y militar; por supuesto basada en sus intereses y que afectan al Estado en su capacidad de respuesta, la cual ya no se concibe como una respuesta unilateral, sino que se construye a partir de la sinergia de intereses con diferentes actores que le pueden ayudar a defenderse. Podría ser bidireccional si se piensa en la corrupción como un procedimiento por medio del cual, grupos delincuenciales, enconados dentro de las instituciones y procesos de un Estado, se enlazan para lograr maximizar sus intereses.

El claro caso de un fenómeno en este sentido es Venezuela. En la actual crisis venezolana confluyen tres niveles que hacen que la crisis sea una crisis que, desde lo global ha golpeado al sistema internacional y al interés estratégico de las grandes potencias; y también es una crisis que, desde un gran tablero mundial, ha impactado en escenarios locales que no pareciera que estarían en la mitad de una crisis global.

Un primer nivel es un nivel binacional, en el cual su principal característica es la migración irregular y la tensión política, económica y militar entre Colombia y Venezuela. Un segundo nivel es la crisis regional, en la cual los efectos de lo binacional se multiplican en todo el continente americano, además divide a la región entre los países afectados al régimen de Maduro y a los países que apoyan al presidente Guaidó. El tercer nivel, que fue el que hizo que la crisis escalara y se volviera un problema global, es el nivel internacional en el cual las principales potencias como Estados Unidos, Rusia y China se enfrentan de manera diplomática por proteger sus intereses en uno de los países más ricos en recursos de hidrocarburos y oro. Este último nivel implica también la entrada de otros

países con intereses como Irán y Turquía, y se juega con cuadrantes en el Báltico, Asia Pacífico y Oriente Medio.

Al mismo tiempo entonces, aparecen actores criminales que aprovechan este desequilibrio para crear nexos y sacar algún tipo de beneficio para sus propias causas, es el caso concreto de Hezbollah y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), dos organizaciones que combinan su acción terrorista con su actuar delincencial para lograr réditos económicos y potenciar su capacidad militar o ganar posición estratégica para fortalecer sus acciones e influencia.

2. Características y capacidades del COT

La Convención de Palermo (2000), dentro del artículo 2 considera a un grupo criminal organizado como: “Un grupo estructurado de tres o más personas que existe durante cierto tiempo y que actúa concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o tipificados [...] con miras a obtener un beneficio económico o de otro orden material” (UNODC, 2004).

Así mismo, para Peter Lupsha, (citado por Moreno 2015) existen tres etapas de evolución del COT, una etapa *predatoria* en la que aparecen bandas criminales y pandillas que no amenazan al Estado, gracias al control de las fuerzas policiales. Esta etapa se caracteriza por pandillas locales y bandas que son golpeadas con actividades de inteligencia y presencia policial. Posteriormente aparece una etapa *parasítica* en la cual el crimen organizado logra infiltrarse en el Estado e inicia un proceso de inoculación de la corrupción para lograr que sus actividades criminales se invisibilicen frente al sistema. Finalmente, una etapa *simbiótica* en la cual la debilidad e inacción del Estado ante el crimen organizado se apodera de la institucionalidad estatal y se pone al servicio de la delincuencia. En esta última etapa, la delincuencia y el Estado se identifican como una sola entidad; mientras que en las anteriores eran entidades separadas e identificables en sus límites, esta simbiosis carcome a las instituciones y los regímenes entran en una crisis tan profunda que la

ilegitimidad llama a la inestabilidad y lucha política, con el fin de rescatar o refundar al mismo Estado. En esta etapa, “los mafiosos asumen tanto el liderazgo político como el monopolio de los recursos económicos y financieros del Estado” (p. 5).

Hasta el día de hoy, no hay una definición ampliamente aceptada de “crimen organizado” y a menudo, los autores no distinguen claramente entre “crimen” o “criminalidad” e “ilegalidad”. Asimismo, existe una tendencia a fusionar diferentes tipos de actividades y actores en las narrativas sobre el crimen organizado. No es raro encontrar que “los líderes de las pandillas, los capitanes de la milicia y los capos de la droga” o los señores de la guerra, traficantes de armas, blanqueadores de dinero, guerrilleros y terroristas estén todos agrupados bajo la etiqueta de “crimen organizado”. (Schultze-Kraft, 2016, p. 28)

La imposibilidad de la definición taxativa y concreta del crimen organizado obliga a considerar diferentes tipos de organizaciones y actividades criminales existentes. Así como sus diferentes estructuras y sus mercados efectivos y potenciales en los que actúan o pudieran desenvolverse.

Desde esta perspectiva se pueden adoptar nuevas e integrales definiciones que caracterizan el crimen organizado internacional como un «sistema de relaciones sociopolíticas perdurables, caracterizadas por el establecimiento de redes clientelares de cooperación entre criminales profesionales y funcionarios públicos y, que persigue el propósito de obtener ganancias económicas mediante el desarrollo de diversas actividades ilícitas, apoyadas en última instancia por el uso de la violencia». (Campero, 2016, p. 121)

Sin embargo, la respuesta del Estado sigue estando atada a las formas jurídicas *unidimensionales*, incapaces de comprender el fenómeno en su totalidad y respondiendo con políticas públicas de seguridad que no logran el impacto deseado, sino que, por el contrario, pareciera que la criminalidad transnacional está en uno de sus mejores momentos, por no decir el mejor. Como consecuencia resulta muy difícil en la práctica establecer diferencias claras entre los que podrían considerarse asuntos internos de un país y aquellos que pueden ser objeto de acción internacional.

En este punto, la frontera del derecho también se hace difusa, ya que la forma efectiva de responder a las amenazas y a la inestabilidad por parte de la comunidad internacional es en las Cortes internacionales y en el compendio de las obligaciones jurídicas de los Estados. La otra forma es la intervención bélica, pero ésta cada vez se hace más costosa y menos clara en ciertas regiones que se pueden volver un problema serio a nivel internacional. La interdependencia en las relaciones viene acompañada de la interdependencia de los problemas, cuyo ámbito de acción escapa al control de cada Estado en particular. De igual manera, cada delito contiene, en sí, una cadena de valor que hace que sea difícil de atacar de manera integral, además porque en la lucha contra la ilegalidad, se produce un efecto de desplazamiento de las estructuras criminales entre los diferentes negocios.

Tradicionalmente se cree que solamente los negocios asociados a toda la cadena de las drogas son los más atractivos para la delincuencia; sin embargo, existen otros que son tan apetecidos como estos primeros y que pueden ser menos combatidos. “El comercio ilícito es una actividad que engloba varios hechos delictivos como el contrabando, la defraudación aduanera, la piratería, la corrupción, el cohecho pasivo, y otros muchos, que tienen un impacto negativo creciente en las sociedades y países del mundo” (Red Centroamericana de Centros de Pensamiento e Incidencia; Fundación Konrad Adenauer, 2015, p. 11).

Durante décadas, los Estados-nación han lidiado con varias formas de crimen organizado: algunos han sido más exitosos que otros. Como ya se vio, el grado de amenaza de las organizaciones criminales depende de la fortaleza de los grupos criminales y de las instituciones estatales, así como de la existencia o ausencia de incentivos socioeconómicos para que los individuos se involucren en actividades delictivas. La fortaleza de los grupos criminales depende directamente de la rentabilidad del negocio ilícito al que se dediquen, así como de la capacidad de contención de las instituciones de seguridad y justicia. En este sentido, no resulta extraño que en los países que cuentan con sistemas de seguridad y justicia eficientes, el desarrollo y la capacidad de amenaza del crimen organizado sea menor que en aquellos que tienen instituciones débiles y autoridades que toleran las actividades criminales. Sin embargo, en las últimas dos décadas la globalización económica,

así como el desarrollo del transporte y las comunicaciones a nivel mundial, han hecho que el combate contra las bandas criminales no pueda darse sólo a nivel nacional y que la colaboración internacional sea un elemento indispensable para mantener la gobernabilidad dentro de cada país. Lo anterior ha llevado al desarrollo de una amplia gama de instrumentos de cooperación entre los países que han buscado responder a la nueva dimensión transnacional del crimen organizado. (Chabat, 2010, pp. 10-11)

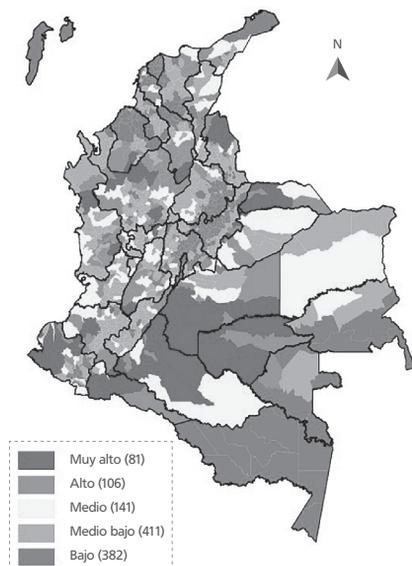
Todavía los resultados en esta lucha están por verse. “Se estima que el crimen organizado transnacional genera 870 mil millones de dólares al año, más de 6 veces el presupuesto de la asistencia oficial para el desarrollo y, es equivalente al 7 por ciento de las exportaciones mundiales de mercancías” (UNODC, 2009), estas cifras solamente siguen creciendo y aunque la cooperación internacional se mantiene, también es cierto que las redes ilegales también lo hacen.

3. Un nuevo conflicto en las mismas fronteras

3.1. Delincuencia, grupos armados y territorio

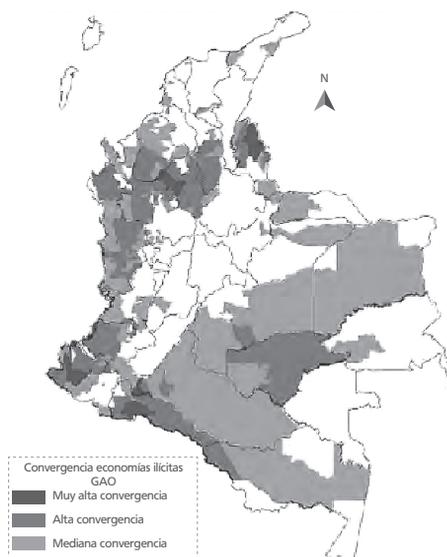
Actualmente hay una mecánica algo diferente en el conflicto colombiano, producto de la desaparición de las FARC como se conocían. Las acciones, anteriormente, también estaban concentradas esencialmente en las zonas de presencia fuerte del Estado, con el fin de disputarle ese territorio específico, o de darle golpes estratégicos que lo obligaran a doblarse.

Figura 2. Índice y zonas de incidencia del conflicto armado (2002 – 2013)



Fuente: Departamento Nacional de Planeación. (DNP - Grupo de proyectos especiales, 2016, p. 10).

Figura 3. Grupos armados organizados (GAO) y economías ilícitas.



Fuente: Política de Defensa y Seguridad (Ministerio de Defensa, 2019, p. 24).

En ambos mapas se puede observar que las regiones más afectadas son zonas rurales, con dificultades de comunicaciones de los grandes centros urbanos; en los cuales la ley y la seguridad no se perciben de la misma manera que en las ciudades. De igual manera, en estas zonas los niveles de pobreza son mayores y las dinámicas económicas son de subsistencia. Entre ambos mapas, se observa que aun cuando el conflicto armado termina en la manera en que venía, las zonas fronterizas siguen con gran afectación de la violencia, especialmente todo el Pacífico y la zona del Catatumbo. Es decir, hubo una transformación de los grupos armados, pero no de la lógica violenta con la que pretenden mantener la influencia en esas zonas, especialmente económica. Ahora bien, tanto el Pacífico como el Catatumbo tienen unas condiciones geográficas internas y unas posibilidades de vecindad interesantes para los grupos ilegales. En el caso del Catatumbo, la crisis venezolana y la falta de gobernabilidad de la dictadura venezolana, hace que el contrabando y el tráfico esté disparado; así como la riqueza de la región combinada con la pobreza y la presencia de gran cantidad de grupos armados.

El Catatumbo está bañado en petróleo y gasolina como ninguna otra. Las cifras así lo certifican. Según estimativos del gobierno nacional, en toda la cuenca que conforma esta vasta zona del nororiente del país existen reservas probadas de 17 millones de barriles de petróleo y, de acuerdo con la Agencia Nacional de Hidrocarburos, para 2015 estaban comprometidas unas 337 mil hectáreas de tierra para la producción y explotación de hidrocarburos, mientras que unas 224 mil ha esperaban para ser concesionadas a empresas tanto nacionales como extranjeras.

En el Catatumbo, los hidrocarburos también terminaron alimentando lucrativos negocios ilegales cuyos dividendos han engordado, por años, las arcas de grupos armados ilegales como la guerrilla del ELN, la disidencia del EPL, las mafias de contrabandistas que se mueven por la región (...) Uno de ellos es el contrabando de gasolina desde Venezuela. Por la porosa frontera con el vecino país ingresan diariamente cientos de galones de combustible que luego es comercializado en Norte de Santander, Cesar, La Guajira y Santander.

[...] Hablar del contrabando de combustible es referirse a un negocio de otro nivel, que mueve miles de millones de pesos y donde la participación de grupos

armados organizados como ‘Los Rastrojos’ y Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC) es mucho mayor. Hoy día, el poder armado alcanzado por los primeros en el municipio fronterizo de Puerto Santander les permite ingresar tantos galones de gasolina diarios como para copar la capacidad de un par de camiones tipo Ford 300. Igual sucede en La Parada, Villa del Rosario y Los Patios, por donde se mueven decenas de ‘bachaqueros’ (como les dicen en esta región a quienes ingresan contrabando a pie) trayendo pimpinas de gasolina para las AGC, ‘amos y señores’ de esos territorios. (Verdad abierta, 2018)

Si bien en el último año, la dinámica violenta puede haber generado un cambio en los actores que intervienen en esta lucha, el principio y los procesos delictivos son los mismos.

Ahora tenemos una preocupación adicional: los mexicanos”, agrega Cañizares. “Desde 2010 se advertía su presencia en la región. Pero ahora, el Cartel de Sinaloa tiene gente de ellos en el territorio, en las zonas de cultivo, en los laboratorios, están intentando controlar toda la cadena. Eso es evidente en Tibú, donde están los laboratorios y las rutas para sacar la droga. (Verdad abierta, 2018)

La presencia de mafias internacionales en Colombia no es nueva, y depende especialmente del negocio de la droga. Estos grupos se van a ubicar especialmente en estas zonas fronterizas, más que en el centro del país, ya que lo que les importa es la posibilidad de la exportación del producto y no buscan establecer dinámicas de dominio territorial particular en ninguna otra parte que no sea benéfica para su negocio.

De tal manera que la frontera se convierte en esa zona estratégica para el crimen organizado transnacional y, en el caso de Colombia, son zonas con todas las características para que la ilegalidad brote de manera casi que natural. Ya es sabido y, está ampliamente documentado, el abandono estatal de las fronteras.

Cuando el Estado no ocupa efectivamente un espacio vacío, deja abierta la posibilidad de que un actor no estatal pueda ser capaz de ganar la lealtad de la población; la presencia de grupos armados fuera del control del Estado es un indicador primario de la existencia de espacios vacíos. (Álvarez Calderón, 2017, p. 312)

Además, se presentan otras características geográficas que dificultan el control del Estado, en este caso la selva; lo que a su vez “justifica” la falta de infraestructura para conectar esos territorios a centros económicos y de consumo que les permitan sanear las prácticas delictivas.

El incremento de la violencia en los espacios fronterizos obedece a los cambios registrados en las funciones de la frontera. La apertura comercial impulsó las zonas fronterizas en los circuitos de comercialización internacional de actividades ilícitas como drogas, armas, tráfico de personas, [...] Esta violencia es distinta cuantitativa y cualitativamente, de un lado a otro de la frontera, básicamente por las condiciones geográficas, demográficas, institucionales, las necesidades básicas insatisfechas, la estructura productiva y los sistemas delictivos. Para abordar la violencia fronteriza, la política de seguridad en estos espacios debe seguir la de seguridad ciudadana y descentralizar las políticas públicas en frontera para adaptarlas a las dinámicas locales de violencia. (Linares, 2019, pp. 141-142)

Claramente, la dinámica aquí señalada está muy marcada por las condiciones de pobreza y miseria en la que viven muchas zonas fronterizas del país.

3.2. Planes y estrategias desde Colombia

En términos generales, la transnacionalización de los problemas de seguridad a nivel internacional, hacen que el límite entre lo que se considera como procesos exclusivamente internos de un país, y lo que se considera como procesos propios del sistema internacional, sean cada vez más difusos. Así mismo, el crecimiento del sistema económico y las redes de globalización, han animado la evolución del crimen organizado transnacional, el cual se ha mezclado con otros fenómenos previos como grupos terroristas o subversión, los cuales se benefician de los réditos económicos que se producen en toda la actividad criminal global. Estos fenómenos solamente pueden ser enfrentados a partir de la cooperación estatal.

A través de la cooperación internacional y de la integración regional, los países pueden beneficiarse de las experiencias de cada uno y mantener, de

manera más efectiva, el equilibrio entre la seguridad fronteriza y el facilitar la circulación de personas y bienes. La clave de nuestro éxito respecto de los desafíos en materia de seguridad pasará por la habilidad del hemisferio para reconciliar la relación entre seguridad, comercio y desarrollo, y para moverse hacia adelante de una manera integrada y multidimensional que enfatice el valor de la cooperación y de las alianzas a la hora de afrontar desafíos comunes. (OEA, 2007)

La frontera se convierte entonces, en una especie de pórtico simbólico que se transforma semánticamente, aunque en su realidad física pueda sufrir también transformaciones en el sentido en que se puede pactar nuevos hitos, o los referentes geográficos de la misma pueden cambiar. Para el COT, la frontera toma todo el valor porque se convierte en el horizonte de posibilidad del éxito de la actividad criminal¹. “La idea de frontera ha experimentado transformaciones en el paso de la modernidad a la modernidad tardía o líquida. Durante el apogeo de la modernidad las fronteras eran más bien percibidas como realidades inmutables y sólidas ligadas a una sociedad estable” (Cristoffanini & Cancino, 2015, p. 2).

Cuando se analiza el COT en Colombia, se asumen que solamente hay que remitirse al fenómeno de las drogas y las estructuras creadas en torno a este negocio. Este tipo de mafias son las que más han golpeado al país y por eso el esfuerzo se ha concentrado esencialmente en este tipo de organizaciones, sin embargo; las políticas de seguridad, especialmente la de 2019, junto con el Plan Bicentenario de las Fuerzas Militares (FFMM), el cual en el direccionamiento estratégico del Comando General, señala unas líneas de esfuerzo conjuntas que apuntan a desarrollar diversas acciones que buscan contener a los actores y a las estructuras como se vienen analizando, por supuesto, parte central de este direccionamiento estratégico es el desarrollo de capacidades para enfrentar las amenazas y riesgos. La Soberanía y el control del territorio, enmarcado en la categoría de: “Estado Final Conjunto”, en la parte del “territorio

1 La frontera tasa el precio del producto traficado o contrabandado. Pareciera ser simplemente un paso geográfico, pero toma toda la relevancia simbólica para entender el fenómeno que obliga al Estado a cooperar y a adaptarse a un nuevo sistema internacional, en el cual los principales desafíos a su estabilidad provienen de la posibilidad del control de estos límites, y a desafiar la posibilidad del control del COT de estos espacios.

nacional estabilizado” implica este control de las fronteras. Ahora bien, el ejercicio de la acción unificada, junto con el control militar del territorio, implica precisamente ese desarrollo de las capacidades de las Fuerzas Militares, dentro del eje de: “Transformación y modernización”

Sin embargo, hay que ser cuidadosos en el momento de analizar la dinámica fronteriza ya que, ahora no está solamente marcada por una mecánica exclusivamente delincencial, sino que también hay fenómenos de seguridad multidimensional que afectan los límites del país y sus vecinos. Los medios ecuatorianos señalaban, en 2018, los retos que tenía el siguiente presidente Colombia:

Narcotráfico, postración social y una migración que crece en número y desespero. Muy lejos de Bogotá, en las narices de Venezuela y Ecuador, reverdece un conflicto con varias puntas [...] Nunca antes este país –que por cuenta del conflicto tiene 311.000 refugiados en el exterior o en trámite de serlo– había recibido una migración semejante. (El Telégrafo, 2018)

Un nuevo flagelo que se daba en menor medida en las fronteras colombianas se incrementó de manera exponencial producto de la crisis en Venezuela, las cifras de migración demuestran una doble dinámica: que Colombia se ha convertido en un país receptor de migración y, en un país de paso hacia otros lugares de la región. En ese sentido, tiene la responsabilidad de atender su propia crisis fronteriza y, a la vez, gestionar el paso hacia los otros países, lo que le genera tensión diplomática en la región. Sobre todo, porque la novedad del fenómeno representa un reto para el que el país no estaba preparado, ni en términos institucionales, jurídicos ni diplomáticos, para crear los consensos necesarios y las sinergias internas o internacionales para crear una respuesta satisfactoria.

Tras realizar 4.153 encuestas en las zonas fronterizas, Defensoría y ACNUR le hicieron una serie de recomendaciones al Gobierno. Una de las principales la dijo el defensor del Pueblo, Carlos Negret: “Hago un llamado a la Unidad de Víctimas para liderar y coordinar la realización de jornadas de atención interinstitucional, dirigidas a la población víctima ubicada en zona de frontera y áreas no municipalizadas para acelerar el proceso de reparación”. A juicio de la Defensoría, existen otros temas urgentes que

se deben atender. En la frontera con Ecuador, por ejemplo, se están presentando casos frecuentes de “persecución, homicidio, abandono o despojo de bienes inmuebles, actos terroristas y reclutamiento ilegal de menores de edad”. En términos generales, ACNUR y Defensoría le recomendaron al gobierno reforzar el marco legal para proteger a los migrantes en las zonas de frontera. “Colombia se ha transformado en un país receptor de personas con necesidades de protección internacional, que quieren solicitar refugio o asilo”, señala el informe, firmado por el representante de la ACNUR en Colombia, Jozef Merckx. (Valenzuela, 2017)

Dos líneas prácticas se pueden encontrar en la caracterización de los problemas de las fronteras: por un lado, los clásicos problemas de seguridad tradicionales y de defensa que puede enfrentar el país, suficientemente caracterizados y marcados por la dinámica del crimen organizado transnacional; por otro lado, la nueva dinámica de la migración que desborda este escenario de seguridad y pone al país en la palestra de la seguridad multidimensional y de la seguridad humana². En ese sentido, hay una nueva convergencia, diferente a la ya mencionada que se basa en el encuentro de estructuras y actores ilícitos. Esta convergencia que se da actualmente en la frontera es entre dos fenómenos que retan la seguridad de Colombia, pero desde dos realidades muy diferentes.

La forma en que el país concibe esta situación en sus fronteras, con el presidente Duque ha sido de fortalecer un lente de “crisis humanitaria” regional que afecta directamente a Colombia y a partir de ahí ha desarrollado parte de su política exterior, con la cual ha buscado pre-

2 La Organización de Estados Americanos, creó la Secretaría de Seguridad Multidimensional, cuya misión es promover y coordinar la cooperación entre los Estados miembros de la OEA, y de estos con el Sistema Interamericano y otras instancias del Sistema Internacional, para evaluar, prevenir, enfrentar y responder efectivamente a las amenazas a la seguridad, con la visión de ser el principal referente hemisférico para el desarrollo de la cooperación y el fortalecimiento de las capacidades de los Estados miembros de la OEA. La SSM tiene como ámbito de acción la Declaración sobre Seguridad en las Américas, y su nueva concepción de la seguridad en el hemisferio, caracterizada por su naturaleza multidimensional, que incluye las amenazas tradicionales, nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del Hemisferio (OEA, 2019.). Por su parte, la ONU, ha desarrollado el concepto de seguridad humana: “Según se señala en la resolución 66/290 de la Asamblea General, «la seguridad humana es un enfoque que ayuda a los Estados Miembros a determinar y superar las dificultades generalizadas e intersectoriales que afectan a la supervivencia, los medios de subsistencia y la dignidad de sus ciudadanos»” (ONU, 2019).

sionar un cambio de régimen en Venezuela, es decir, ha identificado de manera casi simbiótica, los problemas en gran parte de la frontera con el mantenimiento en el poder del régimen de Nicolás Maduro, lo que le ha generado fricciones internas con grupos políticos que alertan sobre la situación interna del país, cuestionando el liderazgo regional frente a la realidad venezolana (Castillo, 2019).

En el caso de la frontera con Ecuador, el problema de la criminalidad es latente, “Una serie de denuncias de amenazas, extorsiones y restricciones a la movilidad por parte de comunidades indígenas en la frontera entre Colombia y Ecuador parecen mostrar el desplazamiento de redes criminales hacia esa zona para evadir crecientes controles de las autoridades en el Pacífico” (Bonilla, 2019). Las percepciones de las amenazas al Estado colombiano siguen estando marcadas por la dinámica de su agenda interna, aunque ahora tiene el componente transnacional que atraviesa los intereses de los actores políticos y de los actores ilegales.

¿Cómo percibe el Estado colombiano sus amenazas? A partir de la reacción de lo que determina su agenda interna para lograr la estabilidad y los consensos políticos necesarios para generar un ambiente de gobernabilidad. Lo que ocurre es que lo internacional aparece como una variable más a considerar en los intereses de Colombia, pero desde una lectura interna, no como si se ubicaran los intereses en la agenda internacional, más bien lo internacional se ubica en la agenda interna. “Los líderes pueden actuar internacionalmente por razones domésticas o domésticamente por propósitos internacionales” (Lobell, Ripsman, & Taliaferro, 2009, pp. 43-44)³.

El liderazgo del país a nivel regional, con el grupo de Lima, frente a la crisis venezolana, tratando de generar consensos bilaterales para asegurar, vía diplomacia, las fronteras; se debe leer a partir de la necesidad constante del Ejecutivo, para crear el contexto necesario de estabilidad que le permita “enmarcar” los problemas del país en una agenda interna más conocida, más cercana, de más interés para los actores políticos del país, los partidos políticos oficialistas o de oposición, movimientos

3 Traducción libre.

sociales, medios de comunicación y opinión pública, por mencionarlos de manera general.

Si bien se puede entender, como se ha dicho en la primera parte, que la globalización genera una cantidad de encuentros y fenómenos que desafían al sistema internacional contemporáneo; es claro que se genera un sistema multinivel de amenazas que es al que le apuntan diferentes conceptos de seguridad ya mencionados. En consecuencia, se pueden ubicar las amenazas en los niveles domésticos, sistémicos y subsistémicos señalados por Lobell (p. 51). El COT se constituye en el proceso que integra los tres niveles junto con la migración ya mencionada, dos procesos que están determinando la agenda inmediata de política exterior en Colombia.

Para el año 2017, en el país se estimaban alrededor de 319 puntos por los que el contrabando actúa. Se tratan de pasos clandestinos de comercio ilegal que están ubicados en las fronteras con Venezuela y Ecuador, siendo la primera la que representa el problema más complejo. De tal manera, las zonas fronterizas se convierten en espacios estratégicos de disputa entre el gobierno nacional y los grupos delincuenciales (Guerrero, 2017). En consecuencia, el Plan Nacional de Desarrollo del actual gobierno, en el pilar de “Legalidad” establece la necesidad de desarrollar “Seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia. Consolidación del Estado Social de Derecho, para garantizar la protección a la vida, honra y bienes de todos los colombianos, así como el imperio de la Ley”. Dentro de ese pilar, se establecen unas líneas, entre las cuales se encuentra: “Seguridad, autoridad y orden para la libertad: defensa nacional, seguridad y colaboración ciudadanas” (DNP, 2019), la cual señala como objetivos y estrategias:

Objetivos:

- Desarticular las diferentes organizaciones criminales que persisten en el país.
- Disminuir el porcentaje de hectáreas de cultivos ilícitos en Colombia.
- Realizar intervención integral en zonas estratégicas (ZEII) que permitan sustituir economías ilícitas por lícitas.

- Prevenir y sancionar los delitos de alto impacto mejorando la capacidad de reacción de las autoridades de policía.
- Fortalecer las capacidades de Defensa y Seguridad Nacional.
- Garantizar la protección a los líderes sociales amenazados.

Estrategias:

- Activaremos las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII) para el fortalecimiento del Estado social de derecho y como una herramienta para transitar del control militar y policial al control institucional.
- Desarticularemos las estructuras del crimen organizado mediante el fortalecimiento de la investigación criminal y la articulación con la Fiscalía.
- Implementaremos una política integral de lucha contra las drogas, con énfasis en la erradicación, interdicción, prevención del consumo, y el tránsito de las regiones afectadas por los cultivos ilícitos hacia economías lícitas.
- Incrementaremos la efectividad del Sistema Antilavado de Activos para perseguir las fuentes de financiación del terrorismo y la delincuencia organizada.
- Adoptaremos una política para la prevención y protección a personas y comunidades en riesgo, en particular a las víctimas, líderes sociales y defensores de derechos humanos.
- Fortaleceremos el marco institucional y las capacidades estratégicas de defensa y seguridad nacional para proteger la soberanía, los intereses y los activos estratégicos de la Nación.
- Formularemos una Política de Seguridad y Convivencia Ciudadana para prevenir el delito, y mejoraremos las capacidades de las autoridades de policía.
- Fortaleceremos la Inteligencia y Contrainteligencia para identificar las oportunidades, riesgos y amenazas que afectan a Colombia.
- Modernizaremos los procesos de planeación del sector defensa, así como la eficiencia, competitividad y sostenibilidad empresarial de las entidades del sector.

- Fortaleceremos el Consejo de Seguridad Nacional, y adaptaremos una Estrategia de Seguridad Nacional para la protección de los intereses nacionales.

Dentro de esta misma línea, la ley 1941 del 18 de diciembre de 2018 “Por medio de la cual se prorroga, modifica y adiciona la ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010 y 1738 de 2014”; la cual en su artículo 2 señala que:

El Consejo de Seguridad Nacional podrá declarar zonas estratégicas de intervención integral a regiones afectadas por la criminalidad que afecte la seguridad nacional, con el fin de proteger a la población y garantizar una acción unificada, coordinada, interagencial, sostenida e integral del Estado. Estas zonas serán objeto de planes especiales de fortalecimiento del Estado Social de Derecho, prioridad para la prestación de servicios sociales y de medidas reforzadas de protección a la población.

Los planes no suspenderán los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y, donde coincidan, se articularán. La elaboración de dichos planes será bajo la coordinación del Consejo de Seguridad Nacional y respecto a zonas PDET con la participación del Alto Consejero para el Posconflicto. (Congreso de Colombia, 2018, p. 1)

En esta decisión, en principio las zonas de frontera, afectadas en el interior por la violencia y afectadas desde el exterior por los flujos transnacionales, se convierten en zonas especiales delimitadas para su intervención, las cuales contarán con Programas especiales para su desarrollo y con un enfoque de seguridad, el cual está consagrado en la Política de Defensa y Seguridad del Gobierno Nacional (PDS).

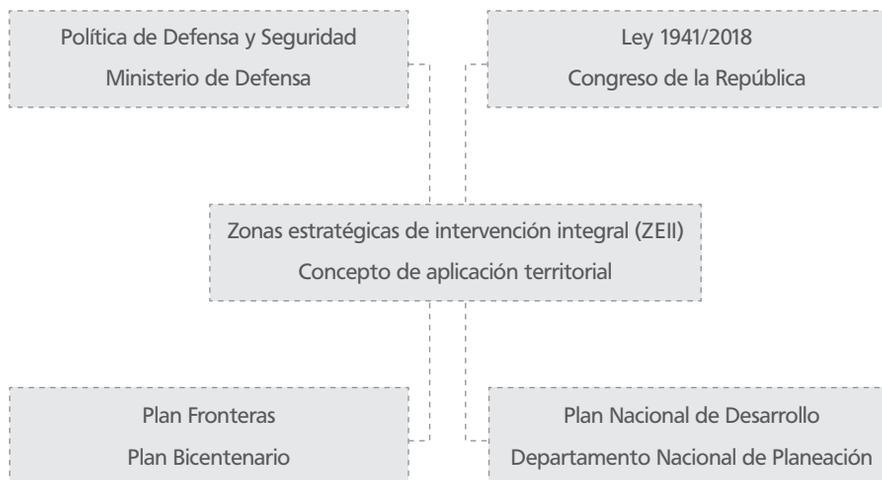
La Política establece la posibilidad de focalizar esfuerzos en áreas de interés para la seguridad nacional, que pueden ser declaradas como Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII). Tales zonas servirán para acelerar la intervención del Estado a través de planes especiales con enfoque de seguridad, articulados a los planes PDET elaborados por las comunidades. La criminalidad, la afectación a la población, el control de las fronteras,

la protección de los recursos naturales, la presencia de economías ilícitas, la acción de grupos armados organizados y otros factores asociados a la ilegalidad o amenazas externas, son variables que determinarán la implementación de dicha figura por parte del Consejo de Seguridad Nacional. (Ministerio de Defensa, 2019, p. 14)

El gobierno entiende, y así lo deja ver en la PDS, que las fronteras son zonas neurálgicas que han sido convertidas en territorio de guerra.

Más grave aún, es que dichas organizaciones aprovechan la extensión y porosidad de las fronteras y, en algunos casos, la tolerancia, complicidad o apoyo que reciben desde el exterior para contar con santuarios de protección desde donde dirigen ataques en contra de la población en territorio colombiano y el tráfico de cocaína (p. 29).

Figura 5. Articulación estratégica de la seguridad



Fuente: Elaboración propia

En la figura 5 se pueden observar los planes y normas que ha diseñado el Estado y el gobierno del presidente Iván Duque para poder responder a la dinámica local de la violencia. Es decir, el problema fronterizo se ha pensado a nivel del gobierno central, lo que implica una

voluntad política de poder solucionar estas situaciones de frontera para poder ocupar los espacios vacíos de los que también se ha hablado. La estrategia está planteada, hay que mirar ahora la facilidad de la implementación, la cual no solamente depende del diseño de estos planes, sino de la capacidad política de llevar el desarrollo a esas zonas, y, por otro lado, de la capacidad de la fuerza pública de neutralizar los flujos transnacionales que se mueven por la frontera y ocupar el espacio de grupos que entienden la lógica local y que se asocian para lograr la penetración en los mercados internacionales.

Si existe la voluntad estatal de erradicar las mafias del mundo, habrá que emplear métodos muy distintos que los utilizados hasta ahora [...] las fuerzas estatales democráticas deberían utilizar sus tecnologías para garantizar la seguridad de sus ciudadanos contra todas las formas de poder destructivo. Y la sociedad civil y sus organizaciones deben tomar serias iniciativas; porque la lucha contra las mafias y la corrupción es, también, una defensa de la democracia y la paz, en los Estados democráticos. (Ruilhe, 2003, p. 90)

Conclusiones

La intensificación del proceso de globalización en el sistema internacional contemporáneo trae intrínseco el cambio de los fenómenos que ocurren en todo el mundo. De tal manera que la ilegalidad se ha venido posicionando con fuerza en el nuevo siglo, no porque sea un problema nuevo, sino porque ahora tiene muchas más facilidades para su actividad. La aparición de formas inmediatas de comunicación y la asequibilidad de zonas que parecían inconquistables, aunque sigan siendo remotas, permiten que el crimen organizado transnacional tenga mayor alcance y mayor intensidad. De tal manera, los actores locales logran transnacionalizarse, y con gran velocidad llegar a los mercados internacionales.

La globalización como proceso parece, al menos por ahora, irreversible en todos sus niveles y dimensiones; en consecuencia, el COT seguirá gozando de los beneficios de la infraestructura y capacidades globales desarrolladas en los últimos 70 años.

En resumen, la globalización desviada reflejaría el “lado oscuro” de la globalización, incluyendo la proliferación del comercio ilícito posibilitado por los mismos avances tecnológicos y una mayor movilidad global que ha proporcionado la prosperidad de la globalización ilícita. (Álvarez & Zambrano, 2017, pp. 277-278)

Este fenómeno implica que la frontera, como realidad física y conceptual de los Estados, es la que permite el proceso de transnacionalización de los actores ilegales y que en ella se materializa esta “globalización desviada”. Para los países que puedan tener un control más efectivo de sus fronteras, existe la dificultad de poder contener todos los flujos que por ella ingresan. Para los países que tienen sus fronteras como espacios vacíos, es claro que estas se convierten en focos de la ilegalidad global, no solamente con afectación local, sino también con impacto global. De tal manera el desafío del Estado contemporáneo frente a su realidad internacionales es desarrollar estrategias que le permitan contener la aparición de su ilegalidad local, así como de contener los flujos que llegan para que esa ilegalidad se convierta en una realidad mundial (Ver figura 1. Modelo de la triple presión sobre la seguridad y estabilidad del Estado y el sistema internacional).

El gobierno colombiano ha desarrollado una serie de documentos que le darían el norte para poder llenar esos espacios de las fronteras. Así mismo, sus fuerzas militares tienen la capacidad para poder llevar a cabo su parte en estos planes. El Congreso Nacional, con la ley 1941 entiende la necesidad de poder llegar a todo el territorio con una propuesta política integral a partir del fortalecimiento de las ZEII y de los PDET. Propuesta que es clara en la PDS del gobierno del presidente Iván Duque.

Con este escenario de retos y de estrategias, se pone a prueba la posibilidad de llevarlas a cabo en dos niveles: en el terreno local con el fin de que la acción conjunta del Estado pueda solucionar los problemas de las comunidades y protegerlas frente a los delincuentes; y en el terreno de lo internacional, para lograr que la frontera se convierta en ese espacio de contención para la delincuencia transnacional y deje de ser una membrana que permite la movilidad del crimen desde Colombia hacia el mundo y viceversa.