





Memorias del Seminario Académico  
“Prospectivas en Seguridad y Defensa en Colombia”  
Bogotá, Colombia  
2 y 3 de Mayo de 2017  
Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”  
Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales  
Red Especializada de Conocimiento en Seguridad y Defensa  
ISSN 2500-8404



### Comité Editorial

Mayor General Nicacio de Jesús Martínez Espinel  
Director Escuela Superior de Guerra  
“General Rafael Reyes Prieto”

Brigadier General José Wilson Alzate Gómez  
Subdirector Escuela Superior de Guerra

Coronel Oscar Mier Granda  
Director Centro de Estudios Estratégicos en Seguridad (CEESEDEN)

TC (RA) Carlos Ardila Castro  
Jefe de Investigación Centro de Estudios Estratégicos en Seguridad (CEESEDEN)

Coronel (RA) Yesid Eduardo Ramirez Pedraza  
Director Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales

Editor  
M.A. Carlos Enrique Álvarez Calderón  
Coordinador de Investigación Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales

Asistentes Editoriales  
M.A. Felipe Barrera Herrera  
M.A. Pedro Buitrago Rincón

Diseño y Diagramación  
Oficina de Comunicaciones Estratégicas ESDEGUE



## Tabla de contenidos

### Programación

#### **Presentación del Seminario “Prospectivas en Seguridad y Defensa en Colombia” .....5**

Coronel (RA) Yesid Eduardo Ramírez

#### **Palabras de Apertura del Seminario.....7**

Mayor General Nicasio de Jesús Martínez

#### **Evolución y Tendencias Recientes en el estudio de las amenazas.....8**

Vicente Torrijos y Manuel Rincon

#### **Urbanización del Conflicto: ¿Un asunto de Seguridad Ciudadana o Seguridad Nacional?.....22**

Carlos Alberto Patiño

#### **Política Exterior de Colombia en el Posconflicto.....26**

Eduardo Pastrana y Rafael Castro

#### **Cooperación Internacional y Seguridad: El caso colombiano.....41**

Diego Felipe Vera

#### **Redes Transnacionales de Insurgencia y Delincuencias: Explicando la expansión de las insurgencias comerciales más allá de las fronteras nacionales.....48**

Oscar Palma

#### **La crisis de Refugiados en Europa y la Respuesta de Seguridad.....52**

Rafat Gothme

#### **Compañías Militares y de Seguridad Privadas: ¿Privatización de la Seguridad y Defensa de los Estados?.....56**

Andrés Macías

#### **Privatización de los Servicios de Inteligencia en el Marco de Guerra Híbrida.....62**

Germán Sahid



# Presentación del Seminario Académico “Prospectivas en Seguridad y Defensa en Colombia”\*

Por: Cr. (RA) Yesid Eduardo Ramírez Pedraza\*\*

[\*\*] **Yesid Eduardo Ramírez Pedraza:** Director del Departamento de la Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”.

Una de las características fundamentales en la gran estrategia de un Estado-nación, es la materialización de las ideas, las cuales podrían ser consideradas componentes imprescindibles de cualquier política pública, bien sea por ejemplo, en política exterior o seguridad y defensa, entre otras. En efecto, las ideas pueden construirse para la observación de fenómenos y dinámicas que antes no se percibían o de las cuales no se era consciente. En ocasiones, las ideas alimentan la cultura y el pensamiento estratégico, así como los paradigmas teóricos y conceptuales que las condicionan. Pero más relevante aun, las ideas conducen a la acción, tomando en consideración que el mismo acto de pensar y comunicar aquello que se piensa, son acciones en sí mismas. Es decir, lo que se piensa determinaría lo que se hace y formaría parte esencial en la elaboración de todos los cursos de acción a implementarse en el nivel político-estratégico.

Dentro del campo disciplinar de la Seguridad y la Defensa, la emergencia de nuevas amenazas y dinámicas sociales, políticas, económicas y militares que impactan la misma, parecen demandar un mayor desarrollo en los estudios prospectivos en la materia. Estas amenazas, mayoritariamente transfronterizas, no buscarían necesariamente ocasionar un perjuicio para obtener un beneficio. Si bien fenómenos como el terrorismo y la delincuencia organizada han

procurado aprovechar las debilidades del sistema político para obtener una ganancia ilícita - a través del ejercicio de la violencia -, otras amenazas que actualmente afectan a Colombia, como el tráfico de migrantes irregulares o aquellas derivadas del cambio climático, no tienen en su naturaleza ese componente de infligir un daño; por el contrario, parecerían surgir directamente de disfuncionalidades propias del sistema social que se ha construido, y que desde su interior, amenazan el bienestar, la estabilidad y, por lo tanto, la propia Seguridad. En este orden de ideas, la seguridad multidimensional debería trascender la conceptualización tradicional de respuesta ante una amenaza administrada de modo intencional por agentes externos, para pasar a convertirse en una configuración de esquemas o disposiciones estructurales que no sólo respondan, sino que también anticipen y prevean riesgos que potencialmente pudiesen llegar a erosionar el orden constitucional, social, económico y político establecidos.

El conocimiento parecería ser el sustrato a partir del cual las instituciones de seguridad estarían en condiciones de abordar estudios prospectivos que sirvan de apoyo para la toma de decisiones hacia una seguridad preventiva que reduzca los riesgos al manejar sus incertidumbres. De allí la trascendencia de que existan “laboratorios de ideas” como la Red Especializada de Conocimiento en Seguridad

\* El Seminario Académico “Prospectivas en Seguridad y Defensa en Colombia” hace parte del proyecto de investigación de la Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales “Desafíos y nuevos escenarios de la seguridad multidimensional en el contexto nacional, regional y hemisférico en el decenio 2015- 2025”, del Grupo de Investigación Centro de Gravedad de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”.



y Defensa –RECSEDE-, la cual ha tenido como misión principal, desde su fundación en 2016, unir, articular e integrar a los actores académicos y de investigación colombianos con el mundo, bajo el propósito de fortalecer el desarrollo del conocimiento en Seguridad y Defensa, a través de la acción conjunta de las instituciones de educación superior, entes gubernamentales, el sector empresarial y la sociedad.

Es en este contexto que la RECSEDE, bajo la coordinación de la Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales y en el marco de aniversario de los 108 años de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, organizó un espacio de reflexión académica e intelectual sobre aquellos temas que posiblemente permearán la agenda de seguridad de Colombia en los años por venir, ya que se percibe que en ciertas ocasiones, la gestión de la seguridad todavía pudiera estar demasiado sesgada hacia medidas de respuesta reactiva, poco nutrida por planteamientos anticipados que tengan en cuenta la compleja multidimensionalidad de las amenazas, por lo que se incurre, en ciertos casos, en la no contemplación de la disposición global de los riesgos. Es por ello que desde la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, nos complace dejar a disposición de la comunidad académica, intelectual, política y militar de Colombia, las siguientes memorias del seminario académico “Prospectivas en Seguridad y Defensa en Colombia”, para su revisión, discusión y aprovechamiento.



# Palabras de Apertura al Seminario Académico “Prospectivas en Seguridad y Defensa en Colombia”

Por: Mayor General Nicasio de Jesús Martínez Espinel

Buenos días a todos los presentes. El seminario a desarrollarse durante los próximos dos días pretende, entre otros objetivos, habilitar espacios que generen una acción coordinada que permita la garantía de la Seguridad y la Defensa nacional acorde a la Constitución y a las leyes del país, en un marco preventivo frente a las posibles amenazas que competirían por exclusividad dentro de la agenda de seguridad de los Estados. El producto de esta acción coordinada, bajo el planteamiento de la seguridad nacional, debe responder en el ámbito político, a las necesidades y aspiraciones de la nación; debe responder en su organización a la existencia de los problemas de seguridad y las posibilidades nacionales, evitando la proliferación de dependencias y la burocracia innecesaria. Debe responder en lo técnico al nivel de desarrollo y debe responder en lo moral a una causa justa, capaz de crear un sentimiento en el marco social.

Siendo consecuente con la conceptualización de la seguridad y defensa dentro de los 17 objetivos de desarrollo sostenible, fijados por la Organización de las Naciones Unidas para transformar nuestro mundo al 2030, se encuentra entre otros, el enfrentar el problema de la vida en los ecosistemas terrestres para combatir el cambio climático; erradicar la pobreza en todas sus dimensiones; erradicar el hambre; promover la paz; promover las sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible; facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas en todos los niveles.

Este futuro indeterminado y complejo permite la emergencia de innovación para las Fuerzas Militares de Colombia, de convertirse en una organización capaz de enfrentar la amenaza híbrida como los delitos transnacionales y el terrorismo, que se encuentran

inmersos en la globalización y superan las fronteras de los Estados. Los problemas de seguridad existentes en la región, han sido producto de fenómenos como el narcotráfico, el conflicto armado interno, los desastres naturales y la minería ilegal, entre otros, que han tenido como actores principales, grupos al margen de la ley y agentes del Estado. Vivir y convivir en un país como Colombia es complejo hoy en día, y es aquí donde las Fuerzas Militares deben enfrentar los nuevos retos, no solo globales, sino también los internos tras el posacuerdo en búsqueda de la paz, entre el Gobierno nacional y algunos grupos al margen de la ley.

Este es el actual escenario donde las categorías de las ciencias militares deben estar alineadas, con las de seguridad y defensa. Las capacidades de las Fuerzas Militares, las funciones de conducción de la guerra, los dominios de la guerra, el arte y diseño operacional, la táctica y la estrategia; son temas que nos competen en la prospectiva en seguridad y defensa, y como parte de la epistemología de las ciencias militares.

Esperamos que este seminario sirva para actualizar y compartir los conocimientos en aras de establecer unas relaciones civiles y militares efectivas, que puedan ayudar a cumplir los objetivos de la misión. Solo así, la unión de todas nuestras fuerzas será suficiente para la proyección y liderazgo que proteja el orden constitucional. Muchos éxitos y muchas gracias <sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Las opiniones y suposiciones expresadas en los siguientes artículos académicos son propias de los autores, y no reflejan necesariamente la política o posición oficial de cualquier institución de las Fuerzas Armadas de Colombia y de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”.



# Evolución y Tendencias Recientes en el Estudio de las Amenazas: Híbridez, Simbiosis y Polimorfismo.\*

Por: Vicente Torrijos R.\*\* y Manuel Rincón\*\*\*

[\*\*] **Vicente Torrijos R.**: Analista político y Periodista con especialidad en Opinión Pública. Magister en Estudios Políticos y Doctor en Relaciones Internacionales. Post-doctorado en Asuntos Estratégicos, Seguridad y Defensa. Profesor emérito de Ciencia Política y Relaciones Internacionales en la Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia. Miembro del Comité Científico del CEESEDEN, de la Escuela Superior de Guerra.

[\*\*\*] **Manuel Rincón**: Miembro del grupo de Análisis Político Internacional e integrante del énfasis en Democracia y Seguridad del programa de Ciencia Política y Gobierno de la Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia.

## Resumen

El panorama actual del estudio sobre las amenazas en materia de Seguridad y Defensa es dinámico y ha estado dominado por los retos en política exterior más sobresalientes en la agenda global: la irrupción de China como una potencia regional con ambiciones no evidentes a los observadores occidentales, el avance demoledor del Estado Islámico en Siria e Iraq y la influencia del espacio cibernético en la política económica y militar de las grandes potencias, entre otros. Los anteriores fenómenos exponen los desafíos metodológicos y analíticos para los estudios de Seguridad en un mundo interdependiente, con límites difusos en sus objetos de estudio y velocidades arrolladores en la transformación del material empírico.

El presente documento tiene por objetivo realizar un estado del arte en torno al estudio de las amenazas<sup>2</sup> en el sistema internacional, particularmente entre

las publicaciones periódicas del entorno anglosajón. En efecto, entre el mundo académico y el mundo político, se encuentran a la vanguardia publicaciones como *International Security*, *World Politics* y *Security Studies*, los cuales dan cuenta de las discusiones actuales en las esferas decisionales. En efecto, revisando las publicaciones de los últimos dos años de aquellas revistas, se pretende perfilar las bases para futuras líneas de investigación sobre las amenazas. En particular, se propone el estudio de los fenómenos de híbridez, simbiosis y polimorfismo como características esenciales a las amenazas propias de la era de la globalización y la interdependencia.

## Introducción

La conceptualización de las amenazas ha estado influenciada en el contexto de los estudios de Seguridad y Defensa tanto por fenómenos persistentes como por nuevas expresiones de problemáticas ya afrontadas. Desde la influencia del constructivismo, la proliferación de discursos de seguridad desvinculados de la esfera de la acción exclusivamente estatal está relacionada con el escape de diferentes fenómenos de las fronteras analíticas del Estado-nación, entre ellos las nociones tradicionales de nacionalidad,

<sup>2</sup> Se evade en este documento una conceptualización definitiva de la amenaza en el estudio de la seguridad y la defensa. Sin embargo, se presenta como una definición de trabajo no excluyente la proporcionada por Ullman (1983: 133): “[...] una amenaza a la seguridad nacional es una acción o secuencia de eventos que (1) amenaza drásticamente y sobre un período relativamente corto de tiempo con degradar la calidad de vida de los habitantes de un Estado, o (2) amenaza de forma significativa con reducir el espectro de decisiones políticas disponibles para el gobierno de un Estado o para entidades privadas, no-gubernamentales (personas, grupos, corporaciones), al interior de un Estado.”





ciudadanía e identidad, afectadas en conjunto por la globalización. El resultado de este fenómeno no sólo es la convergencia de múltiples desafíos a la seguridad en una amenaza en particular, sino la hibridez en las respuestas entre los ámbitos público y privado. En síntesis, las lógicas de seguridad han trastocado no sólo la división entre “alta y baja política” sino que han penetrado las mismas instituciones esenciales de los Estados más allá de su concepción tradicional de la Seguridad y la Defensa, lo que en la práctica permite que los sistemas de salud, educación y control migratorio son influenciados y a su vez, condicionan las respuestas estatales en materia de seguridad. La investigación en los estudios de seguridad y defensa ha afrontado a este desafío ampliando el rango de eventos sujetos a teorización y diversificando los objetos referentes de la seguridad.

La preocupación por la seguridad humana y ciudadana, la constante transformación del terrorismo y los nuevos dilemas que plantea el fenómeno de la globalización han permanecido en el centro de las discusiones sobre las amenazas. En todo el campo de los estudios en seguridad, las nuevas tendencias en la conceptualización de las amenazas han estado marcadas por la flexibilización en el vínculo formado por la amenaza a la seguridad y la amenaza perteneciente estrictamente al ámbito militar (Coaffee y Fussey, 2015; Cavelti, Kaufmann y Kristensen, 2015; Mälksoo, 2015; Van Rythoven, 2015; Chandler, 2017), incluso por fuera de las escuelas liberales y constructivistas de los estudios en seguridad. Por su parte, el enfoque en las respuestas por parte de actores estatales distintivo de los estudios en defensa se ha preocupado por los retos que presenta el avance tecnológico (Lindsay, 2015; Garske y Lindsay, 2015; Carson y Yarhi-Milo, 2017; Nye, 2017; Slayton, 2017), el impacto de la actuación estatal en la generación de nuevas amenazas tanto en el ámbito cuantitativo como cualitativo (Braithwaite, 2015; Singh y Singh, 2016), y el desafío presentado por ciertos Estados con políticas aparentemente revisionistas (Lindsay, 2015; Adamsky, 2017).

En primer lugar, las tendencias recientes en el estudio de las amenazas continúan siendo influenciadas,

principalmente, por las escuelas de pensamiento en las cuales se pueden inscribir. Un primer criterio de clasificación para el estado actual de la investigación en seguridad se refiere a la división en las posiciones desde las cuales se desarrollan los estudios sobre las amenazas, la seguridad y la defensa. En segundo lugar, el campo ha estado influenciado de forma permanente por los acontecimientos que demandan respuestas inmediatas por parte de los Estados. Como tal, el siguiente criterio significativo está establecido por los objetos de estudio y las temáticas de investigación en las cuales se inscriben. A pesar de las escuelas de pensamiento, los objetos de estudio son particularmente relevantes para las investigaciones futuras en el área. Finalmente, un lugar conveniente para el trabajo académico se encuentra en el enfoque hacia las respuestas en política estatal presente en un segmento de las publicaciones periódicas.

## Tendencias de investigación

### Realismo

Los estudios en el ámbito del realismo neoclásico y estructural se han enfocado en las dinámicas de las ganancias relativas en la interacción entre Estados y entre el Estado y amenazas no-estatales o híbridas. La disuasión sigue en el centro del análisis, así como los mecanismos para la cooperación y las dinámicas de alianzas entre Estados. El balance de poder como principio analítico del realismo en política internacional también encuentra un foco de investigación, influenciado desde la concepción del balance de amenazas y de los efectos que tienen sobre este tanto el terrorismo transnacional como las nuevas dinámicas del ciberespacio. En un espacio tradicional, la investigación en torno a las amenazas se ha ocupado de las dinámicas de poder entre las grandes potencias y en los instrumentos de comunicación de intenciones y en la solución de problemas de información y compromiso.

En un intento por rescatar el balance de poder de las críticas hechas sobre su inaplicabilidad y baja observación empírica entre los Estados, Parent y Rosato (2015) argumentan que los Estados mantienen



por encima de todo un imperativo por la auto-ayuda. En ausencia de conocimiento sobre las intenciones de otros Estados y conscientes de la ausencia de una autoridad superior que provea seguridad por ellos, los Estados comprenden que sus necesidades sólo son satisfechas por sí mismos. En consecuencia, los Estados se encuentran en una búsqueda constante de incrementar su armamento e imitar las prácticas militares exitosas de sus competidores, en vez de recurrir a alianzas. Tal comportamiento, según Parent y Rosato (2015) se traduce en “un balance interno por encima de un balance a través de herramientas externas” (p. 57). Para el estudio de las amenazas, las implicaciones redundan en una menor dependencia de los Estados en los instrumentos internacionales como respuesta a las amenazas provenientes de otro actor. Liff (2016) añade al estudio sobre el balance de poder, teniendo en mente el caso específico de China como amenaza para Asia-Pacífico, la necesidad de depurar metodológicamente los instrumentos de análisis realistas, aprovechando las categorías propuestas por Waltz de balance interno y externo.

Respecto a las respuestas interestatales a amenazas provenientes del declive relativo, Simón (2017) argumenta que incluso en ambientes donde la cooperación parece ser inevitable a la hora de mantener estándares fijos de seguridad, como es en un principio el caso europeo, la preocupación por las ganancias relativas puede percibirse en sí misma como una amenaza al interior del instrumento de cooperación. Simón (2017) toma el fracaso en el establecimiento de un comando militar conjunto en la Unión Europea como resultado del balance de amenazas al interior de la misma institución por parte de Alemania y Reino Unido, en torno a consideraciones de ganancias relativas de cada uno de los países involucrados. Por su parte, Yarhi-Milo, Lanoszka y Cooper (2016) se preocupan por las dinámicas presentes en las relaciones de patronazgo entre potencias y Estados cliente. Para las grandes potencias, se presenta un dilema al momento de proveer armas o entrar en una alianza con un Estado con menores capacidades ante la posibilidad de verse inmiscuido en un conflicto que no se encuentra dentro de sus intereses políticos. Los autores argumentan que cualquier Estado que

se enfrente a este dilema termina sopesando dos factores: la concordancia entre ambos países en cuanto a sus intereses de seguridad y la capacidad militar conjunta de la alianza o alineamiento resultante de la respuesta a una amenaza particular.

### Transnacionalismo

En el ámbito influenciado por el neoliberalismo de Keohane y Nye, un segmento del estudio sobre las amenazas se ha enfocado en el carácter transnacional de estas, particularmente en los vínculos que se establecen entre actores estatales y no-estatales. Si bien mantienen un lazo estrecho en el marco de los estudios en seguridad con la línea neorrealista, el enfoque transnacional contemporáneo ha explorado más que este último el carácter híbrido y simbiótico de las amenazas en el sistema internacional.

Refiriéndose a las alianzas entre guerrillas y Estados en la República Democrática del Congo, Tamm (2016) hace una crítica del Estado-centrismo presente en la teorización sobre alianzas y da luces sobre la hibridez en las amenazas contemporáneas. En el caso de la Segunda Guerra del Congo, Tamm (2016:) afirma que la mayoría de los gobernantes africanos forman alianzas con grupos rebeldes en Estados aledaños para mitigar las amenazas internas representadas por los golpes de Estado y las rebeliones. Para el autor, la supervivencia política se convierte en la causa fundamental de la formación de alianzas transnacionales en este contexto. El avance investigativo de Tamm en esta materia se enfoca, ante todo, en explicar los lazos causales de la formación de alianzas transnacionales como respuestas a amenazas internas concretas, más que las particularidades del proceso político de expresión de apoyo a un grupo insurgente o de las características mismas de los grupos involucrados en este tipo de alianzas.

La investigación sobre la guerra en el Congo es relevante al teorizar la existencia de amenazas transnacionales concretas, siendo en este caso representada por una rebelión armada, que se destaca cuando un gobernante considera que el apoyo de un jefe de un Estado vecino a sus enemigos domésticos es inminente, siendo inminente la formación de



una alianza, en prevención o en retaliación, con la oposición armada al gobernante del Estado vecino (Tamm, 2016). El autor entabla en este sentido una teorización de una amenaza híbrida que se desvincula del ámbito netamente estatal. Avanzando de forma paralela los estudios sobre las relaciones entre Estados y actores armados no-estatales, Huang (2016) define la existencia de una diplomacia rebelde, aquella situación característica de los conflictos armados “intraestatales” contemporáneos, de conducción de asuntos externos por parte de un grupo armado durante una guerra civil con el propósito de avanzar sus objetivos políticos y militares. Así mismo, Hensell y Gerdes (2017) se han planteado exponer los mecanismos que explican la transformación de grupos rebeldes en élites políticas una vez es concluida una guerra, explorando las redes de poder y las jerarquías al interior de las organizaciones armadas y cómo estas se traducen en diferentes posiciones de mando al interior de la estructura estatal.

La preocupación por la transnacionalidad de las amenazas ha llevado también a la teorización sobre los espacios y las disputas generadas en nuevos ámbitos tecnológicos. Nye (2017) se pregunta si un país puede disuadir a otros de atentar contra sí en el ciberespacio. Al encontrar como una susceptibilidad la creciente dependencia de los Estados y de sus economías en las operaciones realizadas a través de internet, Nye busca trasladar el concepto de disuasión desde del ámbito nuclear hacia la ciberdefensa. El autor encuentra, sin embargo, múltiples obstáculos en la definición de una amenaza cibernética dada la ambigüedad del concepto, abarcando múltiples fenómenos como guerra, espionaje, sabotaje o interrupción, con respuestas estatales diversas.

Como respuesta a las amenazas cibernéticas, Nye (2017) propone cuatro mecanismos de disuasión –castigo, negociación, entrelazamiento y normas– encontrando en la cooperación multilateral la respuesta a las amenazas por parte de actores transnacionales. Siguiendo esta preocupación por la cooperación internacional en el marco de nuevas tecnologías, Jeandesboz (2016) se cuestiona por la aplicación de políticas de vigilancia masiva sobre los

datos de viajeros por parte de la Unión Europea en el marco más amplio de su política migratoria, en particular por cómo las respuestas tecnológicas a las amenazas se han establecido como las respuestas necesarias en la era de la globalización. Por su parte, Gilli y Gilli (2016) han avanzado la investigación en torno al uso de vehículos aéreos de combate no tripulados y las eventuales implicaciones en materia de seguridad por su popularización entre múltiples Estados.

La difusión y proliferación de vehículos aéreos no tripulados como una amenaza se ha consolidado, según los autores, como la corriente predominante entre los académicos de las relaciones internacionales. Sin embargo, se plantea que los costos asociados al desarrollo de sistemas de armamento avanzado y la infraestructura requerida para ponerlos en funcionamiento se presentan como obstáculos de gran importancia para la difusión de esta tecnología. El campo de las nuevas tecnologías en el estudio de las amenazas en seguridad y defensa mantiene aún retos en materia de precisión conceptual cuya resolución hace oportuno un mayor trabajo de investigación académica.

Otra área de estudio influenciada por la escuela liberal ha sido la interacción entre grupos armados, grupos terroristas y Estados. Aliyev (2016) realiza una investigación sobre la relación que tienen las milicias paramilitares con los Estados-nación, desafiando la concepción tradicional de los grupos paramilitares como actores al servicio exclusivo de los intereses de un gobierno central. Aliyev (2016) encuentra la necesidad de distinguir entre milicias manipuladas por los Estados y milicias paralelas a los Estados. Estas últimas entablan relaciones simbióticas con sus Estados progenitores al mantener vínculos estrechos de cooperación y actuar en defensa de la supervivencia de estos últimos. Sin embargo, difieren de las milicias tradicionales por cuanto sus capacidades militares, financieras y organizacionales rivalizan con las estatales y les otorgan una posición de negociación favorable en las interacciones con sus gobiernos.



La tipología presentada más arriba se nutre de la observación empírica de los conflictos armados en Ucrania, Siria, Iraq y Yemen. Si bien la clasificación de Aliyev se preocupa ante todo por las características particulares de grupos armados imbricados con Estados, otra área de investigación ha buscado dilucidar los mecanismos que generan este tipo de organizaciones y cómo se relacionan sus discursos fundacionales con sus condiciones de surgimiento. Braithwaite (2015) busca profundizar en las consecuencias no previstas de las intervenciones militares en la formación de grupos terroristas transnacionales. Al encontrar justificaciones discursivas en grupos extremistas, cuya justificación de lucha es el expulsar fuerzas de ocupación extranjeras, Braithwaite encuentra que la presencia de tropas extranjeras facilita la formación de objetivos claros para organizaciones ideológicamente motivadas. En este sentido, los grupos terroristas encontrarían una alineación de sus estrategias políticas con ciertos intereses en materia de defensa de la integridad nacional.

En la relación entre Estados y grupos armados, Carter (2015) encuentra un dilema en la respuesta que tienen ciertos Estados para disuadir a otros de propiciar, mediante políticas en materia doméstica, el albergue de grupos armados hostiles a los intereses del Estado que realiza el cálculo. Esta situación, como la que experimenta Estados Unidos con Pakistán, Arabia Saudí o Irán, entabla un dilema para la potencia por cuanto cualquier castigo al Estado que propicia la presencia de grupos armados puede redundar en un debilitamiento de este y en un agravamiento de su situación política doméstica. Las consideraciones por parte de los Estados para hacer frente a una amenaza híbrida se encontrarían fuertemente influenciadas por este dilema. Carter (2015) ilustra esta situación con las tensiones entre India y Pakistán en torno a los atentados terroristas que grupos afiliados a Pakistán han cometido en territorio de India.

Por su parte, Asal, Milward y Schoon (2015) se han ocupado del vínculo entre las organizaciones terroristas y los mercados ilegales transnacionales, específicamente el mercado de drogas ilícitas. Los autores encuentran que el grado de conectividad

entre las redes de grupos terroristas es uno de los indicadores más significativos para explicar la incursión de un grupo en particular en el mercado de tráfico de drogas. El involucramiento de organizaciones terroristas en el tráfico de drogas ilícitas da visos, bajo la metodología cuantitativa escogida por los autores, de una separación tajante entre las dos actividades. El trabajo, de esta manera, contribuye a las discusiones en torno a los límites difusos que tienen las definiciones de un grupo insurgente, un grupo terrorista, una organización de crimen transnacional, etc.

## Constructivismo y Estudios Críticos

Como punto de convergencia entre principios constructivistas y realistas, la escuela de Copenhague sigue teniendo una influencia considerable sobre la teorización en materia de seguridad y defensa respecto a las amenazas. Siguiendo a Buzan (2015), la escuela de Copenhague resaltó el proceso de *securitización*, los procesos sociales por medio de los cuales grupos de personas construyen un fenómeno como una amenaza, ofreciendo una perspectiva constructivista en respuesta al análisis tradicional —con un profundo sesgo materialista— de las amenazas presente en el realismo y en los estudios estratégicos en seguridad. En esencia, la Escuela de Copenhague fue un instrumento esencial en la ampliación del enfoque sobre el análisis en seguridad desprendiéndose del determinismo respecto a los ámbitos militares y elevando, donde fuesen relevantes, los elementos en materia económica, política, sociedad o ambiental al estudio de las amenazas. La impronta del constructivismo se encuentra presente principalmente, bajo esta forma, entre las publicaciones británicas. De forma particular, el constructivismo alimenta el análisis de caso por encima del estudio de grandes agregados cuantitativos.

Renée de Nevers (2015) encuentra procesos de securitización en torno al tratamiento que tanto las potencias como los actores no-gubernamentales dan a los mares. El autor encuentra una ruptura entre el poder marítimo de un Estado y la soberanía disfrutada por una flota naval en particular. Dados los múltiples usos a los que son dispuestos los mares, y por tanto las diferentes amenazas presentadas en



ellos –desde el contrabando hasta ataques directos en embarcaciones–, hay una divergencia entre las respuestas que una potencia naval da a las amenazas dirigidas directamente al Estado y las amenazas dirigidas al comercio que proviene de este. De Nevers (2015) encuentra que en las amenazas al comercio suelen experimentarse procesos de delegación de la soberanía hacia coaliciones internacionales y hacia las firmas de seguridad privada. Por el contrario, frente a las amenazas directas a la soberanía estatal, las grandes potencias han buscado expandir sus capacidades de interdicción en el marco de acuerdos multilaterales.

Independientemente de las respuestas estatales, la investigación de Nevers apunta hacia los límites difusos y los diferentes procesos de securitización que pueden afectar a un fenómeno aparentemente homogéneo. Ryan (2015) encuentra un proceso paralelo de securitización estatal en el ámbito marítimo europeo con la creación de zonas de protección marítima en aguas territoriales. Para el autor, estas zonas expresan los elementos discursivos de asimilación de las aguas a las lógicas territoriales rígidas de la tierra, buscando consolidar lógicas de seguridad militar en disputa con intereses locales y ecológicos en las zonas de protección marítima. Currin Singh y Arjun Singh (2016), por su parte, se enfocan en las prácticas discursivas que han fusionado la concepción de la piratería en el Cuerno de África con el terrorismo transnacional. La existencia de una Guerra contra la Piratería, paralela a una Guerra contra el Terrorismo, respondería a la pérdida de significado de la piratería somalí al equipararla con grupos terroristas como Al-Shabaab y Al-Qaeda. Si bien la respuesta militar ha gozado de mayor atención como resultado de esta estrategia discursiva, Singh y Singh (2015) encuentran que las políticas resultantes de tal guerra contra la piratería esconden las dinámicas propias de las organizaciones nacientes en Somalia, suprimiendo las problemáticas en la región.

Dunn Cavelty, Kaufmann y Kristensen (2015) se han enfocado en la resiliencia como un tema emergente en los estudios críticos de seguridad, detectando que el término se ha convertido en un

principio de organización de la vida política. La resiliencia como respuesta a determinadas amenazas se ha consolidado en la filosofía gubernamental como la recuperación óptima frente a un evento adverso al interior de los procesos de seguridad. Los autores detectan que la resiliencia opera vinculando la seguridad a la inseguridad, definiendo la vulnerabilidad del objeto referente como una constante y, por tanto, enfocándose en los momentos complejos en los cuales surge un evento en específico. Coaffee y Fussey (2015) ahondan en la resiliencia como una característica del discurso en las políticas de seguridad posteriores a los atentados ocurridos el 11 de septiembre de 2001 en EE.UU. Como elemento distintivo, afirman que la resiliencia se ha convertido ante todo en una herramienta para la generación de respuestas frente a determinadas amenazas por parte de entes estatales en dos sentidos: en el desarrollo de lineamientos y estrategias de políticas de seguridad nacional así como en la devolución de responsabilidades en materia de seguridad a entidades descentralizadas inferiores a la nación.

Van Rythoven (2015) encuentra una contradicción en el centro de los estudios críticos de seguridad y en la teoría de securitización por cuanto discuten las emociones como elementos constitutivos de los procesos que describen a la par que les niegan cualquier estatus ontológico. El autor busca centrarse en las emociones, particularmente los miedos colectivos, como el elemento de convergencia para los juicios valorativos de las audiencias en las prácticas de securitización. Más allá de relacionar los miedos colectivos con la fácil securitización de un problema en específico como una amenaza, Van Rythoven (2015) toma prestado de la psicología la fragilidad de los miedos colectivos como construcciones culturales. Más aún, la reserva cultural a la cual apelan los procesos de securitización limita no sólo cuantitativamente sino temporalmente su poder de convencimiento. La inadecuada apelación a las emociones, particularmente a los miedos colectivos, redundaría en fallidos procesos de securitización.

En ese sentido, el trabajo de Van Rythoven sirve de base para mejorar tanto la teoría como el análisis



empírico de las prácticas de securitización. Siguiendo la línea investigativa en torno al éxito o fracaso de una práctica de securitización en particular, Jarvis y Legrand (2017) amplían el papel que juegan las audiencias en los procesos de fijación discursiva de una amenaza a través de un estudio de la práctica parlamentaria en el Reino Unido. El trabajo de Jarvis y Legrand se centra, en este sentido, en las posibles formulaciones de preguntas que una audiencia pueda hacer a un agente de securitización. Langenohl (2017) también contribuye a este debate al rastrear las formas en que la crisis de deuda soberana en la Eurozona fue negociada a través de movimientos de securitización en múltiples niveles de análisis. El trabajo de Langenohl contribuye al debate sobre el papel de la audiencia en los procesos de securitización a través de la yuxtaposición de la audiencia de una colectividad política con la audiencia de una colectividad financiera –que carece en sí misma de audiencia alguna–. Para Langenohl (2017), el movimiento de securitización y la audiencia política se convierten en representaciones de una misma colectividad política en la cual las audiencias financieras tienen capacidad de intervenir. En efecto, la consolidación de la amenaza deja de ser una tarea de exclusividad de un actor político y el proceso es, en parte, intervenido por actores de índole financiera, económica, etc.

Buscando aplicar la teoría de securitización en un ámbito de seguridad militar tradicional, un ejercicio paradójicamente poco común respecto a otros objetos de estudio, Stritzel y Chang (2015) confrontan la teoría con la guerra en Afganistán. Para los autores, el escenario de combate militar pone en evidencia los límites de los procesos de securitización, exponiendo las prácticas de contra-securitización a las que se ve expuesta cualquier pretensión de consolidar una amenaza de forma discursiva. Stritzel y Chang (2015) argumentan que la guerra en Afganistán muestra un proceso incompleto de securitización en el cual los Estados Unidos y la OTAN fallaron en establecer a un vocero autorizado y fueron incapaces de incorporar al pueblo afgano como una audiencia estratégica. El resultado fue la contra-securitización por parte del régimen Talibán en el cual se ubicaron como voceros

autorizados para un segmento de la población y sentaron las bases de una insurgencia legitimada discursivamente, con la amenaza occidental en su centro.

## Objetos de estudio particulares

La globalización es el fenómeno que recorre buena parte de la investigación en estudios de Seguridad y Defensa sin ser necesariamente nombrada o tratada explícitamente. La globalización ha incrementado la interconectividad entre sociedades y Estados así como ha llevado a la contracción en espacios y tiempos, creando desafíos como ventajas a nivel global y ha reducido la capacidad de todos los Estados para manejar de forma individual sus retos y amenazas en seguridad. En concreto, las nuevas tecnologías y la facilidad en el tráfico de bienes, dinero, personas e ideas a través de las fronteras nacionales han transformado la seguridad internacional en profundidad. Tales fenómenos han contribuido a alterar la naturaleza de los conflictos armados, disminuyendo la frecuencia de los conflictos interestatales y multiplicando los conflictos de baja intensidad, las insurgencias armadas, las guerras civiles y étnicas, etc.

Al mismo tiempo, la globalización ha socavado la capacidad de los Estados de hacer frente a los retos en materia de seguridad y defensa por sí solos y ha cambiado el balance de fuerzas entre actores estatales y actores no-estatales. La predominancia del concepto de redes en los estudios de seguridad (Garzke y Lindsay, 2015; Tamm, 2016; Simón, 2017) da testimonio de las consecuencias de la globalización tanto para la creación de regímenes de seguridad como para la proliferación de redes de tráfico de bienes ilícitos, organizaciones de crimen transnacional, redes de contrabando y grupos terroristas. A partir de ese contexto, la investigación en torno a las amenazas en los estudios de Seguridad y Defensa ha recorrido dos líneas de estudio particularmente atractivas, en el ámbito académico, por su persistencia o por su novedad: el terrorismo y las amenazas cibernéticas.



## Terrorismo

El terrorismo no es un tema nuevo en la agenda de seguridad. Su fuerte registro psicológico, su impacto desproporcionado sobre la población civil y, por tanto, su alto potencial para ser sujeto de procesos de securitización lo hacen, sin embargo, uno de los temas centrales en los estudios de Seguridad y Defensa. La multiplicidad de actores y de instrumentos que pueden ser catalogados bajo la etiqueta de terrorismo no hacen posible hablar de una sola amenaza terrorista, sino de un conglomerado de amenazas –a la integridad física de las personas, a las redes de energía, por medio de la computación, etc.– con una capacidad alta de generar respuestas por parte de los Estados.

Abrahms y Potter (2015) profundizan en la violencia contra los civiles, relacionando los déficits de liderazgo en determinados grupos terroristas con la preferencia del uso indiscriminado de la fuerza en contra de la población civil. Los autores encuentran una contradicción en el uso de las tácticas comúnmente denominadas como terroristas, detonación de explosivos en zonas concurridas, uso de vehículos para masacres, tiroteos, con la subsecuente pérdida de legitimidad popular entre la población para el grupo militante. De acuerdo a los autores y siguiendo el problema del agente-principal, la heterogeneidad de los grupos militantes hace que, en ausencia de un liderazgo consolidado con objetivos políticos definidos, los mandos bajos disminuyen su moderación respecto a la violencia contra los civiles, recurriendo al terrorismo.

En un estudio posterior, Abrahms y Conrad (2017) encuentran otra discrepancia entre la conceptualización del terrorismo y la observación empírica. Mientras teóricamente, el terrorismo es una estrategia de comunicación política para que grupos manifiesten sus demandas y los costos de ignorarlas, en la práctica, los grupos terroristas sólo toman responsabilidad por una pequeña fracción del total de sus acciones. Los ataques terroristas anónimos parecen ser una contradicción. Sin embargo, y siguiendo la línea trazada por Abrahms y Potter

(2015), los autores proponen una lógica estratégica en la atribución de los atentados terroristas: si el liderazgo considera políticamente exitoso un atentado –lo cual a menudo significa que este haya sido llevado a cabo contra objetivos militares–, tiene incentivos para atribuírselo (Abrahms y Conrad, 2017). El trabajo de Abrahms y sus colaboradores expresa el cálculo racional que se encuentra detrás de la actuación de los grupos terroristas, a pesar de que sus amenazas adopten una multiplicidad de formas no tradicionales.

Sobre la eficacia del terrorismo, Fortna (2015) realiza un estudio comparativo que le permita comparar diferentes guerras civiles con el propósito de distinguir la eficacia de aquellas en las cuales alguno de los grupos recurra a la violencia terrorista. Sus hallazgos, sin embargo, refutan la utilización del terrorismo como una práctica efectiva para llevar a cabo los objetivos explícitos de los grupos involucrados. Paralelamente, Aksoy, Carter y Wright (2015) establecen la permanencia del terrorismo incluso en regímenes autoritarios, como expresión de descontento político. Así mismo, Carter (2016) realiza un estudio cuantitativo sobre los incentivos para escoger una táctica terrorista en anticipación a la respuesta estatal, encontrando que la elección del terrorismo como arma política está relacionada con la evasión de una respuesta estatal decisiva. La aparente irracionalidad de recurrir al terrorismo, plasmada en su menor efectividad en conflictos de largo aliento, en su persistencia tanto en regímenes democráticos como autoritarios, y en su menor impacto político entre un gobierno respecto a la población civil, hace evidente nuevas oportunidades de investigación en torno al terrorismo como amenaza. Nuevos estudios apuntan a dilucidar la aparente desconexión entre los objetivos a largo y a corto plazo que motivan la violencia terrorista.

Otro segmento de los estudios en seguridad se ha concentrado en la relación entre el terrorismo y el Islam. La irrupción del autodenominado Estado Islámico ha renovado el interés por el fundamentalismo religioso. Byman (2016) recuerda, sin embargo, que organizaciones como el Estado Islámico o Al-Qaeda no son nuevas –el antecedente del primero se remonta a



2013, con la invasión estadounidense, bajo el nombre de Al-Qaeda en Iraq— ni se reducen a las caricaturas irracionales populares entre los círculos de política exterior de los países occidentales.

Al estudiar múltiples conflictos, entre ellos la guerra civil en Somalia, Ahmad (2015) utiliza un modelo microeconómico del éxito de diferentes grupos extremistas islámicos que resalta a menudo las subestimadas razones económicas detrás de la irrupción del fundamentalismo religioso. El autor (Ahmad, 2015) al modelar los conflictos intraestatales como mercados de seguridad, encuentra que los grupos islamistas son excepcionalmente competitivos frente al empresariado local al lograr trabajar por encima de las divisiones étnicas y tribales, atendiendo un segmento poblacional más amplio que otros grupos rivales. En este sentido, el autor encuentra un vínculo racional entre el grupo militante y el estamento económico local que le otorga un carácter híbrido a la amenaza. Al preguntarse por la competencia entre múltiples grupos fundamentalistas musulmanes, Ahmad (2016) encuentra que la apelación a una identidad global musulmana actúa de una manera similar a las ventajas económicas en el ámbito local, por cuanto facilita el reclutamiento sin distinción de etnia, nacionalidad o filiación tribal. Los grupos fundamentalistas que apelan fuertemente a una identidad local a menudo experimentan, consecuentemente, un mayor riesgo de resquebrajamiento y de descontento entre sus mandos bajos.

## Ciberseguridad y ciberdefensa

La ciberseguridad se ha convertido en un tema popular entre los medios de comunicación con las elecciones estadounidenses de 2016. Sin embargo, la ciberseguridad ha tenido hitos que la han establecido como un campo de estudio necesario en materia de amenazas. El primero de ellos fue el ataque a la infraestructura financiera y comercial de Estonia en 2007. El segundo de ellos, el sabotaje a las instalaciones nucleares iraní por medio del gusano informático Stuxnet, de iniciativa conjunta estadounidense e israelí, en 2010. Ambos ataques establecen el espacio cibernético como un campo

de lucha real entre Estados, con sus vulnerabilidades propias y, por su novedad y sus particularidades, con un sesgo manifiesto hacia los agresores.

El artículo de Nye (2017), citado más arriba, alude claramente a las nuevas tendencias en el estudio de las amenazas cibernéticas, a menudo adaptando elementos de otras teorías en el campo de la seguridad y la defensa. Gartzke y Lindsay (2015) toman el argumento de la disuasión nuclear aplicada a la ciberseguridad y lo enmarcan en el campo de la ofensa y la defensa cibernética, mediada por engaño. Para los autores, el sesgo hacia la ofensa en el ciberespacio no es del todo evidente, por cuanto se encuentra anclado a las lógicas del subterfugio y el engaño de la misma forma que la disuasión se consolidó como el centro de la dinámica nuclear. Según Gartzke y Lyndsay (2015), el engaño es central al ciberataque por cuanto los objetivos deben ser convencidos de dejar sus sistemas vulnerables o distraídos de cubrir sus vulnerabilidades. Paralelamente, el engaño es central a la ciberdefensa por cuanto aprovecha la baja intensidad del conflicto cibernético para comprometer las acciones de los atacantes y exponerlos, o para disimular la presencia de sistemas críticos. En este sentido, la ciberseguridad se configuraría como un campo subordinado a la inteligencia militar y las operaciones encubiertas.

Otra línea de estudio se ha enfocado en la vigilancia en masa a través de la externalización abierta de tareas o *crowdsourcing*. Lally (2015) se enfoca en las vulnerabilidades en materia de seguridad resultante del agregado de información solicitado por el FBI tras el atentado en la maratón de Boston de 2013. El llamado a la comunidad a otorgar información relevante para la captura de los perpetradores del atentado se convirtió rápidamente en una cacería de brujas en Reddit, un foro de internet, con implicaciones serias tanto para la seguridad ciudadana como para la legitimidad política la capacidad de respuesta estatal. Los límites difusos de la ciberseguridad, manifestados en casos como el expuesto por Lally, se agravan ante la sospecha de la participación de una potencia extranjera en la ejecución de un atentado cibernético. El impacto de China en la ciberseguridad, como lo analiza Lindsay





(2015), ejemplifica las dificultades en la movilización del aparato estatal para responder a ciertas amenazas híbridas. Los grupos de hackers chinos combinan las facetas híbridas, simbióticas y polimórficas de las amenazas contemporáneas al involucrar tanto actores estatales como no-estatales, representar una multiplicidad de intereses no-convergentes y difuminarse entre las particularidades de los medios por los cuales actúan. En el caso de China, según el autor (Lindsay, 2015), se mezclan dos facetas: la dinámica de la ciberseguridad en el campo de las relaciones internacionales y la irrupción en el sistema internacional de una potencia económica y política.

## El marco de respuesta y anticipación a las amenazas

Dada la cercanía histórica de la disciplina de las relaciones internacionales con la práctica de la conducción de los asuntos externos, la mayoría de la literatura tradicional preserva un componente de material relevante para la elaboración de política pública. Un segmento toma, así mismo, las respuestas estatales a las amenazas como un área de estudio en sí misma, buscando a través de la evidencia empírica contribuir a la discusión en Seguridad y Defensa.

Lehrkey y Schomaker (2016) hacen un análisis de la efectividad específica y general de ciertas tácticas de contraterrorismo en el período posterior al 11 de septiembre. En particular, comparan las estrategias de asesinato selectivo, captura y defensa en tres estamentos: liderazgo, mandos operacionales y bases. A su vez, relacionan el desempeño de estas estrategias con los niveles de análisis global, del movimiento yihadista particularmente de las organizaciones Al-Qaeda y la insurgencia Talibán. El criterio de efectividad elegido por los autores es la reducción de los niveles de violencia y en las bajas incurridas. Independientemente de los hallazgos particulares de los autores —entre los que se encuentra un mayor desempeño de las capturas por encima de las estrategias de defensa doméstica—, el trabajo es relevante por cuanto ofrece material cuantitativo para el análisis de desempeño de la política exterior estadounidense durante la Guerra contra el Terror, así

como las diferencias presentadas por la introducción de nuevas tecnologías como los vehículos aéreos de combate no tripulados.

En materia de ciberdefensa y ciberseguridad, Rebecca Slayton (2017: 74) realiza un intento por describir la dinámica de ofensa-defensa en el manejo de las amenazas cibernéticas, teorizando los canales mediante los cuales se realizan los cálculos tanto de costos como de valor de las operaciones de ciberataque, la influencia de los procedimientos organizacionales en las interacciones con la tecnología, las capacidades de actores particulares y un análisis costo-beneficio del ciberataque de Estados Unidos e Israel al programa nuclear iraní. El artículo de Slayton establece las bases para la discusión e investigación en torno a la política estadounidense de defensa cibernética.

Carey, Colaresi y Mitchell (2016) describen los procesos mediante los cuales ciertos países, en particular Tailandia, India y Libia, establecen milicias armadas y organizan grupos armados irregulares, a pesar de la amenaza directa para la estabilidad política que estos conllevan, y en contra de la lógica tradicional de concentración de las herramientas de la violencia en manos estatales. Los autores (Carey, Colaresi y Mitchell, 2016: 62) argumentan que los gobiernos encuentran múltiples incentivos para organizar grupos armados fuera de las fuerzas regulares de seguridad al establecerse como colaboraciones público-privadas que proporcionan distancia a los entes estatales. Tal distancia es aprovechada para mitigar el riesgo de golpes de Estado, incrementar la eficiencia en el recaudo de información o en la solución de conflictos a través del uso controversial de la fuerza por fuera de la estructura regular del comando militar. El artículo de Carey, Colaresi y Mitchell expone el atributo híbrido de algunas de las respuestas emitidas por parte de los Estados, disputando la exclusividad a las amenazas de esta característica.

## Hacia una conceptualización de la hibridez, la simbiosis y el polimorfismo en las amenazas.

El acervo investigativo de los últimos años en el mundo académico anglosajón se ha enfocado en



buena medida dentro de los parámetros expuestos en el presente texto. Si bien los eventos próximos a la política exterior de los Estados Unidos y de la Unión Europea dominan las temáticas analizadas, los avances investigativos expuestos por los autores reflejan posiciones críticas y una búsqueda constante por alternativas tanto académicas como políticas.

La predominancia de los estudios sobre el terrorismo, las dinámicas de las guerras civiles, las relaciones entre potencias y el fenómeno de la disuasión contrastan con la creciente influencia de temáticas como la ciberseguridad y la ciberdefensa, así como el nodo presentado por los estudios críticos de seguridad. La flexibilización en el vínculo entre la amenaza a la seguridad y la amenaza perteneciente al ámbito militar se encuentra como una constante incluso entre los trabajos tradicionales de seguridad internacional (Coaffee y Fussey, 2015; Cavelt, Kaufmann y Kristensen, 2015; Mälksoo, 2015; Van Rythoven, 2015; Chandler, 2017). El papel predominante de la teoría de la securitización se ha evidenciado en la ampliación de las temáticas y en el tratamiento dado a ellas, incluyendo trabajos sobre flujos migratorios (Andersson, 2016; Pallister-Wilkins, 2016), conceptualización y delimitación del terrorismo (Asal, Milward y Schwoon, 2015; Braithwaite, 2015; Ahmad, 2015; Ahmad, 2016; Abrahms y Potter, 2015; Abrahms y Conrad, 2017; Fortna, 2015), uso de los mares (De Nevers, 2015; Ryan, 2015; Singh y Singh, 2016) y ciberseguridad (Lindsay, 2015; Garzke y Lindsay, 2015; Slayton, 2017; Nye, 2017). Así mismo, discusiones en torno a la misma capacidad explicativa de la teoría (Van Rythoven, 2015; Stritzel y Chang, 2015) y a su influencia frente a otras escuelas y en el marco general de las relaciones internacionales (Buzan, 2015) han ampliado el espectro de posibilidades de investigación en el campo discursivo.

Se propone aquí una incipiente ruta de investigación, que reitera las características fundamentales de la investigación académica en los últimos años aquí expuesta, bajo la lógica de la hibridez, la simbiosis y el polimorfismo en la conceptualización de las amenazas en el sistema internacional. Si bien se ha dado amplio

tratamiento a la primera de estas características, su establecimiento como una línea de investigación en sí misma aún encuentra oportunidades de trabajo académico, observación empírica y desarrollo teórico. Por hibridez de la amenaza se entiende su naturaleza compartida por parte de actores estatales y no-estatales. La estatalidad del actor en el criterio de definición de la hibridez de la amenaza está dada no por la definición de su carácter público o privado, sino por la posición de privilegio que ocupan los Estados en la distribución de poder en el nivel global del sistema internacional. En sub-sistemas regionales las dinámicas de hibridez podrían presentarse entre empresas transnacionales y grupos insurgentes, o entre grupos terroristas y organizaciones no-gubernamentales. La naturaleza misma de la hibridez de la amenaza, en este sentido, es en sí misma una línea posible de investigación. Los casos específicos pueden seguir otras líneas investigativas o introducirse a dinámicas teóricas ya propuestas, como la teoría de complejos regionales de seguridad o la existencia de amenazas híbridas en comunidades de seguridad. En última instancia, la hibridez expresa la unicidad de la amenaza a partir de dos actores autónomos, exista o no convergencia en sus intereses.

El carácter *simbiótico* de la amenaza se refiere, precisamente, al orden de preferencias que motiva la amenaza y que surge de la interacción de dos actores particulares. La elección del término no es gratuita por cuanto no expresa necesariamente un beneficio neto para los dos actores involucrados. Las permutaciones en el aprovechamiento de una determinada interacción que constituya una amenaza para otro actor pueden ser múltiples. Sin embargo, una relación simbiótica entre dos actores implicaría una cierta persistencia en el tiempo en sus interacciones, que la distinguiría de la mera convergencia de intereses. Adicionalmente, se diferencia del fenómeno de la convergencia por la posibilidad de relaciones de parasitismo entre los actores, donde uno de ellos experimenta utilidades negativas inherentes a su supervivencia como actor individual. Las posibilidades de investigación en este ámbito son mayores a las de la hibridez por su precario tratamiento y su potencial de desarrollo.



En los límites de la teorización contemporánea sobre las amenazas se encuentra el *polimorfismo*, que expresa los límites difusos de la amenaza y su manifestación no aparente para los actores involucrados. El concepto es polémico por cuanto en el centro de la definición propiamente dicha de la amenaza –evadida intencionalmente en el presente texto– se suele incorporar un elemento psicológico de conciencia sobre los límites del fenómeno establecido discursivamente como amenaza. La definición proporcionada por Ullman (1983) flexibiliza el concepto al definir la amenaza según sus efectos sobre el actor cuya seguridad se ve comprometida, lo cual le permite al concepto conservar los límites difusos observados empíricamente. La investigación sobre el carácter polimórfico de las amenazas vería provecho en los nuevos estudios sobre ciberseguridad y ciberdefensa, donde las actuaciones de los Estados se ven entremezcladas con grupos no-gubernamentales, a la par que las motivaciones políticas y militares se entremezclan con incentivos económicos o justificaciones de espontaneidad social.

Los indicios de estos tres fenómenos de hibridez, simbiosis y polimorfismo, se encuentran en el estudio contemporáneo de las amenazas en el sistema internacional. El propósito de este artículo es el de empezar a desenmarañar las dificultades metodológicas y analíticas que rodean estas características. El esbozo conceptual de las tendencias en el estudio contemporáneo de las amenazas pretende sentar las bases para la consolidación de nuevas líneas de investigación académica.

## Referencias Bibliográficas:

- Abrahms, M., & Conrad, J. (2017). “The Strategic Logic of Credit Claiming: A New Theory for Anonymous Terrorist Attacks.” *Security Studies* 26(2): 279-304
- Abrahms, M., & Potter, P. (2015). “Explaining Terrorism: Leadership Deficits and Militant Group Tactics.” *International Organization* 69(2): 311-342
- Adamsky, D. (2017). “From Israel with Deterrence: Strategic Culture, Intra-war Coercion and Brute Force.” *Security Studies* 26(1): 157-184
- Ahmad, A. (2015). “The Security Bazaar: Business Interests and Islamist Power in Civil War Somalia” *International Security* 39(3): 89-117
- Ahmad, A. (2016). “Going Global: Islamist Competition in Contemporary Civil Wars.” *Security Studies* 25(2): 353-384
- Aksoy, D., Carter, D., & Wright, J. (2015). “Terrorism and the Fate of Dictators.” *World Politics* 67(3): 423-468
- Aliyev, H. (2016). “Strong militias, weak states and armed violence: Towards a theory of ‘state-parallel’ paramilitaries.” *Security Dialogue* 47(6): 498-516
- Altman, D. (2015). “The Strategist’s Curse: A Theory of False Optimism as a Cause of War.” *Security Studies* 24(2): 284-315
- Amore, L., & Raley, R. (2017). “Securing with algorithms: Knowledge, decision, sovereignty.” *Security Dialogue* 48(1): 3-10
- Andersson, R. (2016). “Hardwiring the frontier? The politics of security technology in Europe’s ‘fight against illegal migration’.” *Security Dialogue* 47(1): 22-39
- Asal, V., Milward, H. B., & Schwoon, E. (2015). “When Terrorists Go Bad: Analyzing Terrorist Organizations’ Involvement in Drug Smuggling.” *International Studies Quarterly* 59(1): 112-123
- Avey, P. (2015). “Who’s Afraid of the Bomb? The Role of Nuclear Non-Use Norms in Confrontations between Nuclear and Non-Nuclear Opponents.” *Security Studies* 24(4): 563-596
- Braithwaite, A. (2015). “Transnational Terrorism as an Unintended Consequence of a Military Footprint.” *Security Studies* 24(2): 349-375
- Buzan, B. (2015). “The English School: A neglected approach to International Security Studies.” *Security Dialogue* 46(2): 126-143



- ▶ Byman, D. (2016). “Understanding the Islamic State – A Review Essay.” *International Security*, 40(4): 127-165
- ▶ Carey, S., Colaresi, M., & Mitchell, N. (2016). “Risk Mitigation, Regime Security, and Militias: Beyond Coup-proofing.” *International Studies Quarterly* 60(1): 59-72
- ▶ Carson, A., & Yarhi-Milo, K. (2017). “Covert Communication: The Intelligibility and Credibility of Signaling in Secret.” *Security Studies* 26(1): 124-156
- ▶ Carter, D. (2015). “The Compellence Dilemma: International Disputes with Violent Groups.” *International Studies Quarterly* 59(3): 461-476
- ▶ Carter, D. (2016). “Provocation and the Strategy of Terrorist and Guerrilla Attacks.” *International Organization* 70(1): 133-173
- ▶ Chandler, D. (2017). “Securing the Anthropocene? International policy experiments in digital hacktivism: A case study of Jakarta.” *Security Dialogue* 48(2): 113-130
- ▶ Ciorcari, J., & Chen Weiss, J. (2016). “Nationalist Protests, Government Responses, and the Risk of Escalation in Interstate Disputes.” *Security Studies* 25(3): 546-583
- ▶ Coaffee, J., & Fussey, P. (2015). “Constructing resilience through security and surveillance: The politics, practices and tensions of security-driven resilience.” *Security Dialogue* 46(1): 86-105
- ▶ De Nevers, R. (2015). “Sovereignty at Sea: States and Security in the Maritime Domain.” *Security Studies* 24(4): 597-630
- ▶ Dunn Cavelty, M., Kaufmann, M., & Sjøby Kristensen, K. (2015). “Resilience and (in)security: Practices, subjects, temporalities.” *Security Dialogue* 46(1): 3-14
- ▶ Fortna, V. (2015). “Do Terrorists Win? Rebels’ Use of Terrorism and Civil War Outcomes.” *International Organization* 69(3): 519-556
- ▶ Garzke, E., & Lindsay, J. (2015). “Weaving Tangled Webs: Offense, Defense, and Deception in Cyberspace.” *Security Studies* 24(2): 316-348
- ▶ Gilli, A., & Gilli, M. (2016). “The Diffusion of Drone Warfare? Industrial, Organizational, and Infrastructural Constraints.” *Security Studies* 25(1) 50-84
- ▶ Gismondi, M. (2015). “Familism and War: The Radius of Trust as an Element of National Power.” *Security Studies* 24(4) 631-661
- ▶ Glaser, C., Kydd, A., Haas, M., Owen, J., y Rosato, S. (2016). “Correspondence: Can Great Powers Discern Intentions?” *International Security* 40(3): 197-215
- ▶ Gómez-Mera, L. (2016). “Regime complexity and global governance: The case of trafficking in persons.” *European Journal of International Relations* 22(3): 566-595
- ▶ Griffiths, R. (2016). “States, Nations, and Territorial Stability: Why Chinese Hegemony Would Be Better for International Order.” *Security Studies* 25(3): 519-545
- ▶ Hensell, S., & Gerdes, F. (2017). “Exit from war: The transformation of rebels into post-war power elites.” *Security Dialogue* 48(2): 168-184
- ▶ Hoffmann, S. (2017). “Humanitarian security in Jordan’s Azraq Camp.” *Security Dialogue* 48(2): 97-112
- ▶ Huang, R. (2016). “Rebel Diplomacy in Civil War.” *International Security*, 40(4): 89-126
- ▶ Jarvis, L., & Legrand, T. (2017). “‘I am somewhat puzzled’: Questions, audiences and securitization in the proscription of terrorist organizations.” *Security Dialogue* 48(2): 149-167
- ▶ Jeandesboz, J. (2016). “Smartening border security in the European Union: An associational inquiry.” *Security Dialogue* 47(4): 292-309
- ▶ Kelanic, R. (2016). “The Petroleum Paradox: Oil, Coercive Vulnerability, and Great Power Behavior.” *Security Studies* 25(2): 181-213
- ▶ Lally, N. (2017). “Crowdsourced surveillance and networked data.” *Security Dialogue* 48(1): 63-77
- ▶ Langenohl, A. (2017). “Securities markets and political securitization: The case of the sovereign debt crisis in the Eurozone.” *Security Dialogue* 48(2): 131-148



- ▶ Lehrke, J., & Schomaker, R. (2016). “Kill, Capture, or Defend? The Effectiveness of Specific and General Counterterrorism Tactics Against the Global Threats of the Post-9/11 Era.” *Security Studies* 25(4): 729-762
- ▶ Liff, A. (2016). “Whither the Balancers? The Case for a Methodological Reset.” *Security Studies* 25(3): 420-459
- ▶ Lindsay, J. (2015). “The Impact of China on Cybersecurity: Fiction and Friction.” *International Security*, 39(3): 7-47
- ▶ Lindsey, D. (2015). “Military Strategy, Private Information, and War.” *International Studies Quarterly* 59(4): 629-640
- ▶ Mälksoo, M. (2015). “‘Memory must be defended’: Beyond the politics of mnemonical security.” *Security Dialogue* 46(3): 221-237
- ▶ Nye, J. (2017). “Deterrence and Dissuasion in Cyberspace.” *International Security*, 41(3): 44-71
- ▶ Pallister-Wilkins, P. (2016). “How walls do work: Security barriers as devices of interruption and data capture.” *Security Dialogue* 47(2): 151-164
- ▶ Parent, J. y Rosato, S. (2015). “Balancing in Neorealism” *International Security* 40(2): 51-86
- ▶ Ryan, B. (2015). “Security spheres: A phenomenology of maritime spatial practices.” *Security Dialogue* 46(6): 568-584
- ▶ Rychnovská, D. (2016). “Governing dual-use knowledge: From the politics of responsible science to the ethicalization of security.” *Security Dialogue* 47(4): 310-328
- ▶ Shapiro, J., & Weidmann, N. (2015). “Is the Phone Mightier Than the Sword? Cellphones and Insurgent Violence in Iraq.” *International Organization* 69(2): 247-274
- ▶ Simón, L. (2017). “Neorealism, Security Cooperation, and Europe’s Relative Gains Dilemma.” *Security Studies* 26(2): 185-212
- ▶ Singh, C., & Singh, A. (2016). “War on Piracy: The conflation of Somali piracy with terrorism in discourse, tactic, and law.” *Security Dialogue* 47(5): 440-458
- ▶ Slayton, R. (2017). “What is the Cyber Offense-Defense Balance? Conceptions, Causes, and Assessment.” *International Security* 41(3): 7-43
- ▶ Stritzel, H., & Chang, S. (2015). “Securitization and counter-securitization in Afghanistan.” *Security Dialogue* 46(6): 548-567
- ▶ Sullivan, C. (2016). “Political Repression and the Destruction of Dissident Organizations: Evidence from the Archives of the Guatemalan National Police.” *World Politics* 68(4): 645-676
- ▶ Tamm, H. (2015). “Rebel Leaders, Internal Rivals, and External Resources: How State Sponsors Affect Insurgent Cohesion.” *International Studies Quarterly* 60(4): 599-610
- ▶ Tamm, H. (2016). “The Origins of Transnational Alliances: Rulers, Rebels, and Political Survival in the Congo Wars.” *International Security*, 41(1): 147-181
- ▶ Ullman, R. (1983). “Redefining security” *International Security* 8(1): 129-153
- ▶ Van Rythoven, E. (2015). “Learning to feel, learning to fear? Emotions, imaginaries, and limits in the politics of securitization.” *Security Dialogue* 46(5): 458-475
- ▶ Wilcox, L. (2017). “Embodying algorithmic war: Gender, race, and the posthuman in drone warfare.” *Security Dialogue* 48(1): 11-28
- ▶ Yarhi-Milo, K., Lanoszka, A., y Cooper, Z. (2016). “To Arm or to Ally? The Patron’s Dilemma and the Strategic Logic of Arms Transfers and Alliances.” *International Security*, 41(2): 90-139



# Urbanización del Conflicto: ¿Un Asunto de Seguridad Ciudadana o Seguridad Nacional?

Por: Carlos Alberto Patiño Villa\*

*[\*] Carlos Alberto Patiño Villa: Doctor en Filosofía, Magister en Lingüística y Magister en Filosofía de la Universidad de Antioquia, Historiador y Filósofo de la Universidad Autónoma Latinoamericana. Miembro de la Asociación Iberoamericana de Filosofía Política. Director del Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia.*

Si bien la cuestión del conflicto urbano es una situación que ha ido adquiriendo mayor fuerza en Colombia en los últimos años, parece estar lejos de solucionarse, en parte porque desde el Estado se piensa que lo urbano es una cuestión que ya está resuelta, y no parecería estar claro en qué debe consistir una política de seguridad ciudadana. El conflicto urbano, que va de la mano con el control territorial por parte de grupos ilegales, adquiere aún más relevancia a la luz de la firma del Acuerdo de Paz, pues es necesario cuestionarse ¿Quién se quedará con el grueso de las áreas urbanas en Colombia?, teniendo en cuenta los retos que se presentan a futuro en las ciudades.

Hoy en Colombia cerca del 78% de la población habita en áreas urbanas (Banco Mundial, 2017), lo que impacta no solamente la conformación territorial y geopolítica del Estado, sino que además le quita peso a la idea de conflicto rural, marcando un elemento clave en la conformación actual del Estado colombiano. Lo anterior permite dos perspectivas de lo urbano. Por un lado, no puede hacerse referencia a lo urbano desde la mirada tradicional, que no permite responder a grandes problemas de criminalidad; de tal forma que no puede tratarse lo urbano como un asunto de criminalidad menor, local, con organizaciones simples y de corto alcance. Por otro lado, aparece una similitud entre el caso de Colombia y otras regiones de América Latina frente al problema de lo urbano, visto desde la soberanía fragmentada y segmentada que tienen los distintos Estados sobre sus territorios. Así, la mayor parte de las ciudades en América Latina han crecido sin control estatal y sin posibilidades

de normalización del mismo. Más de la mitad de las ciudades de la región son ciudades subnormales, que tomarán tiempo en normalizarse dentro de las áreas urbanas y que muy difícilmente han llegado a ser parte de ellas. Ejemplo de ello es que en las grandes ciudades colombianas, entendidas como Bogotá, Cali, Medellín, Cartagena y Barranquilla, entre otras, más de la mitad de sus territorios han crecido en el último siglo sin medidas de planificación y control, infraestructura urbana, centros de control, Fuerzas de Policía, planteles educativos, estructuras de justicia, ni controles para la legalización de actividades económicas, entre otros; esto ha favorecido el surgimiento de circuitos urbanos que no han estado bajo el control del Estado durante los siglos XX y XXI.

Esto puede leerse a la luz de la “Hipótesis Belicista” de Miguel Ángel Centeno (2014), quien en su libro “Sangre y Deuda: Estado y construcción de nación en América Latina”, plantea una idea clave para los Estados de América Latina (cuyo caso excepcional es Chile), y es que aquellos Estados que no se construyeron a partir de la práctica de la guerra —obteniendo así control territorial—, sino que por el contrario tuvieron una práctica de la guerra muy limitada, se forjaron sobre la base de un deficiente control territorial. Un reflejo de esto es que el Estado colombiano no controla la totalidad del territorio de ninguna de sus grandes ciudades, vale decir que entre más grandes y sofisticadas son las ciudades, el Estado tiene menos capacidad de controlarlas.

Para ejemplificar, puede observarse el caso de Medellín, que cuenta con gran cantidad de grupos



armados distintos tales como grupos dedicados al sicariato, delincuencia común, bandas criminales, organizaciones delincuenciales integradas al narcotráfico (ODIN), pandillas, combos, entre otros; estos grupos distan en su tamaño, en sus estructuras y en cuanto el tipo y la cantidad de armas que poseen; por una parte, hay grupos pequeños que estarían armados con revólveres y pistolas y, por otra parte hay grupos más grandes que incluso estarían organizados a través de la estructura del Clan del Golfo, de hecho esa banda criminal tiene gran presencia a nivel nacional, contando, para 2013, “con 2.366 miembros y haciendo presencia en 95 municipios del país” (Patiño Villa et al., 2015, p. 204). En otras ciudades como Barranquilla, Bogotá y Cali también habría gran cantidad de grupos armados y como ejemplo de ello se evidencia que solo en número de pandillas que alteran el orden de la ciudad, e incluso algunas tienen control territorial, habría 2.600 en la capital del Atlántico (Al Día, 2016).

Esto conlleva diferentes consecuencias, que pueden empezar a observarse a partir de la capacidad de control armado sobre el territorio, el cual persiste en distintos núcleos de población de las ciudades. En torno a esto vale la pena preguntarse ¿Cuál es la respuesta del Estado frente a esta situación? lo que evidencia que el Estado no tiene una política de control territorial frente a lo urbano porque supone que es un problema resuelto. Es así como una de las respuestas que se plantean es la presencia de la Policía en las ciudades, sin embargo, esta no cuenta con la capacidad para defenderlas y, por su parte, el Ejército no está pensado para esto, lo que evidencia que lo urbano está lejos de ser resuelto.

En este contexto surgen algunas actividades ilegales y criminales que tienen alto impacto en la economía nacional, que es principalmente urbana; es el caso de la extorsión, que se convirtió en el negocio más importante del narcotráfico y que para 2013 ya movía dos billones de pesos al año («Extorsión: el azote de medio país que mueve 2 billones de pesos al año», 2013); y específicamente, a través de las denominadas vacunas o microextorsiones, “se producirían ganancias de unos 40.000 millones

de pesos al año” (Patiño Villa et al., 2015, p. 235). La extorsión permite generar dinero, actuando como fuente de autofinanciación; control de economías lícitas e ilícitas, legales e ilegales; y control poblacional y territorial, lo que implica determinar quién sale y quién entra en determinada zona, quién puede o no vivir allí, entre otros aspectos que han establecido los grupos ilegales.

Entre los años 2009 y 2012, “las denuncias por este flagelo en Colombia aumentaron de 830 a 2.316, siendo Medellín la ciudad más afectada, cuyo principal protagonista sería la Oficina de Envigado” (Patiño Villa et al., 2015, p. 234). Este fenómeno alimenta también el negocio de la especulación inmobiliaria, que le da a los grupos armados una estabilidad económica y la posibilidad de tener presencia sobre el terreno, algo que no les ofrece ninguna otra actividad ilegal; esta actividad otorga una cantidad de dinero que no podría conseguirse de manera distinta dentro de la economía lícita, lo que genera mecanismos de actividad permanente.

Lo anterior va de la mano con un hecho contundente, y es que, aunque los niveles de homicidio han bajado a nivel nacional, y específicamente en algunas áreas urbanas del país, en los últimos años, los niveles de criminalidad han aumentado. Esto significa que ha habido una disminución del homicidio al tiempo que se ha generado un aumento en la extorsión, o más exactamente en la cobertura de la extorsión<sup>3</sup>.

Estas situaciones muestran que el control de las áreas urbanas resulta clave para el futuro del país y que evidentemente el problema de lo urbano está lejos de su resolución, y en este aspecto es indispensable pensar en el control del comercio, pues la extorsión es un flagelo que lo ataca de frente; esta aparece, no solo en tiendas de barrio, sino que incluso los pequeños mercados y los distribuidores de productos se ven afectados por el problema. Este control del comercio les permite incluso, a los grupos ilegales,

<sup>3</sup> En las cifras presentadas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE, en su Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana –ECSC, se evidencia que la tasa de ciudadanos afectados por extorsión o intento de extorsión a nivel nacional pasó de ser del 0,7 en 2012 a 1,0 en 2014; por otra parte, según el Informe Forense, del Instituto Nacional de Medicina Legal, en ese mismo periodo de tiempo, la tasa de homicidio pasó del 33,76 al 26,46.



tener un papel clave, no solo, dentro de la economía y la administración de justicia, sino también en la cotidianidad de la vida en sociedad, pues no se limitan a cobrar impuestos a los dueños de los negocios, sino que llegan incluso a fijar los precios de los productos y a decidir qué se vende y qué no se vende allí.

Los centros urbanos resultan muy apetecibles. Al citar puntualmente el caso de Medellín, donde en el centro de la ciudad circula una gran cantidad de personas diariamente, provenientes del valle de Aburrá, convirtiéndolo en un centro de bastante afluencia, se evidencia cómo en esa zona “existen distintos puntos ilegales de compra y/o alquiler de armas, lo que incluye no solo pistolas y revólveres, sino también fusiles y subametralladoras” (Patiño Villa et al., 2015, p. 249), donde estas pueden adquirirse de manera sencilla.

Cuando el mercado ilegal urbano, abastece fusiles y subametralladoras, no está atendiendo solo un mercado ilegal urbano de sicariato y criminalidad, lo que se presenta es un mercado ilegal de armas mucho más importante y complejo, y puede que no se le esté prestando la suficiente atención. En el centro de la ciudad no solo aparece el negocio ilegal de las armas, de igual forma se prestan servicios ilegales de salud; de abastecimiento de productos para la minería, lo que incluye el alquiler de maquinaria ilegal; existen lugares conocidos como “ollas” o plazas de vicio, donde además del microtráfico se mueven muchos otros negocios ilegales e ilícitos; hay vigilancia ilegal; y no es extraño ver que se presenten agresiones físicas. Este entramado de fenómenos no solo se presenta en Medellín, sino también en ciudades como Bogotá, Cali y Barranquilla y otras ciudades intermedias.

Esto va de la mano con la presencia y la capacidad de diferentes grupos transnacionales en las ciudades del país, por ejemplo, hacia el año 2014 se detectó que miembros del Cartel de Sinaloa hacían presencia en Medellín («Autoridades, divididas sobre presencia del cartel Sinaloa en Medellín», 2014). Frente a esta situación la cuestión que surge es ¿Cuál es el control que el Estado tiene sobre el territorio? y ¿Cuál es su capacidad frente al control territorial? El Estado

intenta tener un control que le permita establecer una vigilancia sobre las áreas urbanas y delega ese control a la Policía Nacional.

En el actual proceso de paz junto a su respectivo escenario de posacuerdo, hay una importante disputa en torno a la distribución del pie de fuerza militar, partiendo de la suposición de que si la guerra se acaba ya no se necesitará a los militares. Esto implica un grave problema desde el punto de vista urbano, y este consiste en la cantidad de Policías por determinado número de habitantes en las ciudades, que en la mayoría de los casos resulta ser muy poca, como en Bogotá, donde hay 234 policías por cada 100.000 habitantes (El Tiempo, 2016), lo que representa una cifra muy baja teniendo en cuenta el panorama que se presenta en las ciudades. Los militares no son tenidos en cuenta, porque en el país ellos no prestan funciones urbanas, sino únicamente funciones de apoyo para asuntos que resultan ser muy puntuales.

Esto va de la mano con otro problema, y es que en Colombia no hay quien cuide las fronteras interurbanas, puesto que en principio estas no existen ni para militares, ni para policías; el problema incluso se amplía cuando se considera que no hay claridad en cuanto a la lectura entre lo urbano y lo rural, lo que conlleva un problema de vacío y ordenamiento militar, de ordenamiento de fuerza pública; lo que puede resultar aún más inquietante, es que aunque se hagan diversas reformas en la Policía, no hay cómo responder a este hecho, entre otras razones porque no hay un pie de fuerza para hacerlo.

A pesar del proceso de paz, el Estado colombiano sigue sin controlar la totalidad del territorio nacional, lo que plantea un problema de fondo, y es que no tenemos claro en qué consiste una política de seguridad ciudadana. Sumado a esto, los grupos ilegales que participan del conflicto urbano, como el Clan del Golfo, no son ajenos al entorno insurgente en el país y consideran estar construyendo un orden político y económico desde las áreas urbanas, esto hace que lo urbano adquiera mayor relevancia y necesite atención urgente desde el punto de vista del control del Estado y del control a futuro.





Partiendo del proceso de paz, lo que sigue es la disputa por el control de las áreas urbanas, es decir ¿Quién se queda con el grueso de las áreas urbanas? ¿El Estado o los grupos no estatales? Actualmente, incluso, se ve una disputa fundamental porque el Estado hace una Política de Ordenamiento Territorial que afecta a los municipios y a las áreas metropolitanas, pero las Fuerzas Militares y de Policía no tienen que ver con esas políticas que se ejecutan allí. De tal manera, debe pensarse qué va a pasar con el control del territorio urbano en Colombia y no desconocer la importancia que tienen las ciudades, sobre todo en el contexto actual, luego de la firma del Acuerdo de paz en el país.

Lo urbano está lejos de resolverse, y esto debe ser claro en la búsqueda de control territorial por parte del Estado, permitiendo establecer políticas claras en cuanto a la seguridad ciudadana y definir los roles a futuro de las Fuerzas Militares y de Policía, que apoyen al Estado en la consecución de este fin a la luz de los nuevos retos que presenta la firma del Acuerdo.

perado a partir de <http://www.eltiempo.com/bogota/bogota-cuenta-con-pocos-policias-39038>

- ▶ Patiño Villa, C. A., Zambrano Pantoja, F. R., Montenegro Lizarralde, F., Viviescas Monsalve, J. F., González Borrero, J. I., Montoya Pino, A. P., ... Romero Quiñones, M. C. (2015). Medellín: territorio, conflicto y Estado. Análisis geoestratégico urbano. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia (Sede Bogotá) Editorial. Instituto de Estudios Urbanos, IEU y Planeta.
- ▶ ¿Qué está pasando en Barranquilla con las pandillas? (2016, octubre 30). Al día. Recuperado a partir de <http://www.aldia.co/mundo-serio/especial-que-esta-pasando-en-barranquilla-con-las-pandillas>

## Referencias Bibliográficas:

- ▶ Autoridades, divididas sobre presencia del cartel Sinaloa en Medellín. (2014, septiembre 23). El Tiempo. Recuperado a partir de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-14576437>
- ▶ Banco Mundial. (2017). Población urbana (% del total), Colombia. Recuperado a partir de <http://datos.bancomundial.org/indicador/SP.URB.TOTL.IN.ZS?locations=CN>
- ▶ Centeno, M. Á. (2014). Sangre y deuda: ciudades, Estado y construcción de nación en América Latina. (C. A. Patiño Villa, Trad.) (2.a ed.). Bogotá (Colombia): Universidad Nacional de Colombia. Editorial.
- ▶ Extorsión: el azote de medio país que mueve 2 billones de pesos al año. (2013, marzo 20). El Tiempo. Recuperado a partir de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12702998>
- ▶ Falta de policías en Bogotá debilita las estrategias contra el crimen. (2016, octubre 20). El Tiempo. Recu-



# Desafíos y escenarios para la política exterior colombiana en un contexto de posconflicto

Por: Eduardo Pastrana\* y Rafael Castro\*\*

[\*] **Eduardo Pastrana:** Profesor titular de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá (PUJ), y director del Departamento de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Doctor en Derecho Internacional de la Universidad de Leipzig. Correo: epastrana@javeriana.edu.co

[\*\*] **Rafael Castro:** Profesor Instructor del Departamento de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, Colombia. Magíster en Relaciones Internacionales de la misma Universidad. Abogado de la Universidad Santiago de Cali. Correo: rafeca1318@gmail.com

## Política Exterior Colombiana (PEC) y Securitización

La idea de la “*securitización*” parte del hecho de que las amenazas y vulnerabilidades pueden originarse en asuntos militares y no militares; sin embargo, lo que los transforma en “problemas de seguridad” es que se definen explícitamente como amenazas a la existencia de un objeto referente (región, Estado, comunidad, individuo, etc.) por parte de un agente *securizador* o que tiene la capacidad de adoptar medidas de emergencia o excepcionales (usualmente coercitivas), alterando o cambiando las reglas que las restringían (Buzan, Weaever, de Wilde, 1998, en Hough, 2004, p.18). En tal sentido, varios gobiernos colombianos, definieron el problema del narcotráfico y el de la insurgencia como amenazas a la seguridad nacional con la consecuente proyección de sus efectos en el ámbito regional.

Aunque la Seguridad Nacional debería constituirse como el conjunto de medidas y estrategias de carácter civil-gubernamental encaminadas a garantizar la seguridad interior -seguridad pública- y a propender por la seguridad humana, a la postre se impusieron criterios de doctrina de defensa al interior del territorio colombiano, tales como” la preparación

y mentalización para *eliminar* al enemigo” (Tibiletti, 2001; Saint-Pierre, 2012, p.43). Esto implicó que la política exterior “se instrumentalizara, sobre todo en el gobierno Uribe, para adquirir ventajas sobre el enemigo interno y robustecer la doctrina de seguridad” (Flemes, 2012, p.31-32). Asimismo, se buscaba instrumentalizar a los organismos multilaterales para acorralar políticamente al enemigo interno y con el tiempo adelantar una “cruzada” diplomática contra la presunta tolerancia y/o cooperación de algunos gobiernos vecinos con las FARC (Pastrana y Vera, 2012a, p.65).

Históricamente, los Gobiernos de los presidentes Vigilio Barco (1986-1990) y Cesar Gaviria (1990-1994) y, paradójicamente, Ernesto Samper (1994-1998) serían los que pavimentarían la senda hacia lo que varios analistas calificaron como la “*narcotización*” de la política exterior y el alineamiento definitivo de Colombia en la lógica de la “Guerra mundial contra las Drogas” liderada por EE.UU (Tokatlian, 1999; Cardona, 2001). En ese orden de ideas, durante los Gobiernos de Andrés Pastrana (1998-2002) a través del “Plan Colombia” y Álvaro Uribe (2002-2010) mediante el “Plan Patriota” (estrategia militar enmarcada en su plan de Gobierno denominado Política de Seguridad Democrática) se profundizaron la securitización y



despolitización del conflicto armado interno. Ambas estrategias generaron consecuencias muy negativas para la política exterior.

De allí que Tickner (2004) sugiera que “la securitización interna consistió en la militarización de la seguridad y en la adopción de poderes y medidas excepcionales por parte de las élites” (p. 14). La securitización externa consistió en la percepción negativa de los vecinos contra el combate frontal en Colombia y contra la presencia creciente de EE.UU. en la sub-región andina, lo que sumado a las posturas ideologizadas de los gobiernos “de izquierda”, llevó a presidentes como los de Venezuela, Ecuador y Bolivia a ‘identificar el “Plan Colombia” como una “amenaza” y a Brasil a auto-protegerse en su frontera y a sospechar de la eventual incursión de una “potencia extra-regional” en su Amazonía’ (Tickner, 2004, p.24-25). Básicamente, fueron reacciones a la fuerte presencia de EE.UU. en la sub-región andina, la cual empezó a fundirse con los patrones locales de interrelación en seguridad haciendo difíciles las dinámicas autónomas de cooperación entre vecinos (Tickner, 2004).

Además, la compenetración de los grupos armados y el mercado ilegal de las drogas, aunado a un abandono histórico del Estado en varias regiones, se tradujo en la pérdida de control fáctico de varias porciones del territorio colombiano, unas dominadas por las AUC (grupos paramilitares denominados Autodefensas Unidas de Colombia) y otras por las guerrillas de las FARC y el ELN (Ejército de Liberación Nacional). Al identificar esta ecuación, académicos como Tokatlán (2008) y Borda (2007) explican que los gobiernos Pastrana y Uribe fueron particularmente hábiles para hiperbolizar esta situación en su diplomacia, al enfatizar que el “narcoterrorismo” - FARC, ELN, AUC - era la peor amenaza que enfrentaba la democracia colombiana, y que sin apoyo externo, el país prácticamente era un “Estado fallido”. Por tanto, la estrategia de *internacionalización del conflicto* consistió en una decisión “explícita y consciente” del Gobierno colombiano para involucrar a los Estados Unidos. Tal decisión de las élites se produjo no sólo para mantenerse en el poder y recuperar asimetría

a favor del Estado frente a los grupos armados ilegales, reduciendo los propios costos y la duración de ese conflicto, sino que además fue propiciada por “la “empatía” que éstas tienen con sus homólogos norteamericanos y por la percepción de similitudes culturales o institucionales entre las partes” (Borda, 2007, pp. 74-77).

En dicho contexto, Pastrana y Uribe implementaron una diplomacia para la guerra con la intención de implicar directamente a los EE.UU. como “aliado”, ya fuera el “narcoterrorismo” - en Pastrana - o el “terrorismo” - en Uribe - el enemigo interno con alcance internacional a neutralizar. La nefasta coyuntura de los ataques del 11 de septiembre de 2001 por parte de Al-Qaeda y la reacción bélica “global” de la administración de George Bush Jr. en la llamada “Guerra contra el Terrorismo” (WOT) constituyeron una ventana de oportunidad para que ambos gobiernos “insertaran sus intereses en la agenda de seguridad nacional de EE.UU” (Borda, 2007, p.78).

En este orden de ideas, Colombia priorizó en la década pasada su relación con los EE.UU., manteniendo un esquema de *réspice polum* (mirar a la estrella del norte)<sup>4</sup>. Así las cosas, la agenda internacional de Colombia, durante la era de Álvaro Uribe se *securitizó* extremadamente y se plegó al *discurso antiterrorista* como recurso casi único en el ámbito temático, y se *concentró* y *bilateralizó* extremadamente en los EE.UU. desde un punto de vista geográfico. En consecuencia, ni Latinoamérica, ni Europa, ni Asia y, mucho menos, África, merecieron la atención que pudieron tener. Por tanto, “se produjo una “*securitización*” y posteriormente una “*terrorización*” de la agenda internacional colombiana” (Pastrana, 2011, pp. 75-78).

Ya sea que se entienda como una “*intervención por invitación*” (Tickner, 2007) o como una “*internacionalización*” política y consciente del conflicto armado interno (Borda, 2007) por parte de Pastrana y Uribe, ambos presidentes lograron con

<sup>4</sup> Esta resulta más una preferencia geopolítica que una doctrina precisa de política exterior, pero que desde que la acuñara Marco Fidel Suárez, determinaría la mirada colombiana de buena parte del siglo XX (Vázquez, 1996; González, 2004).



la ayuda de EE.UU. recuperar asimetría a favor de la Fuerza Pública. frente a los grupos armados ilegales, disminuir costos en el proceso de modernización del sector defensa y “convencer al Congreso estadounidense de eliminar la restricción del uso de la ayuda financiera antidrogas para operaciones de contrainsurgencia” (Tickner, 2007, p.102-103). Ese *back-up* de EE.UU. significó que Colombia se convirtiera “a mediados de los 2000 en el quinto mayor receptor de ayuda económica y militar de la superpotencia en el mundo, después de Irak, Afganistán, Israel y Egipto” (Tokatlián, 2008, p.99) <sup>5</sup>.

La forma de despliegue del “Plan Patriota” -la estrategia militar de Uribe en el marco de su Política de Seguridad Democrática (PSD)- agudizó los *spill overs* hacia las periferias y las fronteras, “empujando” a las FARC hacia Venezuela, Perú y Ecuador <sup>6</sup>. También supuso el repudio y la desconfianza del vecindario, reflejado en las posturas colectivas en OEA y UNASUR. Aunque Brasil firmó varios acuerdos de cooperación en seguridad y accedió (a regañadientes) en la era Lula da Silva a calificar a las FARC como “terroristas”, fue evidente su malestar por las actitudes belicistas de Uribe y por la posibilidad de aumentar el número de bases colombianas usadas por soldados y contratistas de EE.UU. En síntesis, Colombia terminó esencialmente aislada respecto a su región inmediata, con la impugnación colectiva en UNASUR y con un EE.UU. que menguó su apoyo a la PSD y luego arreció en críticas por DDHH con el avance electoral de los demócratas en el Congreso hacia 2008.

En contraste con su antecesor, el actual presidente de Colombia, Juan Manuel Santos (desde 2010 en el cargo), le dio un giro a la PEC, cuyo objetivo estratégico ha apuntado a una diversificación geográfica y temática. Se ha evidenciado el tránsito de la doctrina

*respice polum* al enfoque *respice omnia u orbis* (mirar al mundo o al conjunto) que ha ampliado el espectro del relacionamiento internacional de Colombia y, sobre todo, “permitió reconstruir las relaciones con los Estados latinoamericanos” (Pastrana y Vera, 2012b, p.191). Por ello, una de las prioridades del Gobierno Santos fue la de restablecer y normalizar las relaciones de Colombia con dos de sus vecinos más afectados por el desbordamiento transfronterizo del conflicto: Venezuela y Ecuador. Pero también, desde el inicio de su administración:

Hizo público su reconocimiento de un conflicto armado interno de baja intensidad, buscando el compromiso pleno de las FF.AA. con el DIH y pensando en ir creando la base internacional de legitimidad del proceso de paz (Borda, 2014, p.35).

En suma, el narcotráfico, el conflicto armado interno y la consecuente búsqueda de la paz han influido constantemente en la agenda de política exterior colombiana. Por ello, es necesario reflexionar sobre el papel que la política exterior colombiana ha desempeñado como catalizador del proceso de paz. De igual forma, teniendo en cuenta la que los factores domésticos ligados al conflicto y a la búsqueda de la paz han influenciado la política exterior colombiana, también es importante analizar los posibles impactos y escenarios regionales y globales que pueden generar los avances y retrocesos de la implementación de los acuerdos de paz en Colombia en una etapa de posconflicto.

## La proyección de Colombia en los escenarios globales

Desde la llegada a la presidencia de Juan Manuel Santos, la política exterior colombiana ha procurado construir la imagen del Estado colombiano como mucho más autónomo, activo y propositivo en los escenarios globales, y ya no como un ‘país problema’ para la comunidad internacional. Hay cuatro elementos claves para comprender esa estrategia (Pastrana y Gehring, 2017)

<sup>5</sup> Colombia alcanzó a recibir un tope histórico de ayuda militar de 773.544.515 USD para 2001, de ayuda económica de aproximadamente 250.000.000 USD en 2008-2009, y construir un pie de fuerza de más de 450.000 efectivos, la segunda tropa en tamaño en América Latina después de Brasil con alrededor de 713.000

<sup>6</sup> La guerra contribuyó al desplazamiento forzado transfronterizo y afectó con el glifosato (Roundup de Monsanto) los cultivos, fuentes de agua y personas de las poblaciones vecinas. El hito exterior más problemático, fue el efecto político y diplomático perverso que dejó el bombardeo y traspaso por parte de tropas de Colombia hacia territorio ecuatoriano en la denominada “Operación Fénix” en marzo de 2008, la cual culminó con la muerte de alias “Raúl Reyes” (FARC).



En primer lugar, la clasificación del país como de renta media-alta en 2010, en la lista del Comité de Ayuda al Desarrollo que elaboran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el Banco Mundial (BM). Lo cual tiene como su principal implicación que el Estado colombiano ya no se encuentra en la lista de receptores prioritarios de ayuda al desarrollo.

En segundo lugar, uno de los propósitos del gobierno Santos ha sido mostrar que el Estado tiene las capacidades financieras e institucionales para cumplir con sus funciones esenciales. Si bien esto no es óbice para continuar recibiendo el apoyo de las instituciones internacionales, y de socios estratégicos, especialmente de cara a un escenario de posconflicto y a una difícil situación económica interna<sup>7</sup>.

Como tercer punto, es importante destacar que se ha procurado fortalecer el rol del país como ‘oferente’ de cooperación, considerando que tiene un *know-how* importante en cuestiones de seguridad como la lucha contra el narcotráfico y contra el terrorismo. Esa oferta se ha brindado de manera más amplia a los países del Triángulo del Norte Centroamericano y a México, principalmente por medio de la figura de la cooperación triangular junto a EE.UU., así como a países africanos, caribeños y suramericanos (Ministerio de Relaciones Exteriores, s.f.).

Cuarto, “el Estado colombiano desea mostrarse más activo y colaborativo a través del envío de ayuda humanitaria en situaciones de catástrofes naturales como en el caso de Haití en 2010, de Nepal en 2015, y de Ecuador en 2016” (Gehring y Cuervo, 2015, p. 655).

Por otro lado, hay tres escenarios fundamentales en los que busca desplegarse ese rol más propositivo de la política exterior colombiana, a saber: en la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y en la OCDE (Castro y González, 2015). En cuanto a la primera, Colombia viene gestando, junto a México y Guatemala, que se genere un debate en el seno de

la ONU sobre el enfoque de lucha contra las drogas, para dar paso a uno con mayor énfasis en la salud pública y el respeto a los DD.HH. Uno de los objetivos alcanzados en ese sentido fue haber logrado que se adelantara la sesión especial de la Asamblea General sobre drogas (UNGASS por sus siglas en inglés).

En dicho contexto, Colombia también propuso los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la reunión de Río+20 en 2012, y participó activamente con propuestas formuladas en encuentros Gobierno-Sociedad Civil-Sistema de Naciones Unidas durante 2013. A su vez, es importante destacar el acuerdo que se firmó en Enero de 2015 entre Colombia y la ONU, para que el país contribuya con personal policial y militar a las misiones de paz con hasta 5000 efectivos. Lo anterior, aprovechando asimismo el *know-how* derivado del conflicto armado, en cuestiones como operaciones especiales, y dentro del contexto de transformación de los roles de las Fuerzas Armadas en un escenario de posconflicto.

En este orden de ideas, el Estado colombiano suscribió en 2013 un acuerdo de cooperación e intercambio de información con la OTAN, y el 24 de diciembre de 2016, el presidente Santos señaló que tal organización aceptó comenzar conversaciones para realizar un programa de cooperación en cuestiones de lucha contra el crimen organizado, ciberseguridad, seguridad de la información y el intercambio de información (Globovisión, 2016). Sobre el acuerdo se ha subrayado que es el primero de este tipo que se firma con un país latinoamericano.

El tercer escenario en que Colombia quiere proyectarse como más autónomo y estable es la OCDE, por lo que se encuentra en proceso de adhesión a la misma. De su membresía espera aprovechar las lecciones económicas de los países desarrollados y, desde una perspectiva estratégica, que la misma ayude a fortalecer su imagen como un socio comercial confiable y un destino atractivo para la inversión extranjera.

La pertenencia a ‘las grandes ligas’, o mejor, la cercanía a los países del norte también ha estado encaminada a permitirle al país convertirse en un

<sup>7</sup> Derivada del bajo crecimiento asociado a la caída de los precios del petróleo y de las materias primas, así como a la reducción de las compras chinas.



miembro atractivo para los mega-bloques comerciales al estilo del *Trans-Pacific Partnership* (TPP) o del *Regional Comprehensive Economic Partnership* (RCEP).

Así pues, la construcción de una paz estable y duradera, puede contribuir a que el Estado colombiano cumpla con su objetivo de mostrarse como un país mucho más estable, y una proyección más autónoma, activa y propositiva a que pueda jugar un mayor papel en los escenarios de gobernanza global e insertarse en las más importantes negociaciones comerciales; al tiempo que todo esto contribuye al objetivo de tener una imagen de ser un buen destino para las inversiones y un excelente socio comercial.

## Las potencias extra-regionales y el posconflicto en Colombia

Las potencias extra-regionales han tenido diversos involucramientos en las negociaciones de paz en Colombia y puede esperarse también una participación significativa en un escenario de posconflicto. Así, es relevante examinar el apoyo que han tenido a este respecto EE.UU. y la UE.

Como se mostró en el primer apartado, la participación de EE.UU. en el conflicto colombiano tuvo unas importantes repercusiones para el desarrollo del mismo, principalmente a partir de la aprobación del Plan Colombia. Con la coincidencia de Santos y Obama en el poder, se logró brindar un apoyo al proceso de paz. Aunque EE.UU. no tuvo un rol tan directo como el de los países garantes, sí dispuso un enviado especial para las negociaciones a partir de 2015, Bernie Aronson, y previamente en 2014 el exsecretario de Estado John Kerry había hecho una visita llamando a apoyar las negociaciones. Un punto de interés clave del acuerdo para los EE.UU. es el que se firmó en torno al tema del narcotráfico, que ha sido una de las razones más importantes para las ayudas que le ha dado la potencia del norte al país. Además, teniendo en cuenta que Trump la ha catalogado como una de sus prioridades de gobierno, es probable que este sea un tema fundamental

de la agenda bilateral. Precisamente, éste fue el punto de principal preocupación para el presidente estadounidense durante la reunión que sostuvo con el presidente Santos durante su visita a la Casa Blanca el 18 de mayo de 2017. A su vez, Trump destacó el difícil, pero “fantástico trabajo” que hizo Santos para alcanzar la paz en Colombia (The WhiteHouse, 2017). Previamente, el presidente estadounidense había felicitado telefónicamente a Santos por la obtención del nobel, y ratificado el apoyo al proceso de paz previamente declarado por el Secretario de Estado, Rex Tillerson, y el vicepresidente, Mike Pence (El Tiempo, 2017).

Así mismo, el expresidente Barack Obama prometió un paquete de ayudas denominado “Paz Colombia”, que consta de US\$ 450 millones y que debe ser destinado, prioritariamente, a la reinserción de los combatientes, al desminado y a la asistencia humanitaria (Pastrana y Gehring, 2017, p. 41), el cual fue aprobado por el Congreso estadounidense, donde el acuerdo de paz goza de gran legitimidad y apoyo por parte del partido Demócrata y el Republicano. Sin embargo, existe cierta preocupación con respecto a los recursos que se asignarán para 2018, teniendo en cuenta que Trump planea disminuir un 31% del presupuesto para ayuda externa que se brinda a través del Departamento de Estado (Las Voces del Mundo, 2017).

Por otro lado, las relaciones con la Unión Europea (UE) también tendrán un papel fundamental. La UE ha contribuido desde hace décadas a la búsqueda de la paz en Colombia, con un enfoque más civilista en contraste con el enfoque militarista de EE.UU. Lo cual llevó a un cierto distanciamiento de la UE de los gobiernos de Andrés Pastrana (1998-2002) y Álvaro Uribe (2002-2010) que también privilegiaron esta perspectiva, pero no condujo a la suspensión de los proyectos de construcción de paz que venían impulsando en diversas regiones del país. Dichos proyectos, con la respectiva asistencia técnica y financiera, se han enfocado principalmente en temas de construcción de una cultura de paz, el fomento de la gobernabilidad democrática, y la promoción del desarrollo sostenible.



Durante el Gobierno Santos, y dado el inicio de las negociaciones de paz, se dio una mejora en este aspecto de las relaciones, que se vio reflejado en el nombramiento de un enviado especial para el proceso, Eamon Gilmore, en 2015. A la vez que la alta representante de la UE, Federica Mogherini, anunció un apoyo al posconflicto de 575 millones de euros. Además, la UE “fue el líder en la apertura de un fondo multidonante en el marco del Banco Mundial para recibir los diversos aportes que lleguen a Colombia para hacer frente a los retos de dicho escenario [de posconflicto.” (Pastrana y Gehring, 2015, p. 43). También se debe subrayar que, de manera bilateral, miembros importantes de la UE como Alemania, Francia y España se han comprometido a apoyar temas específicos de la agenda como la justicia, la agricultura familiar y la verificación de la implementación de los acuerdos, respectivamente. Del mismo modo, se han comprometido a apoyar política y financieramente el posconflicto Suecia, Bélgica y Holanda.

Además de estos socios tradicionales, y en concordancia con la proyección a Asia que se viene realizando, Colombia ha recibido apoyo de países como Corea del Sur, Japón y China. El primero planea empezar un programa de apoyo a los desplazados por la violencia (Rodríguez, 2016), el segundo ha donado US\$11,5 millones para el desminado entre dinero, maquinaria y asistencia técnica, y ha propuesto al Estado colombiano la posibilidad de obtener préstamos a tasas inferiores al 1% para la financiación del posconflicto (Lozano, 2016). China, por su parte, ha anunciado la donación de 8 millones de dólares para el posconflicto, y ha manifestado su intención de apoyar desde su propia experiencia el proceso colombiano (RCN, 2015).

Los países asiáticos mencionados, entre otros, pueden ser fundamentales no sólo para los proyectos directamente vinculados al posconflicto, sino también para incrementar los intercambios en cooperación que se vienen gestando con cada uno. Adicionalmente, pueden apoyar con sus inversiones y el comercio bilateral la reactivación económica del Estado colombiano, por cuenta del TLC ya vigente con Corea del Sur, del *Economic Partnership Agreement* (EPA)

que se está negociando con Japón, y de un posible acuerdo de libre comercio que se estaría gestando con China. Sin embargo, este último punto también plantea desafíos, dado que el alto valor agregado y la tecnología que incluyen las exportaciones de estos países acentúan la re-primarización de la economía colombiana. Situación que se viene observando también en otros Estados latinoamericanos (Pastrana, Castro y González, 2017).

## Escenarios, socios y retos regionales para la política exterior colombiana en el posconflicto

De cara a un escenario de posconflicto, es importante destacar los impactos que puede tener el mismo en las relaciones con tres vecinos: *Venezuela, Brasil y Ecuador*. Como se destacó en el primer apartado, el efecto de *spill-over* del conflicto y las constantes confrontaciones durante el gobierno de Uribe, generaron un clima tenso para tales relaciones externas. El cual fue mejorado con la llegada de la más pragmática diplomacia de Santos en 2010.

A pesar de la mejora en las *relaciones colombo-venezolanas* a comienzos del Gobierno Santos, a medida que avanza la implementación de los acuerdos de paz y empeora la crisis política y económica en Venezuela, las relaciones con este país vienen desmejorando notablemente. Un elemento importante que considerar es que Colombia había evitado pronunciarse sobre las cuestiones internas venezolanas y de otros países, dada la necesidad que tenía de apoyos internacionales para el proceso de paz. Una vez que concluido, el Gobierno colombiano ya no se encuentra limitado por la posibilidad de perder el apoyo venezolano y viene, en consecuencia, endureciendo su discurso con respecto a la situación de dicho país, y se ha sumado a las presiones internacionales que lidera en el hemisferio el Secretario General de la OEA, Luis Almagro.

Además, el gobierno de Nicolás Maduro viene impulsando acciones que han deteriorado las relaciones con Colombia desde hace varios años.



En especial, debido las acusaciones que ha lanzado sobre los planes de desestabilización de su mandato que supuestamente vienen orquestados desde Colombia, con el cierre unilateral de las fronteras, a través de violación de la soberanía por parte de las Fuerzas Militares venezolanas, y con la expulsión masiva de colombianos que vivían en Venezuela en 2015, actos que violaron flagrantemente el derecho internacional.

La situación descrita presenta numerosos retos para Colombia de cara a un escenario de posconflicto. Primero, dificulta la cooperación binacional en las zonas fronterizas para enfrentar problemas como la falta de presencia estatal, que históricamente ha llevado a la proliferación de actividades ilícitas como el contrabando. Segundo, plantea un desafío para combatir conjuntamente las organizaciones criminales que buscarán asumir las rutas del narcotráfico que dejarán grupos como las FARC, y que están emergiendo con mayor fuerza desde el problemático proceso de desmovilización de los paramilitares llevado a cabo durante los mandatos de Uribe. Por tanto, este escenario representa un reto a la consolidación de la seguridad en el territorio nacional. Tercero, la crisis venezolana está generando amplias migraciones hacia el territorio colombiano, que el Estado colombiano no se encuentra preparado para asimilar apropiadamente y que, por ende, pueden conducir a una crisis humanitaria de carácter general. En una cifra histórica, entre 2014 y Enero de 2017 han ingresado 1.046.708 venezolanos y se han deportado 2.387 (El Tiempo, 2017).

De acuerdo con lo expuesto, el desenlace que tenga la situación venezolana tendrá un impacto significativo en las relaciones diplomáticas, en la capacidad de enfrentar los retos compartidos, especialmente los fronterizos; y, por supuesto, en la situación migratoria de los colombianos en Venezuela y de los venezolanos que están llegando de manera creciente a Colombia.

Con la nueva política exterior colombiana, también han mejorado las relaciones con Ecuador. Correa apoyó de manera decidida el proceso de paz entre el

Gobierno colombiano y las FARC, y acogió los diálogos preliminares con el ELN y, desde comienzos de 2017, la mesa de negociación con este grupo guerrillero. Todos esos elementos han generado un buen clima para las relaciones bilaterales, y se espera que continúen de forma positiva en ese aspecto con el apoyo que ha manifestado al proceso de paz el recién electo presidente Lenin Moreno, (Europa Press, 2017).

Ahora bien, el gobierno ecuatoriano viene expresando preocupación ante la posibilidad de que los miembros de las FARC que no participen del proceso de paz pasen a engrosar las filas de las organizaciones criminales que tienen presencia en la frontera compartida. A ese respecto, se genera el desafío de trabajar conjuntamente para combatir este tipo de grupos. En ese sentido, el gobierno ecuatoriano ha declarado que espera un incremento del pie de fuerza por parte del Estado colombiano en esos territorios. Asimismo, se hace necesario brindar apoyo estatal a las comunidades que han sufrido la violencia generada por el conflicto y la delincuencia en esas zonas. Aquí pueden destacarse las tres acciones cívicas binacionales que se desplegaron en 2015 para llevar servicios médicos a tales comunidades a ambos lados de la frontera. Aparte de estos temas, los que se proyectan para los próximos años son los que ya han sido discutidos entre estos gobiernos, a saber: infraestructura, desarrollo sostenible con equidad, integración económica, y con un lugar especial: seguridad (Márquez, 2015, p. 561).

En tercer lugar, para la Colombia del posacuerdo Brasil es un socio muy importante. Desde el comienzo de los diálogos de paz con las FARC, y ahora con los del ELN, ha brindado un apoyo decidido. Lo cual se ha visto traducido no sólo en elementos retóricos sino también en cooperación técnica en diversas áreas como el desminado y la agricultura familiar. Además, en los últimos años se han suscrito un buen número de convenios de cooperación en áreas como educación, ciencia, tecnología, inversiones, entre otros. Del mismo modo que con Venezuela y Ecuador, la frontera se convierte en un escenario clave a abordar tanto por las cuestiones vinculadas a la seguridad para combatir fenómenos como la minería ilegal y el narcotráfico,





como por el cuidado de las comunidades que viven en la misma. En ese punto coordinar acciones y políticas a través de mecanismos como la Comisión Binacional de Frontera (COMBIFRON) puede contribuir a incrementar la presencia del Estado y, por tanto, el imperio de la ley, así como bienes públicos básicos para la población. Es importante tener en cuenta que debido a que esta zona es principalmente selvática se hace todavía más difícil su control, y por ende resulta todavía aún más necesaria una estrecha cooperación (Pastrana y Vera, 2013; Pedroso y Souza, 2015).

Por ende, *la estrategia de diversificación geográfica y temática*, no solamente ha buscado mejorar las relaciones con los países de la región a nivel bilateral, sino que a su vez ha implicado una mayor participación en las instituciones regionales como la UNASUR, la CELAC y la Alianza del Pacífico (AP). Sin descuidar el escenario hemisférico por excelencia: la OEA.

En ese contexto, el país participó de manera mucho más amplia en la Unión de Naciones Suramericanas, por ejemplo, al lograr la Secretaría General primero de forma compartida con Venezuela, y actualmente con el expresidente colombiano Ernesto Samper. Asimismo, por medio de la propuesta de iniciativas como la creación del Consejo Suramericano en Materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y coordinación de acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Betancourt, 2015). No obstante, a raíz de la crisis fronteriza de 2015 con Venezuela, se mostró que el Estado colombiano no ve a la UNASUR como el organismo regional ideal para la gestión de crisis interestatales, pues prefirió llevar esta problemática ante la OEA. A pesar de eso, en esta última no obtuvo los votos necesarios para que se discutiera la cuestión, y finalmente fue Correa en su calidad de presidente *pro-témprore* de la CELAC quien se encargó de gestar el escenario de encuentro entre Santos y Maduro.

Con relación a lo anterior, hubo diversas críticas de los sectores políticos, especialmente de extrema derecha, en Colombia hacia la inactividad de la UNASUR durante la crisis, con algunos de ellos incluso pidiendo que se diera la salida del país de

la organización suramericana. Por otro lado, a pesar de que se había sugerido la posibilidad de que la UNASUR participara en el proceso de verificación de la implementación de los acuerdos de paz en Colombia, finalmente se pactó que serían únicamente la Organización de las Naciones Unidas y la CELAC, las encargadas de ese proceso.

En cuanto a los aspectos económicos y comerciales de su proyección exterior, el Estado colombiano ha priorizado a nivel regional su participación en la Alianza del Pacífico (AP) junto a México, Chile y Perú. Por medio de tal organización, los Estados miembros buscan afianzar su inserción económica internacional, con especial énfasis en el Asia Pacífico. También esperan hacerse más interesantes como una zona de libre comercio y con buen ambiente para las inversiones, así como por medio de facilidades para el tránsito de bienes, capitales, servicios y personas. Buscan, asimismo, ser un destino turístico más atractivo para la comunidad internacional, y construir cadenas de valor regionales que les permitan diversificar sus canastas exportadoras a los mercados asiáticos (Pastrana, Betancourt y Castro, 2014, pp. 187-188).

Además, en un contexto en que EE.UU. parece inclinarse hacia el proteccionismo, en especial a raíz de la retirada del TPP, la AP puede convertirse en uno de los ejes articuladores de las diversas iniciativas comerciales que se están llevando a cabo en la región latinoamericana y asiática. En concordancia con ese punto, el giro a la derecha que se está llevando a cabo en Suramérica permite pensar en una convergencia en torno al libre comercio de la AP con bloques como el MERCOSUR. Frente a la que se han mostrado favorables Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay (Dinatale, 2016), y que se ve facilitada por la suspensión de Venezuela del MERCOSUR (Rodríguez, 2017). Aunado a ello, la AP está liderando la aproximación con China, Corea del Sur y los miembros del TPP –menos EE.UU.–, de lo cual es un ejemplo la reunión que convocó en Viña del Mar en el mes de Abril de 2017 (Azzopardi, 2017). Todo esto puede, a su vez, llevar a una vinculación de los miembros de la AP al *Regional Comprehensive Economic Partnership* (RCEP) que China se encuentra liderando. En ese



sentido, Chile y Perú ya han manifestado su interés en participar en tal mega-bloque comercial (Cech, 2016).

En cuanto al escenario interamericano, del mismo modo que se describió en el apartado anterior con respecto a lo global, Colombia está proyectando una imagen más activa y propositiva. Así las cosas, “uno de los roles que le ha interesado jugar a Colombia es el de proyectarse como país puente entre diversos referentes geográficos, bloques ideológicos e intereses” (Pastrana, 2014, p. 90). Un ejemplo de ese rol de país puente puede identificarse en la VI Cumbre de las Américas llevada a cabo en Cartagena (2012), en la que Colombia abogó por la participación de Cuba, a fin de facilitar un acercamiento con EE.UU., el cual finalmente no se logró en ese momento, pero que permitió reafirmar el rechazo de los países de ALC frente a tal exclusión. Asimismo, Colombia ha manifestado sus intenciones de ser el país que gestione unas relaciones más estrechas entre los EE.UU. y los países e instituciones suramericanas (Ortiz, 2012).

En la Cumbre de las Américas de 2015 realizada en Panamá, el presidente Santos realizó diversas propuestas entre las que se destacó la de gestionar la creación de un Sistema Interamericano de Educación. Aunque es difícil concebir que se llegue a impulsar en todos los Estados un mismo modelo educativo, dada la diversidad ideológica presente en el continente, a lo que apunta la propuesta es a cooperar y acompañar a los países americanos en la formulación e implementación de mejores políticas públicas en educación. Así como también, enfocado a la promoción de aumentos por parte de los Estados miembros en la inversión en ciencia y tecnología. Aunado a lo anterior, el presidente Santos considera que la educación puede convertirse en la herramienta fundamental para combatir la inequidad y la desigualdad presentes en el continente. Con respecto a la materialización de dicho Sistema de Educación se ha señalado que funcionaría en el seno de la OEA y tendría el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, de la Corporación Andina de Fomento y del Banco Mundial (Semana, 2015).

En adición a las relaciones y escenarios regionales que serán estratégicos para la política exterior colombiana del posconflicto, es importante destacar también la proyección de liderazgo que pretenda desplegar Colombia por medio del refuerzo de su rol de oferente de cooperación en la región centroamericana y en especial en el Triángulo del Norte –Honduras, el Salvador y Guatemala. Este tipo de cooperación es realizada en forma triangular donde EE.UU. financia y Colombia aporta el *know how* en cuestiones de seguridad como la lucha contra el narcotráfico y las bandas criminales, así como a través de cooperación Sur-Sur (Tickner, 2014). Dentro de estas actividades están: la Iniciativa Regional de Seguridad para América Central (CARSI), Programa Regional de Cooperación con Mesoamérica y la Estrategia de Cooperación Internacional en Seguridad Integral de Colombia

## Los Retos de la Implementación

La refrendación de un nuevo Acuerdo de Paz a través del Congreso de la República, y la declaración de su constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional, ambas a finales de 2016, marcaron la entrada en vigencia de los pactos negociados entre el gobierno de Colombia y las FARC, y dieron comienzo a una nueva etapa: la de la implementación. La ejecución de los acuerdos de paz se enfrenta numerosos desafíos de tipo jurídico, político, económico, social, en cuestiones de seguridad, entre otros, que pueden dificultar o potenciar la proyección internacional del país.

En tal sentido, la implementación de los acuerdos tiene retos de tipo jurídico, en especial, en cuanto a los imperativos de la justicia transicional (verdad, justicia y reparación), que se deben realizar con particular cuidado y atención a los estándares internacionales. Por lo tanto, es fundamental lograr imponer sanciones efectivas, lo cual no implica pena privativa de la libertad necesariamente. Se ha contemplado en el acuerdo de paz sanciones alternativas desde una perspectiva de justicia restaurativa, lo que puede implementarse conforme a las obligaciones internacionales de justicia. Sin embargo, es imperativo que se constituyan como verdaderas sanciones que evidencien la censura a la



conducta criminal porque la percepción de impunidad activaría la jurisdicción de la Corte Penal Internacional, lo cual sería un escenario sumamente negativo para la legitimidad internacional de los acuerdos de paz.

El gobierno del Presidente Santos debe garantizar y crear las condiciones necesarias para la construcción de una verdad que trascienda lo judicial, es decir, la configuración de una Comisión de la Verdad con herramientas que permitan la búsqueda de una verdad que le visibiliza a lo ocurrido en el marco del conflicto armado interno. Además, permitir que los diferentes actores sociales generen desde su perspectiva una memoria institucional. Empero, en cualquier caso se debe tanto desde la verdad como de la justicia orientar todos los esfuerzos políticos y administrativos a la satisfacción de los derechos de las víctimas. De tal modo que desde una visión integral se logre una implementación de los acuerdos de paz en atención con lo dispuesto por los estándares internacionales sobre la materia.

Por su parte, uno de los retos políticos más importantes para garantizar la defensa y prevalencia de los acuerdos será dar manejo a la polarización política y social en que se sumió al país por la convocatoria al plebiscito, que pretendía dar ‘refrendación popular’ a lo acordado en la Habana. En dicho plebiscito, el 2 de octubre de 2016 triunfó el No a los acuerdos de manera sorpresiva y por un estrecho margen, con alrededor del 50,23% de los votos con un 49,76% de votos por el Sí (El Tiempo, 2016). Diversos factores influyeron en tal victoria: una campaña débil y con poca pedagogía del contenido de los acuerdos del gobierno y los partidarios del Sí, la baja popularidad de Santos -agravada por un momento difícil para la economía nacional-, la manipulación y desinformación que promovieron los que dirigieron la campaña del No<sup>8</sup> para generar indignación en la población, entre otros elementos.

8 Las cuales fueron reveladas con numerosos detalles por el gerente de la campaña por el No -Juan Carlos Vélez-, a quien sin embargo contradijeron los miembros de su partido (El País, 6 de Octubre de 2016). Con base en sus declaraciones, la Fiscalía se encuentra realizando una investigación, debido a que ante ésta se presentó una denuncia que señala que quienes participaron en los actos por él descritos incurrieron en el delito de fraude al sufragante (El Espectador, 6 de Octubre de 2016). Asimismo se inició una investigación por estos mismos hechos en el Consejo Nacional Electoral (Caracol, 19 de Octubre de 2016).

La victoria de los partidarios del No, llevó a que se diera una renegociación de los Acuerdos entre las FARC y el gobierno, tras lo cual fueron refrendados, ya no por medio de una votación popular, sino a través de un Acto Legislativo emitido por el Congreso colombiano. Acto que también autorizó la utilización del *fast-track*<sup>9</sup> para realizar más ágilmente la implementación de los acuerdos por la vía legislativa. A pesar de esa renegociación, muchos de quienes hicieron campaña por el No, consideran que sus objeciones no fueron incorporadas en el documento final, por lo que han planteado su tajante oposición y han señalado que, de llegar al poder en las elecciones presidenciales de 2018, buscaran una “revisión” de los acuerdos de paz.

Este panorama genera obstáculos en cuanto a la construcción de un consenso político absoluto en torno a la paz, pero debe destacarse que son mayoritarios los partidos políticos y movimientos sociales que se encuentran a favor de los acuerdos, y que planean defenderlos e incluso formar coaliciones para hacerlo de cara a las elecciones del 2018. De hecho, el único que se opone a los mismos es el partido Centro Democrático, fundado por el expresidente y actual senador Álvaro Uribe Vélez.

Otro de los retos domésticos son las negociaciones de paz que han sido iniciadas con la segunda guerrilla más grande de Colombia: el Ejército de Liberación Nacional (ELN), cuya mesa fue instalada el 7 de febrero de 2017, y que ha tenido diversos contratiempos debidos, en especial, a la continuidad de sus actividades delictivas en medio de las negociaciones. Sin embargo, el país no sólo se enfrenta al desafío de

9 El fast track es un mecanismo legislativo que permite una aprobación más ágil de las leyes y reformas constitucionales necesarias para implementar los acuerdos de paz. Permitiendo que: 1. Se aprueben en tres debates las normas que tomarían entre cuatro u ocho debates (dependiendo del tipo de norma) según lo establece la constitución; 2. Se pueda aprobar ‘en bloque’ cada ley para implementar los acuerdos, esto es, que no tenga que votarse artículo por artículo como está señalado en la constitución; y 3. Qué no se pudiera modificar lo pactado por el gobierno colombiano y las FARC en los acuerdos sin autorización del Ejecutivo (Semana, 2017). Estos dos últimos puntos fueron declarados inconstitucionales posteriormente, en atención a una demanda de inconstitucionalidad presentada por el senador del Centro Democrático Iván Duque (Noticias Caracol, 2017), por lo que el acuerdo deberá votarse punto por punto y podrá incluir modificaciones del Congreso, lo que podría ralentizar la implementación del mismo y podrían introducirse cambios de fondo. Sin embargo, la realización de tales cambios es bastante improbable teniendo en cuenta las mayorías legislativas multipartidistas que respaldan el acuerdo pactado en La Habana.



negociar e implementar la paz con estas guerrillas, asimismo debe contrarrestar las amenazas a la seguridad que representan las numerosas bandas criminales que vienen emergiendo, algunos de cuyos miembros integraron otros grupos armados en el pasado. Ese tipo de grupos se suman a los obstáculos para el combate al narcotráfico, que es uno de los grandes problemas que el Estado colombiano viene enfrentando desde hace décadas, y que es un fenómeno que después de alcanzar un bajo histórico en 2012, ha tenido un aumento en el número de hectáreas de coca cultivadas desde entonces (Observatorio de Drogas de Colombia, 2016).

Igualmente, se viene presentando un asesinato sistemático de líderes sociales y defensores de derechos humanos. Entre el primero de enero de 2016 y el primero de marzo de 2017 se registraron 156 homicidios contra estos líderes (El País, 2017). Tal escenario dificulta la confianza tanto de las FARC como del ELN en una implementación de los acuerdos que les permita dar su paso a la vida política sin temor a ser exterminados como ocurrió con los miembros de la Unión Patriótica. Lo anterior se suma a las dificultades que ha enfrentado el proceso de restitución de tierras en aquellas regiones donde todavía falta consolidar la presencia del Estado y garantizar la seguridad. Evitar esos asesinatos sistemáticos también se presenta como un imperativo para cumplir con la implementación de los acuerdos, que se encuentran verificando las Naciones Unidas y la CELAC.

Del mismo modo, se presentan retos para la economía del país, dado que el crecimiento ha disminuido como consecuencia de los bajos precios del petróleo y de las materias primas, así como de la reducción de las compras chinas. Tal situación pone de presente la necesidad de transformar de manera decisiva el aparato productivo del país para agregar valor a los productos de su canasta exportadora, lo cual puede realizarse a través de la generación de cadenas de valor regional y por medio de la negociación de acuerdos de comercio que consideren tal situación. Aquí también hay un reto en cuanto a la implementación de los acuerdos en lo relativo al desarrollo agrario integral, que fue acordado con las

FARC y que además hace parte de las exigencias de la OCDE para el ingreso como miembro del Estado colombiano.

## Conclusiones

Desde hace varias décadas, la proyección exterior de Colombia ha estado profundamente conectada a las dinámicas del conflicto y de la lucha contra el narcotráfico, en especial debido al proceso de securitización de la política externa e interna. Tal situación se vio exacerbada durante el gobierno de Andrés Pastrana y aún más durante el de Álvaro Uribe, lo que produjo un aislamiento regional como consecuencia, entre otros elementos, de la percepción de amenaza que generó el Plan Colombia en los países vecinos -además de los impactos negativos del efecto *spill-over* del conflicto armado-. Asimismo, se generó una *terrorización* y una *narcotización* de la política exterior, donde ambos temas pasarían a ocupar el primer puesto de las prioridades de la agenda internacional.

Con la llegada de Juan Manuel Santos a la presidencia, la política exterior fue empleada como una herramienta para gestar el proceso de paz con las FARC, y posteriormente para dotarlo de legitimidad internacional. A la vez que se convirtió en parte de los elementos estratégicos para lograr apoyos técnicos y financieros necesarios para una etapa de posconflicto. Por otro lado, la administración de Santos también propugnó por una diversificación geográfica y temática de la política exterior que han promovido una reaproximación de los países de la región, y una mayor proyección hacia Asia y África. Al tiempo que se buscó desnarcotizar y desterrorizar la agenda, a través de la promoción de nuevos temas como el medio ambiente, el rol de Colombia como oferente de seguridad, la educación, entre otros.

En las instituciones globales, Colombia busca proyectarse como un país mucho más activo, propositivo y autónomo, a través de la promoción de un debate global sobre el tema de las drogas y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la ONU, por medio de la suscripción de convenios de cooperación



con la OTAN, y a través de su aplicación para ingresar a la OCDE. Del mismo modo, busca vincularse a las negociaciones de los mega-bloques comerciales que se encuentran impulsándose en Asia y América Latina. En ese contexto, el Estado colombiano también quiere aportar al mundo el know-how en seguridad que quedó de los años del conflicto y de la lucha contra las drogas.

En cuanto a sus socios globales, Colombia cuenta con el apoyo de los EE.UU. para el posconflicto, incluso en la era Trump, aunque está por definirse si él brindará todo el paquete de ayudas del plan “Paz Colombia”, que había prometido su predecesor. No obstante, se prevé que los temas de cooperación tradicionales como el narcotráfico mantendrán un lugar fundamental en la agenda debido a que hace parte de los puntos negociados en la Habana, y también de las prioridades de la agenda del presidente estadounidense. Colombia cuenta, a su vez, con el apoyo de la Unión Europea quien está contribuyendo con asistencia técnica y financiera, tanto desde la organización como a nivel bilateral con países como Alemania, España y Francia. Por otro lado, la cooperación con los países asiáticos empieza a tener un papel en la construcción del posconflicto, principalmente por la ayuda que están brindando países como Japón, Corea del Sur y China.

En el panorama regional, la diversificación geográfica logró una aproximación a Estados de la región y a las instituciones de la gobernanza regional, quienes brindaron su apoyo al proceso de paz y su cooperación para el posconflicto en agendas fundamentales como el cuidado de las fronteras en el caso de Brasil y Ecuador. A su vez, la mayor convergencia que se ha dado en cuestiones económicas dado el giro a la derecha en Brasil y Argentina, puede contribuir al acercamiento de bloques económicos como la AP y el MERCOSUR. En particular, en un contexto en el que los países latinoamericanos y asiáticos buscan opciones tras la encrucijada para el TPP que representa la salida de EE.UU. del acuerdo. Sin embargo, el deterioro de la situación venezolana ha minado el clima de buenas relaciones que se construyeron a la llegada de Santos con el vecino país. Ante fenómenos como los cierres

unilaterales de las fronteras y la posibilidad de una compleja situación humanitaria derivada del proceso de migración de venezolanos a Colombia, se puede afirmar que el desenlace de la crisis económica y política de Venezuela tendrá impactos en el posconflicto colombiano en cuestiones como la lucha contra el narcotráfico, contra las bandas criminales y el cuidado de las fronteras, entre otros retos.

Finalmente, en el panorama doméstico se observan desafíos jurídicos, económicos, políticos, y sociales que deben ser abordados de cara a la implementación de los acuerdos de paz y al fortalecimiento de la proyección exterior de Colombia. Entre los que vale la pena destacar: el asesinato sistemático de líderes sociales, la polarización política en torno al tema de la paz, las negociaciones con el ELN y la emergencia o reforzamiento de las bandas criminales y sus vínculos con el narcotráfico, el desarrollo de la justicia transicional, la compleja situación económica del país y la necesidad de transformación de su aparato productivo, así como la reforma agraria integral que es al mismo tiempo un punto de los acuerdos de la Habana y parte de la agenda de ingreso a la OCDE. Todos estos aspectos son retos que enfrenta el país para entorpecer o consolidar su nueva proyección internacional y construir una paz estable y duradera.

## Referencias Bibliográficas:

- ▶ Azzopardi, T. (22 de febrero de 2017). China, Japan, South Korea to Attend Post-TPP Summit. Bloomberg. Recuperado de <https://www.bna.com/china-japan-south-n57982084182/>
- ▶ Betancourt, R. (2015). Los organismos hemisféricos y regionales en el posconflicto colombiano. En E. Pastrana y H. Gehring (Eds.), Política Exterior Colombia: Escenarios y Desafíos en el Posconflicto (pp. 317-344). Bogotá, Colombia: Editorial Javeriana.
- ▶ Lozano, G. (18 de octubre de 2016). Japón dona cerca de 11.5 millones de dólares para desminado en Colombia. BluRadio. Recuperado de <http://www.bluradio.com/paz/japon-dona-cerca-de-115-millones-de-dolares-para-desminado-en-colombia-119853>



- Borda, S. (2007). La internacionalización del conflicto armado después del 11 de septiembre: ¿la ejecución de una estrategia diplomática hábil o la simple ocurrencia de lo inevitable? *Revista Colombia Internacional*, 65, 66 – 89.
- Borda, S. (noviembre, 2014). Política exterior de la Administración Santos: un liderazgo de vía media para Colombia. *Barcelona Centre for International Affairs*, 29-39. Recuperado de [https://www.cidob.org/es/articulos/monografias/liderazgos\\_regionales\\_emergentes\\_en\\_america\\_latina/politica\\_exterior\\_de\\_la\\_administracion\\_santos\\_un\\_liderazgo\\_de\\_via\\_media\\_para\\_colombia](https://www.cidob.org/es/articulos/monografias/liderazgos_regionales_emergentes_en_america_latina/politica_exterior_de_la_administracion_santos_un_liderazgo_de_via_media_para_colombia)
- Cardona, D. (2001). La política exterior de la administración Pastrana (1998-2002) hacia una evaluación preliminar. *Colombia Internacional*, 53(3), 53–74. Recuperado de <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/>
- Castro, R. y González, P. (2015). Las organizaciones de la arquitectura global y el posconflicto colombiano: el caso de la cooperación de la ONU, el Banco Mundial y la OCDE. En E. Pastrana y H. Gehring (Eds.), *Política Exterior Colombia: Escenarios y Desafíos en el Posconflicto* (pp. 293-315). Bogotá, Colombia: Editorial Javeriana.
- Cech, A. (diciembre 2016). China's Pivot to Latin America. *Expatt Magazine*. Recuperado de <https://expattmagazine.wordpress.com/2016/12/05/chinas-pivot-to-latin-america/>
- Dinatale, D. (2016). Mauricio Macri aseguró que el MERCOSUR debe “salir del congelamiento” para ir a un acuerdo de libre comercio con la Alianza del Pacífico. *La Nación*. Recuperado de <http://www.lanacion.com.ar/1914081-mauricio-macri-aseguro-que-el-MERCOSUR-debe-salir-del-descongelamiento-para-ir-a-un-acuerdo-de-libre-comercio-con-la-alianza-del-pacifico>
- El Tiempo. (30 de Marzo de 2017). En Cifras: La Inmigración de Venezolanos a Colombia. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/la-inmigracion-de-venezolanos-a-colombia-en-cifras-73006>
- El Tiempo. (12 de Febrero de 2017). Por teléfono, Trump invitó a Santos a la Casa Blanca. *El tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/politica/gobierno/presidente-santos-habla-por-telefono-con-trump-56929>
- EuropaPress. (2017). Lenin Moreno ratifica el apoyo de Ecuador a Colombia para firmar la paz con el ELN. *Europa Press*. Recuperado de <http://www.europapress.es/internacional/noticia-lenin-moreno-ratifica-apoyo-ecuador-colombia-firmar-paz-eln-20170509142651.html>
- Flandes, D. (2012). La política exterior colombiana desde la perspectiva del realismo neoclásico. En S. Jost (Ed.), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (pp. 19-37). Bogotá, Colombia: Opciones Gráficas Editores Ltda.
- Gehring, H. y Cuervo, M. (2015). El camino de Colombia hacia la OCDE: ¿un catalizador de medidas domésticas favorables para el posconflicto? En E. Pastrana y H. Gehring (Eds.), *Política Exterior Colombia: Escenarios y Desafíos en el Posconflicto* (pp. 651-686). Bogotá, Colombia: Editorial Javeriana.
- Globovisión. (27 de Diciembre de 2016). En Claves: El acuerdo entre la OTAN y Colombia. *Globovisión*. Recuperado de <http://globovision.com/article/en-claves-el-posible-acuerdo-entre-la-otan-y-colombia>
- Hough, P. (2004). Security and Securitization. En P. Hough (Ed.), *Understanding Global Security* (pp. 1-20). Oxon, England: Routledge.
- Las VocesDel Mundo (2017). Trump reafirmó a Santos su apoyo en la lucha contra las drogas. *Las Voces del Mundo*. Recuperado de: <http://es.rfi.fr/americas/20170519-trump-reafirmo-santos-su-apoyo-en-la-luchar-contra-las-drogas>
- Márquez, M. (2015). Colombia, Venezuela y Ecuador: cooperación y coexistencia de cara al posacuerdo. En E. Pastrana y H. Gehring (Eds.), *Política Exterior Colombia: Escenarios y Desafíos en el Posconflicto* (pp. 539-566). Bogotá, Colombia: Editorial Javeriana.
- Noticias Caracol (2017). Corte Constitucional tumba varios puntos del fast track, ¿cuáles son? *Noticias*



Caracol. Recuperado de: <http://noticias.caracol.com/el-acuerdo-final-paz-en-colombia/corte-constitucional-tumba-varios-puntos-del-fast-track-cuales-son>

- Ordoñez, F. (09 de mayo de 2017). Rubio backs ‘Peace Colombia’ aid, says now is not time for U.S. to disengage. Miami Herald. Recuperado de <http://www.miamiherald.com/news/nation-world/world/article149615294.html>
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (s.f.). Estrategia de cooperación internacional en seguridad integral de Colombia. Recuperado de [http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/politica\\_exterior/estrategia\\_de\\_seguridad\\_integral.pdf](http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/politica_exterior/estrategia_de_seguridad_integral.pdf)
- Noticias RCN (21 de Mayo de 2015). China donará USD\$ 8 millones para el posconflicto en Colombia. Noticias RCN. Recuperado de <http://www.noticias-rcn.com/nacional-pais/china-donara-usd-8-millones-el-posconflicto-colombia>
- Observatorio de Drogas de Colombia. (2016). Estadísticas nacionales. Recuperado de <http://www.odc.gov.co/sidco/perfiles/estadisticas-nacionales>.
- Ortiz, F. (2012). Colombia quiere ser un país puente entre las Américas”: coordinador de Cumbre. El País. Recuperado de <http://www.elpais.com.co/elpais/colombia/noticias/colombia-quiere-ser-pais-puente-entre-americas-organizador-del-evento>
- Pastrana, E. (2011). Evolución y Perspectivas de las Relaciones entre Colombia y Brasil. En Sorj, B. y Fausto, S. (compiladores), Brasil y América del Sur: Miradas Cruzadas (pp. 75-116). Buenos Aires, Argentina: Catálogos.
- Pastrana, E. (2014). Colombia de cara a una multipolaridad creciente y el auge del Asia Pacífico. En Tremolada, E. (Ed.), Colombia en el sistema internacional: su proyección en Asia (pp. 79-114). Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Pastrana, E., Betancourt, R. y Castro, R. (2014). Colombia y la Alianza del Pacífico: un proyecto regional de cara a la multipolaridad creciente. En E. Pastrana y H. Gehring (Eds.), Alianza del Pacífico. Mitos y Realidades (pp. 173-205). Bogotá, Colombia: Editorial Javeriana.
- Pastrana, E., Castro, R. y González, P. (2017). Las Relaciones entre Colombia y China: Perspectivas para una Asociación Estratégica, Comprehensiva e Integral. En E. Pastrana y H. Gehring (Eds.), La Proyección de China en América Latina y el Caribe (pp. 409-445). Bogotá, Colombia: Editorial Javeriana.
- Pastrana, E. y Gehring, H. (2017). La Política Exterior Colombiana de cara al Posconflicto. Working Paper. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer.
- Pastrana, E. y Vera, D. (2012a). De Uribe a Santos: ¿continuidad o nueva orientación de la política exterior colombiana? En S. Jost (Ed.), Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior (pp. 57-76). Bogotá, Colombia: Opciones Gráficas Editores Ltda.
- Pastrana, E. y Vera, D. (2012b). Estrategias de la política exterior de Colombia en su calidad de potencia secundaria de Suramérica. En E. Pastrana, S. Jost y D. Flandes (Eds.), Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica? (pp. 187-235). Bogotá, Colombia: Konrad Adenauer Stiftung. GIGA. Universidad Javeriana.
- Rodríguez, H. (2016). El libre comercio con los coreanos ahora sí se viene con todo. El Tiempo. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/mundo/asia/tratado-de-libre-comercio-con-corea-del-sur/16644361>
- Rodríguez, M. (09 de febrero de 2017). Is Pink Latin America Embracing Free Trade? The World Weekly. Recuperado de <http://www.theworldweekly.com/reader/view/magazine/2017-02-09/is-pink-latin-america-embracing-free-trade/9699>
- Saint-Pierre, H. (2012). Fundamentos para pensar la distinción entre “defensa” y “seguridad”. En M. Donaldio y M. Tibiletti (Coords.), Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe (pp. 42-46). Buenos Aires, Argentina: Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL).
- Semana (03 de febrero de 2015). Santos: el Papel de Cuba en el proceso de paz ayudó a deshielo con EE.UU. Semana. Recuperado de <http://www.semana.com>



[com/mundo/articulo/santos-papel-de-cuba-en-proceso-de-paz-ayudo-deshielo-con-ee-uu/419648-3](http://com/mundo/articulo/santos-papel-de-cuba-en-proceso-de-paz-ayudo-deshielo-con-ee-uu/419648-3)

- Semana (2017). ¿Qué es el ‘fast track’?. Recuperado de: <http://www.semana.com/nacion/articulo/fast-track-que-es-y-por-que-es-importante/509302>
- TheWhiteHouse. (2017). Remarks by President Trump and President Santos of Colombia in Joint Press Conference. The White House. Recuperado de: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/05/18/remarks-president-trump-and-president-santos-colombia-joint-press>
- Tokatlian, J. (2008). La construcción de un “Estado fallido” en la política mundial: el caso de las relaciones entre Estados Unidos y Colombia. Análisis político, 64(3), 67-104. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/anpol/v21n64/v21n64a05.pdf>
- Tickner, A. (2004). La securitización de la crisis colombiana: bases conceptuales y tendencias generales. Revista Colombia Internacional, 60(2), 12-35. Recuperado de <https://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/439/1.php>
- Tickner, A. (2007). Intervención por invitación, claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales. Revista Colombia Internacional, 65(1), 90-111. Recuperado de <https://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/93/view.php>
- Tickner, A. (2014). Colombia, Estados Unidos y la cooperación en seguridad. Centro de Investigación del crimen organizado (InSight Crime). Recuperado de <http://es.insightcrime.org/analisis/colombia-estados-unidos-y-la-cooperacion-en-seguridad-regional>
- Vázquez, A. (1996). La amistad de Colombia y los Estados. Relatos de historia diplomática de Colombia, siglo XX (tomo II) (pp. 273-323). Bogotá, Colombia: Cancillería de San Carlos; Centro Editorial Javeriano.





# Cooperación Internacional y Seguridad: el Caso Colombiano

Por: Diego Felipe Vera\*

*[\*] Diego Felipe Vera: Politólogo con énfasis en Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana. Magister en Estudios Políticos e Internacionales de la Universidad del Rosario. Docente investigador del Departamento de Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana. Coautor para varios proyectos de investigación de la Universidad Javeriana, la Fundación Friedrich Ebert en Colombia (FESCOL) y la Fundación Konrad Adenauer (KAS), algunos con apoyo del German Institute for Global and Area Studies (GIGA-Hamburgo) y la Fundación Alexandre de Gusmão (Brasil).*

El propósito de este documento es explicar la situación o el rol de Colombia como “exportador de seguridad”; para ello, el documento se divide en tres segmentos: a) en primer lugar, se tratará la relación entre crimen organizado transnacional (COT) y la nueva forma de cooperación que Colombia está tratando de construir; b) en segundo lugar, se enunciarán algunos factores impulsores o drivers de ese rol exportador de seguridad por parte de Colombia, y c) finalmente, se resaltarán algunos hechos o datos de este rol de cooperación.

Primero, hay que identificar que Colombia se está perfilando como un oferente de cooperación internacional en el marco de la seguridad, particularmente en el nivel subregional centroamericano y con menor intensidad, en América del Sur. La seguridad ciudadana y los esfuerzos contra expresiones del COT tienden a destacarse en la nueva agenda exterior del país, incluyendo el combate al narcotráfico. Algunos cambios positivos en el ámbito doméstico hacia el crecimiento económico, y la consolidación territorial, así como la adopción de una política exterior más diversificada y propositiva, han permitido a los tomadores de decisión transformar, o tratar de transformar, la imagen exterior del Estado colombiano en el sistema internacional. En consecuencia, pudo mejorarse la calificación de riesgo-país y co-liderar iniciativas multilaterales en temas ambientales, educativos, de Derechos Humanos y otros asuntos, incluyendo la búsqueda de una discusión global sobre el problema de las drogas

ilegales en el seno de la Organización de Estados Americanos (OEA), y en el contexto de la mesa de negociaciones de paz en Cuba con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), a fin de replantear el enfoque (Pastrana y Vera, 2016).

Colombia, sin haber resuelto del todo sus contradicciones internas, como el de la Justicia Redistributiva, y a pesar de que presenta graves debilidades estructurales, verbigracia, en el desempeño del sistema de justicia, ha tratado de impulsar una visión en el exterior como país que se aproxima al desarrollo; que se articula positivamente a las dinámicas de gobernanza regional y global, y que lentamente cambia su papel de ser un país ‘dependiente’ o ‘receptor de ayuda’, a un país con una posición que le permite ofrecer algunos recursos, algunos conocimientos y experiencias (APC s.f.). Estamos por supuesto, lejos de ser o de convertirnos en una potencia regional, sobre todo si estimamos nuestras modestas capacidades frente a países como Brasil, o si se consideran otros rasgos materiales, frente a potencias secundarias como Chile o México; pero con todo y sus limitaciones, Colombia se viene proyectando como una potencia intermedia que pretende influir, e incluso orientar algunos discursos y prácticas de la seguridad internacional y en asuntos específicos, temáticamente hablando, de la agenda regional.

Puede interpretarse que, además de la naturaleza compleja del COT y la posición histórica del país como eslabón del narcotráfico, existen otros factores que



vienen impulsando al país en esta pugna o gesta por el reconocimiento de su liderazgo internacional; es difícil comprobar que Colombia ya ha alcanzado este liderazgo, pero es indudable que existe un camino trazado, o al menos una intencionalidad.

## El COT y la nueva forma de cooperación de Colombia

En primer lugar, es menester hablar de la relación entre COT y cooperación colombiana porque el carácter complejo del COT ha impulsado a Colombia a buscar estructurar o construir redes de coordinación. El Crimen Organizado Transnacional (COT) puede entenderse como un “arreglo complejo de redes, entidades, intereses, actividades, canales y resultados, que pueden darse en diversas formas y tamaños, con capacidad de adaptarse e innovar para insertarse en múltiples mercados ilegales” (Muggah y Diniz, 2013, p. 3). Es arduo de contrarrestar porque se vale de los vacíos, conflictos y debilidades que se producen entre diversas jurisdicciones subnacionales, nacionales e internacionales. El COT se vale incluso de los enlaces estratégicos y operacionales entre unidades y jurisdicciones, porque sus organizaciones “aprenden a conocerlos y explotarlos a su favor mediante actividades de inteligencia, distracción, soborno y otras tácticas que pueden conducir a las autoridades a la “sobrecarga” y la reactividad” (Dew, 2012, p.25).

Los principales grupos ilegales transnacionales aprovechan los vacíos cognitivos que tenemos, sobre todo de las debilidades diplomáticas que tienen nuestros países, y en medio de estos problemas se fortalecen, “aprovechándose de las tensiones de tipo geopolítico, ideológico, fronterizo, etc”. (Dew, 2012, p.25). Entonces, lamentablemente, muchos de estos aspectos que truncan la cooperación, son características de los órdenes de seguridad en este hemisferio; en América Latina, básicamente nuestros países no ven las fronteras ni los territorios fronterizos como zonas de ‘seguridad común’, y las amenazas transnacionales son tratadas principalmente desde la soberanía nacional y el principio de la no intervención;

lo que produce que las “dinámicas ilegales tengan una facilidad para transnacionalizarse, mientras que las políticas de seguridad de los países parecen trucarse u oponerse mutuamente” (Flemes y Radseck, 2012, p.233). Las fracturas geopolíticas han limitado la cooperación entre vecinos. Por ejemplo, algunos países suramericanos prefieren soluciones soberanas (Venezuela, y parcialmente Ecuador), otros optan por intensificar su cooperación antidrogas con EE.UU. (p.ej. Colombia, Perú, Panamá y Paraguay) y otros impulsan medidas más autónomas desde la cooperación subregional (p.ej. Brasil y Bolivia).

Por estas razones, las estrategias políticas y mecanismos de combate, tratamiento y prevención del COT, desde un enfoque puramente endógeno o nacional, tienden a fracasar; así como los enfoques unidimensionales, ya sean puramente represivos, militares o puramente sociales y alternativos (Pastrana y Vera, 2017), como acontece en el caso de Ecuador con el “Plan Ecuador”. Este conocimiento intuitivo o formal por parte de las autoridades de Colombia, han impulsado al país a formar parte activa de la construcción de esas redes y arquitecturas de gobernanza y cooperación regional de seguridad, desde el fin de la administración de Álvaro Uribe, y en el transcurso de las dos administraciones del presidente Juan Manuel Santos.

Colombia entonces ha buscado canales de cooperación más simétricos con los propios Estados Unidos, a través de dos mecanismos, denominados cooperación sur-sur y cooperación triangular; la cooperación sur-sur le permite a Colombia, definir sus propios intereses y sus líneas de acción exterior en una matriz de cooperación recíproca con los socios. Mientras tanto, la cooperación triangular, que es la que Colombia explota sobre todo en Centroamérica, es un esquema de cooperación más “cerrado”, en el que una potencia superior en desarrollo transfiere los recursos y define parte de los marcos de intervención o de operación, para que una potencia de renta media (en este caso Colombia), contribuya con una parte de los costos y asuma la responsabilidad primordial de coordinación y parte de la ejecución junto a una tercera potencia, que tiene el menor nivel de desarrollo



relativo de los tres y presenta los problemas a resolver. “Colombia utiliza el respaldo político y los recursos parciales de los Estados Unidos u otras potencias desarrolladas como Canadá, Alemania o Japón” (APC 2016, p.7).

Desde la administración de Barack Obama, hasta hace un tiempo, Estados Unidos había particularmente identificado a Colombia, en su estrategia de seguridad nacional de 2015, como “Un actor contribuyente clave para la paz y la seguridad internacional” (The White House, 2015, p.28); lo que dice un poco del rol legitimador que Estados Unidos nos ha ofrecido. No obstante, los recientes resultados adversos para la política antidrogas, a pesar del mantenimiento de la ofensiva contra el cultivo, el procesamiento y la comercialización externa, demostrarían que Colombia necesita una cooperación más intensa, multilateral, multidimensional, con reglas claras para la interoperabilidad entre Fuerzas Armadas de diversos países, en aras de su seguridad nacional y de la seguridad transnacional. Es una cooperación que no se puede imponer o exigir; se tiene que construir. Una cooperación así de funcional precisa de consensos, flexibilidad, responsabilidades compartidas e información abierta y transparente entre sus participantes. Colombia necesita una cooperación más intensa contra estos carteles, que vaya más allá del aspecto militar; es una cooperación que no se puede exigir o imponer a los vecinos, como se presentó en algún momento, durante la época del gobierno de Álvaro Uribe, sino es una cooperación que se debe construir en redes de confianza.

Con este entendimiento, podemos analizar entonces otros factores que ha utilizado Colombia en este rol de exportador de seguridad.

## Factores impulsores de la exportación de la seguridad

Además del aprendizaje y reformas a las Fuerzas Armadas generadas en el marco del Plan Colombia y sus actualizaciones, fue de gran trascendencia la firma del Acuerdo para la Cooperación y la Asistencia

Técnica en Defensa y Seguridad, entre los gobiernos de Colombia y Estados Unidos de 2009, el cual forma parte de los convenios denominados como Defense Cooperation Agreements (DCA), acuerdos que dicha potencia mundial suscribe con sus aliados militares en el globo (Carvajal, L. 2011).

En el texto de los lineamientos de la Política Exterior de Colombia elaborado por la Cancillería en 2012, se pretende “aportar la experiencia nacional en la lucha contra el terrorismo y el problema mundial de las drogas; el combate al tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras; la erradicación de las minas antipersonal; el desarme, la desmovilización y la reintegración” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2012. Págs. 4-5).

En efecto, se expidió en 2015 la “Política de Lucha contra el Crimen Organizado”, que busca expandir el control territorial mediante el fortalecimiento de la infraestructura, las capacidades, el trabajo conjunto, y de inteligencia y contrainteligencia de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional (MDN, 2016, p.54). Asimismo, el Ministerio de Defensa formuló “la nueva “Estrategia de Lucha Contra el Narcotráfico” (ELCN), que contempla cinco líneas estratégicas, entre las que destaca la ampliación de la cooperación internacional” (MDN, 2016, p.55-56).

Es decir, entre los instrumentos bilaterales con Estados Unidos, la expansión de la política exterior y las adecuaciones internas para enfrentar de forma más integral y comprensiva fenómenos como el narcotráfico, Colombia busca institucionalizar su rol de oferente de seguridad.

En general, pueden establecerse cinco factores que han alentado la construcción de ese rol.

1. La modernización y tecnificación de las Fuerzas Militares y de la Policía de Colombia que se intensifican a través del Plan Colombia, iniciada durante el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002).

2. La experticia adquirida por las Fuerzas Armadas a través del combate frecuente a las organizaciones armadas ilegales y de las reformas para desarrollar operaciones conjuntas. Por ejemplo,



la introducción de comandos conjuntos en el 2004, la creación de la Jefatura de Operaciones Especiales Conjuntas (JOEC) en el 2008 y la formación de la Junta de Inteligencia Conjunta (JIC) en 2009 (SchultzeKraft, M., 2012).

3. El interés del gobierno Santos por exportar a otras regiones el *Know How* colombiano en el ámbito de la seguridad.

4. El declive del presupuesto y recursos logísticos del Pentágono a partir de la recesión de 2008, lo que ha facilitado que EE.UU. promueva a Colombia y a otros países como socios en seguridad internacional, en una especie de “liderazgo por invitación”.

5. El repliegue combinado de la presencia física de Estados Unidos en Centroamérica y de Venezuela en el Caribe, lo que brinda oportunidades para la proyección de Colombia por su posición geográfica entre ambas zonas.

## Hechos de la cooperación internacional de Colombia en seguridad

El papel de la cooperación de la Policía Nacional con cuerpos homólogos en la región y con INTERPOL aumentó desde principios de los 2000, y resalta la creación y dirección de la AMERIPOL desde 2007 en Colombia, organización que integra a la Policía Federal de Brasil y a otros 25 cuerpos policiales más del hemisferio, incluyendo a la DEA y a la Policía de Cuba, pero denotando la ausencia de Venezuela (Muggah y Szabo, 2014).

Entre 2010 y 2012, Colombia apoyó más de 60 actividades de “outsourcing” en seguridad, beneficiando a más de 220 instituciones y 50 socios nacionales y locales, estableciendo algunas alianzas con organismos regionales y multilaterales (SICA, UNODC, entre otras). Así mismo, “participó de algunos arreglos triangulares con Australia, Estados Unidos y la CAF dirigidos hacia Centroamérica” (Muggah y Szabo, 2014, p.49). En los temas en los cuales Colombia quisiera destacarse son la lucha contra el COT y el

terrorismo; por lo tanto, los Ministerios de Defensa y de Exteriores vienen diseñando “una estrategia de cooperación para promover aspectos tanto “duros” (militares) como “blandos” (política preventiva y social) de la seguridad ciudadana” (Muggah y Szabo, 2014, p.49). Con apoyo de los Estados Unidos, “Colombia entrenó a más de 10.000 oficiales en investigación forense y operaciones especiales entre 2009 y 2013” (Muggah y Szabo, 2014, p.16).

Por su parte, los temas que ha identificado Colombia para ayudar al sector policial son la organización de la institución, la ética, la lucha contra las drogas, la seguridad ciudadana urbana y rural, la prevención de la violencia juvenil, la lucha contra el secuestro y la extorsión, la inteligencia, la investigación criminal, la educación policial, tecnología, comunicación estratégica y aviación policial. En el 2013 “estuvo entrenando personal policial de Guatemala, El Salvador, Panamá, Jamaica, Perú, Ecuador y Brasil, expandiendo su cooperación hasta Cabo Verde, Ghana, Sierra Leona y Togo y eventualmente desea colaborar con la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (ECOWAS)” (Muggah y Szabo, 2014, p.49-50).

Colombia ha compartido sus estrategias con 16 países a través de convenios de cooperación internacional, entre los que se destacan: Honduras, Guatemala, El Salvador, Panamá, Costa Rica, Belice, Haití, Jamaica, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Argelia, Nigeria México, Surinam Kazajistán y Paraguay, en los cuales se privilegió mayoritariamente los modelos antisequestro, antiextorsión, Investigación Criminal, Inteligencia Criminal y Derechos Humanos (Castro, 2017). Arlene Tickner (2014) calcula que entre 2009 y 2013, Colombia entrenó casi a 22,000 efectivos militares y policiales de diversos países, destacándose México (10,310), Panamá (3,026), Honduras (2,609), Guatemala (1,732) y Ecuador (1,132).

Adicionalmente, entre Estados Unidos, Colombia y República Dominicana, se proyectó por ejemplo, un Plan de Acción de Cooperación Triangular en materia de defensa, el cual ofrece aspectos como: curso básico



en operaciones contra narcotráfico, curso de seguridad fronteriza, curso piloto en embarcaciones pequeñas, curso de procedimientos y operaciones contra el crimen transnacional, entre otros. En Centroamérica destaca el “triángulo Norte” –Honduras, El Salvador y Guatemala–, en donde Colombia participa a través de la Iniciativa Regional de Seguridad para América Central (CARSI), el Programa Regional de Cooperación con Mesoamérica y la Estrategia de Cooperación Internacional en Seguridad Integral (Castro, 2017).

Por si fuera poco, se trabajó el Fortalecimiento de especialidades militares y policiales (Guatemala - 29%, Honduras - 18%, El Salvador - 25%); la Lucha contra el problema mundial de drogas (Guatemala - 19%, Honduras - 11%, El Salvador - 15%); el Desarrollo organizacional (Guatemala - 25%, Honduras - 19%, El Salvador - 33%); la Seguridad ciudadana (Guatemala - 25%, Honduras - 48%, El Salvador - 22%); los Fenómenos delictivos (Guatemala - 1%, Honduras - 3%, El Salvador - 5%) (Romero, 2016 en Castro, 2017).

Juan Manuel Santos ha logrado mantener con el Perú una sinergia interoperacional que se había intensificado en la coincidencia presidencial Álvaro Uribe - Alan García; ha renovado y densificado los marcos de cooperación con Ecuador, casi deshechos por la violación a su soberanía territorial; y ha mantenido canales abiertos de coordinación con las instituciones del Brasil, aunque Colombia privilegie históricamente la oferta logística y técnica de los organismos y cuerpos de seguridad e inteligencia de los Estados Unidos.

Con Brasil cabe recordar los tres ejercicios bilaterales realizados en la Amazonia en “la Operação Cobra I (2005), II (2007) y III (2009) y algunas operaciones Ágata que han tenido participación colombiana” (Pastrana y Vera, 2015, p.187) así como la Operación Veraneo, lanzada por Brasil en 2014, la cual contó con el apoyo de la DEA, la Fuerza Aérea Colombiana y la Policía de Honduras, para desmantelar una red de narcotráfico y lavado entre Brasil, Venezuela y Honduras. A principios de 2017, los ministros de Defensa de Brasil y Colombia se reunieron en Manaus (Brasil) para reafirmar su lucha frontal

binacional contra las amenazas transnacionales, identificando conexiones entre el Comando Vermelho (CV), Primeiro Comando da Capital (PCC) y “la familia del Amazonas”, del lado brasileño, con el “clan del Golfo”, “los Pelusos” y “los Puntilleros”, del lado colombiano (MDN, enero 31 de 2017). En ese mismo escenario, se comprometieron a desarrollar un plan operativo anual binacional para optimizar recursos y establecer resultados a corto plazo en el marco de los objetivos de la Comisión Binacional Fronteriza (COMBIFRON) (MDN, 2017).

Mecanismos como las reuniones de alto nivel (2+2), las COMBIFRON, las reuniones entre altos mandos militares y los Gabinetes Binacionales, han permitido fortalecer y ampliar los compromisos en seguridad en las fronteras de Colombia con sus vecinos en contra del narcotráfico, el tráfico de armas y explosivos, el lavado de activos y la minería ilegal.

## Conclusión

Colombia ha delineado el camino hacia el liderazgo en seguridad, pero requiere de mayores esfuerzos para su sostenibilidad y profundización. La coyuntura económica adversa, la política exterior ambivalente de Estados Unidos en la era Trump y los problemas en la implementación del Acuerdo Definitivo de paz entre el gobierno y las FARC, podrían debilitar esta proyección.

Aún deja mucho que desear el balance de resultados oficiales de las operaciones conjuntas internacionales, disperso o casi inexistente; pero la implementación de los planes operacionales binacionales anuales con los vecinos, la creación de grupos coordinadores y bases de datos compartidas, y la suscripción de instrumentos de cooperación bilateral, sur-sur y triangular, podría empezar a reflejar concretamente el fruto de los esfuerzos de cooperación de Colombia hacia la construcción de un orden subregional de seguridad que pase de la reactividad y el unilateralismo, a la planeación estratégica, la coordinación multinivel y la institucionalización de la cooperación contra el fenómeno de las drogas ilegales y otras manifestaciones del COT.



Como se trata de cadenas transnacionales, afectar uno sólo o algunos de los eslabones no mitiga estos fenómenos, sólo los dispersa hacia donde las autoridades o los países institucionalmente más débiles no pueden llegar con la misma intensidad (efecto globo) u obliga a estas organizaciones ilegales a reestructurarse sustituyendo sus niveles más altos de jerarquía con nuevos cuadros o con estructuras descentralizadas (efecto hidra). Por ello se necesita de un mayor grado de compromiso por parte de todos los países implicados.

## Referencias Bibliográficas:

- Agencia Presidencial para la Cooperación de Colombia (APC) (s.f). Lineamientos para la cooperación Sur Sur en Colombia. En: <http://www.cancilleria.gov.co/node/258>
- Agencia Presidencial para la Cooperación de Colombia (APC) (2016a). Marco Estratégico de Cooperación Triangular. En: [https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/archivos\\_usuario/publicaciones/marco\\_estrategico\\_de\\_cooperacion\\_triangular\\_de\\_apc-colombia.pdf](https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/archivos_usuario/publicaciones/marco_estrategico_de_cooperacion_triangular_de_apc-colombia.pdf)
- Carvajal, L. (2011). El acuerdo de cooperación militar entre Colombia y Estados Unidos: ¿disuasión por soberanía?. En Cardona, D. (Editor). Colombia una política exterior en transición. Bogotá: FESCOL, 273-317.
- Castro, R. (2017). Colombia como modelo de exportación del sistema de seguridad a Centroamérica: el Salvador, Honduras y Guatemala. Artículo en imprenta.
- Dew, A. (2012). Exploiting Seams and Closing Gaps: Lessons from Mumbai and Beyond. *Journal of Strategic Security*, volumen 5, número 4: Invierno 2012, pp.19-34. Recuperado de: <http://scholarcommons.usf.edu/jss/vol5/iss4/7>
- Flandes, D. y Radseck, M. (2012). Gobernanza multi-nivel de seguridad en América del Sur. *Papel Político*, 17(1), 203-238. Pontificia Universidad Javeriana.
- MDN (2016). Memorias al Congreso 2015-2016. Bogotá. Recuperado de: <https://www.mindefensa.gov.co>
- MDN (enero 31 de 2017). Colombia y Brasil acuerdan enfrentar conjuntamente amenazas transnacionales en la frontera. Recuperado de: <https://www.mindefensa.gov.co>
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2012). Lineamientos de la Política Exterior de Colombia. En: <http://www.cancilleria.gov.co>
- Muggah, R. y Diniz, G. (2013). Securing the border: Brazil's "South American First" Approach to Transnational Organized Crime. *Strategic Paper*, 5. Recuperado de [https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2013/05/AE-05\\_EN\\_Securing-the-border.pdf](https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2013/05/AE-05_EN_Securing-the-border.pdf)
- Muggah, R. y Szabo de Carvalho de Carvalho, I. (2014). Changes in the Neighborhood: Reviewing citizen security cooperation in Latin America. *Strategic Paper*, 7. Recuperado de: [https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2014/03/AE-07-Changes-in-the-Neighborhood\\_10th\\_march.pdf](https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2014/03/AE-07-Changes-in-the-Neighborhood_10th_march.pdf)
- Pastrana, E. y Vera, D. (2015). La seguridad y la defensa en las relaciones entre Brasil y Colombia: convergencias, obstáculos y distancias. *Revista Iberoamericana*, XV, 60 (2015), pp.185-189. Instituto Iberoamericano de Berlín.
- Pastrana, E. y Vera, D. (2016). La política exterior colombiana de cara al proceso de paz y el posconflicto. En: Pastrana, E. y Gehring, H. (2016). *Política Exterior colombiana: escenarios y desafíos en el posconflicto*. Universidad Javeriana y Konrad Adenauer Stiftung en Colombia. pp.61-90. ISBN: 978-958-716-903-4. Editorial Javeriana, febrero 2016.
- Pastrana, E. y Vera, D. (2017). La política antidrogas de Colombia: avances, retrocesos y oportunidades de cooperación con Brasil, Perú y Ecuador. En: Namihas, S. (Ed). *La reconfiguración del fenómeno del narcotráfico en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú*. Red de política de seguridad. Instituto de Estudios Internacionales, Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEI-PUCP) y Konrad Adenauer Stiftung. Ed. Equis Equis S.A., Lima, Perú. Pp. 11-52. ISBN Junio de 2017. 978-9972-671-43-2.
- SchultzeKraft, M. (2012). La cuestión militar en Colombia: la fuerza pública y los retos de la construc-



ción de la paz. En Rettberg , A. (ed.) Construcción de paz en Colombia. Colombia: Universidad de los Andes, Bogotá, pp. 405 433.

- ▶ The White House (2015). National Security Strategy (NSS). Washington, DC. Disponible en: <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2015/02/2015.pdf>
- ▶ Tickner, A. (2014). Colombia, the United States, and Security Cooperation by Proxy. The Washington Office on Latin America (WOLA). 2014, Washington DC. En: <http://www.wola.org/files/140318ti.pdf>



# Redes Transnacionales de Insurgencia y Delincuencias: Explicando la Expansión de las Insurgencias Comerciales más allá de las Fronteras Nacionales

Por: Oscar Palma\*

*[\*] Oscar Palma: Profesional en Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario. Magister en Estudios en Seguridad Internacional de la Universidad de Leicester (Reino Unido) y Doctorado en Relaciones Internacionales del London School of Economics and Political Science. Ha sido Research Fellow del Departamento de Estudios de Guerra del Kings College en Londres, Catedrático visitante de la Escuela Superior de Guerra de Colombia y de las Escuelas de Inteligencia de la Armada y el Ejército Nacional. Becario del Centro William Perry para Estudios Hemisféricos de Defensa y conferencista invitado del Centro Europeo George W. Marshall para los Estudios en Seguridad. Pertenece al grupo de investigación Centro de Estudios Políticos e Internacionales (CEPI). Profesor Principal de la Facultad de Ciencia Política, Gobierno y Relaciones Internacionales en la Universidad del Rosario.*

El tema que guarda relación con las Redes Transnacionales y la Criminalidad nace principalmente del contexto actual; es decir, de un contexto de globalidad altamente interconectado. En este escenario, se ha venido estudiando un fenómeno denominado “Convergencia”, que trata de la fusión entre violencia política (terrorismo e insurgencia), y la criminalidad. En consecuencia, se hace cada vez más difícil realizar una catalogación estricta de aquellas organizaciones o fenómenos que son puramente criminales, es decir, que persiguen un interés económico, y aquellos que persiguen un interés político. Por ejemplo, cuando se toman una gran cantidad de organizaciones armadas no estatales alrededor del mundo, es posible apreciar que, dentro de cada una de sus organizaciones, se fusionan los dos intereses. Cuando se observan los carteles de México, se encuentra que hay una dimensión política dentro de su actividad (al realizar actividades que serían de la naturaleza del Estado, como la gestión del territorio, la imposición de reglas, la aplicación de la ley, etc.), pero también la realización de actividades que les generan un lucro, es decir, que se reflejan en el ámbito de la Insurgencia Económica.

Esa convergencia nos habla de la fusión entre criminalidad y violencia política. Ese es un debate que se está estudiando en varios de los centros de Estrategia, Seguridad y Defensa; y con relación a ello se encuentran otra serie de nuevas categorías para este tipo de organizaciones, como por ejemplo, el concepto de Insurgencias Comerciales, que refiere un tipo de insurgencia que no puede ser definida específicamente en términos políticos, es decir grupos insurgentes que han sido permeados por un interés criminal. Entonces se piensa en escenarios como Colombia o Afganistán, donde existen unas organizaciones que tienen algo de político, pero que a su vez persiguen un objetivo económico; así, la insurgencia comercial y la insurgencia criminal, persiguen también un interés en el lucro acompañado de toda una serie de economías ilícitas que existen dentro de los escenarios de guerra.

Desde la academia se estudian esas insurgencias criminales y se observa como logran expandirse más allá de las fronteras de un Estado, ya que, bajo la misma dinámica globalizadora, las insurgencias son cada vez más transnacionales, es decir, menos nacionales, debido a que sus operaciones ya no





solo se suscriben a un espacio local dentro de un Estado, sino que por el contrario, abarcan áreas que trascienden las fronteras nacionales hacia ámbitos regionales e internacionales.

En la actualidad, se vive en un mundo altamente interconectado, donde la sociedad tiene una cantidad de instrumentos a su favor para actuar, para alzar su voz; en consecuencia, la revolución no será televisada, será “twiteada”. Fenómenos recientes demuestran que la sociedad es capaz de actuar a través de una serie de instrumentos con los que puede levantarse como actor político; tales han sido los casos de la revolución ucraniana o las protestas en Venezuela, donde las redes sociales se tornaron en un espacio de difusión para la sociedad, o la primera árabe, o sin ir tan lejos, las marchas de 2008 en Colombia contra las FARC, organizadas por civiles interactuando en redes sociales.

Otras organizaciones que no necesariamente están relacionadas con el extremismo islámico también recurren a este tipo de redes, y eso tiene unas implicaciones relevantes, ya que el espacio de actuación no se limita al territorio de un Estado, sino que va más allá de sus fronteras. Hay que pensar que existe un espacio global para la actuación de ese tipo de actores. El fenómeno del Estado Islámico no se limita a un Estado en particular; la organización atrae guerreros que vienen de diversas partes del mundo (Europa, Rusia, Latinoamérica etc.), como se ha podido constatar en las noticias. Este fenómeno no es nuevo. A Somalia habían ido una gran cantidad de personas de diferentes lugares del mundo a luchar; pero la dimensión virtual ayudó a que esto se intensificara considerablemente. Es importante tomar en cuenta que el espacio donde están actuando las organizaciones es muy difícil; continuar pensando en un marco interpretativo constreñido a la figura del Estado westfaliano resulta limitado, si se reconoce la participación relevante de actores no estatales conformados en redes transnacionales.

Las realidades se han transformado en fenómenos transnacionales; los procesos económicos van más allá de las fronteras de los Estados y vivimos en un

mundo en donde los procesos de la humanidad se difunden a través de las regiones, traspasando las fronteras. Asimismo, las ideas de las organizaciones políticas, las insurgencias y el terrorismo también se movilizan a través de grandes distancias. Ello obliga a reflexionar sobre qué tan capaces son los Estados para enfrentar los actuales desafíos a la seguridad que presentan las nuevas dinámicas transnacionales de la convergencia entre terrorismo, crimen organizado transnacional e insurgencia.

Cuando hablamos de actores híbridos como las Insurgencias Comerciales, en los cuales no es fácilmente diferenciable la categoría de criminalidad y la categoría política, encontramos tres dimensiones particulares, es decir, un carácter tríadico, compuesta por una dimensión militar ‘bélica’, una dimensión política y una dimensión criminal. Más allá, se tienen una serie de estructuras políticas que no se dedican a la guerra clásica, sino que, por el contrario, recurren a un trabajo político al interior de la sociedad. Tal ha sido el caso de las FARC, por ejemplo, con el trabajo que hace el Partido Bolivariano por la Nueva Colombia. Existe también esa dimensión criminal, motivada por el lucro personal de forma ilegal. Esto hace que el entendimiento de la Insurgencia Comercial sea más complejo, pues no estamos hablando del interés de ganar la guerra, sino del interés de perpetuarla.

Se dice que es difícil clasificar de forma sencilla a estas organizaciones y eso se puede ver materializado en los intereses de las personas, ¿qué quieren cada una de las personas miembros de la organización? De cierta forma es complejo entender las Insurgencias Comerciales como un solo cuerpo, por lo que se hace necesario “disecionar” la organización, mirar qué pasa allí dentro, y descubrir los intereses de grupos e individuos para entender el fenómeno. Ahora, cuando hablamos de ese contexto global, de esa sociedad altamente interconectada, vamos a entender que esas dimensiones tienen una serie de expresiones transnacionales, y que, por lo tanto, existen una serie de estructuras que van más allá de las fronteras nacionales. A partir de esto surgen funciones donde se reitera el cumplimiento de las tareas políticas, una serie de tareas de la criminalidad realizadas por



personas que están ubicadas más allá de las fronteras del Estado. La pregunta aquí es cómo logran superar esas barreras nacionales.

Es posible que existan una serie de elementos que contribuyen a ese objetivo. Se supondría que la forma más sencilla para llevar estas estructuras más allá de las fronteras nacionales, es a través de la cooperación del Gobierno nacional de otro Estado. El caso más práctico para el escenario colombiano es el problema venezolano y la idea de las FARC moviendo sus guerrilleros del lado venezolano, porque existe un beneplácito del gobierno venezolano. Lo anterior, sería evidencia de la suposición antes expuesta, aunque el problema pareciera ser más complejo. Los actores armados no estatales como las Insurgencias Comerciales, recurren a otra serie de estrategias para lograr satisfacer sus intereses; por ejemplo, la cooperación con organizaciones políticas y sociales, algunas alianzas con actores armados locales, la ocupación de espacios vacíos, es decir espacios no gobernados donde no existe una fuerte presencia del Estado, y en retribución, el apoyo de las comunidades.

Por lo tanto, cuando se estudia el caso particular de las FARC y se observa como esa organización logra ubicarse en otros espacios estatales, no aparece solamente el apoyo tácito e indirecto del gobierno, porque muchas veces este no es necesario, ni suficiente. Son las otras variables las que más ayudan en la creación de estas redes; principalmente, la existencia de los espacios vacíos. Estas variables son importantes, dependiendo del tipo de función que se está realizando; verbigracia, si se va a desarrollar una serie de tareas desde lo político y no desde lo criminal, entonces la organización política y social ayuda mucho más que cualquier otro tipo de estrategia. Pensemos en el Movimiento Bolivariano Continental, una red de organizaciones de políticas sociales que hablaban a favor de la tarea que realizaban las FARC. En las conclusiones de las grandes reuniones de esta organización, se ve claramente un apoyo al discurso político de las FARC, lo que existe a través de organizaciones políticas y sociales, no a través de apoyo del gobierno ni a través de los espacios

vacíos. Estas variables nos ayudan a entender de manera diferenciada como se da esa construcción que permite la organización expandirse más allá de las fronteras nacionales.

En consecuencia, es necesario analizar dos fenómenos que ayudan a la existencia de esas estructuras en ese espacio transnacional. Existen dos procesos: 1. La movilidad de los elementos de la economía criminal y 2. La preservación de la ideología y el discurso. En cuando al segundo punto, les había hablado del Movimiento Bolivariano Continental. Esta organización es, de cierta forma, una caja de resonancia compuesta por una cantidad de organizaciones apoyando la lucha, apoyando las ideas de los grupos insurgentes a partir del apoyo de la globalidad, transnacionalidad y sociedad de la información en la que vivimos. Evidentemente, existe la posibilidad de mantener las ideas no en un territorio nacional, sino en la región entera. Eso permite que sobreviva el discurso y las ideas de ese grupo, de esa Insurgencia Comercial; cuando ustedes, por ejemplo, ven a los miembros de ese Movimiento, observan una cantidad de discursos de apoyo al trabajo de las FARC. Un caso ejemplar es cuando se neutralizó a alias Mono Jojoy, hecho que desembocó en una manifestación muy grande en Argentina de varios movimientos que salieron a la Plaza del Obelisco a ofrecer su total apoyo al “Camarada” Jojoy.

Entonces ¿Qué está pasando? La región preserva el discurso, hace que continúe y que exista, incluso en momentos de debilitamiento de una insurgencia. Estas dinámicas se preservan y parece que se fortalecen para que este grupo siga existiendo. No estamos hablando de una dinámica nacional o local, sino de una dimensión transnacional, que permite la continuación del grupo a través del discurso; esto sin querer decir que las FARC hayan sido un grupo transnacional, sino a que existen unos elementos que ayudan a mantener la existencia de ese grupo.

Segundo, hay que tener en cuenta la movilidad de los elementos de las economías criminales. Estas economías no se mantienen en un solo espacio. Hay que pensar en la dinámica que tiene la economía



del narcotráfico en los Andes, en Bolivia, en Perú y Colombia. Cuando en Colombia disminuyen los cultivos, crecen en Perú y Bolivia, e igual ocurre en estos, si el fenómeno es inverso. Entonces cuando se está en los zapatos del Estado y quiere combatir la economía criminal, queda limitado porque la región permite que la economía siga existiendo, y esto da una oportunidad para que los actores, las Insurgencias Comerciales, sigan existiendo. Si los cultivos (tomando solamente el ejemplo del narcotráfico), disminuyen en el país y se van para otro lado, ¿Qué nos garantiza que no vuelvan a crecer y que den oportunidades para organizaciones criminales? Esto es básicamente lo que ha pasado en los últimos años, con el crecimiento del cultivo de coca. Entonces, existen procesos transnacionales en esa sociedad interconectada que ayudan a que las organizaciones que consideramos nacionales, sigan existiendo en el tiempo, y por eso es importante hacer la reflexión desde el punto de vista transnacional.

Esta reflexión constituye un modelo que nos ayuda a pensar sobre los casos de muchas otras organizaciones donde existe la combinación de intereses criminales y políticos; organizaciones como el Partido de Trabajadores de Kurdistán o como el Movimiento Talibán. Son organizaciones que pueden ser analizadas desde el punto de vista de esta reflexión. El llamado de atención básicamente es a que pensemos más allá de la dimensión nacional y que pensemos cómo en el contexto de interconectividad, existe una sociedad de la información a nivel global, en el cual organizaciones como las insurgencias criminales, encuentran una serie de oportunidades para preservar su existencia a partir de esa difusión de redes, esa continuidad de sus ideas.

## Referencias Bibliográficas:

- ▶ Dishman, C. (2001). Terrorism, Crime and Transformation. *Studies in Conflict and Terrorism*, 24 (1) pp. 43-58
- ▶ Makarenko, T. (2004). The Crime Terror Continuum: Tracing the interplay Between Transnational Organized Crime and Terrorism. *Global Crime*, 16(1) pp. 129-145
- ▶ Marion, R & Uhl-Bien, M. (2003). Complexity Theory and Al Qaeda: Examining Complexity Leadership Emergence, 5(1) pp. 56-76
- ▶ Miklancic, M & Brewer, J. (2013). *Convergence: Illicit Networks and National Security in the Age of Globalization*. Washington: National Defense University Press
- ▶ Palma, O “Transnational networks of insurgency and crime: explaining the spread of commercial insurgencies beyond national borders” in *Small Wars and Insurgencies*. Vol. 23 No. 3. 2015
- ▶ Perez, J. (2008). Raul Reyes, el Canciller de la montaña. Bogota: Norma.
- ▶ Shelley, L & Picarely, J. (2005). Methods not Motives: Implications of the Convergence of International Organized Crime and Terrorism. *Policy Practice and Research*, 3(4).pp. 305-318
- ▶ Shelley, L. (2002). The Nexus of Organized International Criminals and Terrorism. *International Annals of Criminology*, 1(2) pp. 85-92
- ▶ The International Institute for Strategic Studies. (2011). *The FARC Files: Venezuela, Ecuador and the Secret Archive of ‘Raul Reyes’*. London; The International Institute for Strategic Studies. (London: IISS; 2011) p. 151
- ▶ Williams, P. (2008). Terrorist financing and Organized Crime: Nexus, appropriation or transformation?. In Biersteker, T & Eckert, S. *Countering the Financing of*



Terrorism (pp. 126-149) London: Routledge

## La Crisis de Refugiados en Europa y la Respuesta de Seguridad

*[\*] Rafat Gothme: Profesional en Relaciones Internacionales de la Universidad Jorge Tadeo Lozano. Magister en Historia de la Universidad Nacional de Colombia y Doctor en Historia de la Universidad Autónoma de Barcelona. Profesor Asociado e Investigador de la Facultad de Relaciones Internacionales de la Universidad Militar Nueva Granada.*

**Por: Rafat Gothme\***

Esta ponencia es resultado de una investigación interdisciplinaria que estamos desarrollando en este momento en el Programa de Relaciones Internacionales de la Universidad Militar, trabajo que consta de politólogos, internacionalistas y economistas.

Los principales países receptores de población refugiada en Europa son Grecia, Italia y España, lugares a donde llegan para desplazarse posteriormente a países como Alemania. Grecia es el país que más recibió hasta marzo de 2016, y desde esa fecha para acá, las cosas se invirtieron y ahora llegan más personas por la Península Italiana; España es un país que recibe, pero en cantidades que no exceden las 10.000 personas.

En el año 2015, llegaron a Europa como migrantes irregulares, alrededor de 1'000.000 de personas. Uso el término 'migrante irregular' porque algunos medios y sectores políticos e incluso académicos usan erradamente el término 'migración ilegal'. El término de 'migrante irregular' se refiere a las personas que atraviesan fronteras estando indocumentados o sin tomar en cuenta el ordenamiento vigente para traspasar una frontera, mientras que el cometer un delito o violar los códigos legales de un país, es lo que da la condición de 'ilegalidad'. En ese sentido, la migración indocumentada, no es ilegal, es simplemente irregular porque no sigue los conductos regulares de los países, para admitir la entrada de personas. En el discurso de la extrema derecha en Europa, los partidos políticos que buscan llegar al

poder, aseguran que esta migración irregular es ilegal y que a su vez es 'migración económica'; lo cual es un error porque este término se refiere a migración de personas que no consiguen un buen trabajo o porque están en condiciones de miseria o de pobreza y por eso migran de sus países.

Con estos discursos sobre los 'migrantes ilegales económicos' y cuando nos remitimos a las fuentes, lo primero que se descubre es que, en efecto, no son 'económicos'. En segundo lugar, que según la ONG Médicos Sin Fronteras, alrededor del 85% de esos migrantes irregulares que llegaron a Europa en el 2015 y un porcentaje muy similar en el 2016, llegaron en calidad de refugiados. Un refugiado es una persona que viene de un conflicto, donde no tiene garantías básicas de sus derechos y que cambia de país para sentirse seguro; aspirando a adquirir un estatus legal donde se le da el estatus de 'asilo'.

Los países de origen de los refugiados en datos de 2016 son encabezados por Siria, con el 23% de población migrante. Le siguen Afganistán y Nigeria; en el 2015, en tercer lugar Iraq y el cuarto Nigeria; así, los siguientes países son africanos. La mayor fuente de refugiados en 2016 viene de Medio Oriente y el África Subsahariana.

Los refugiados que salen de Siria, llegan primero a Turquía, donde en este momento hay alrededor de 2'000.000 de refugiados sirios. Para calcular la dimensión dramática que vive la población siria, es importante resaltar que antes de que estallara la guerra civil, en Siria habitaban casi 22'000.000 de habitantes y ahora, cerca de la mitad han tenido que



desplazarse De estos, cerca de 5'000.000 están en calidad de refugiados, otros 7'000.000 en calidad de desplazados internos. Gracias a la guerra civil en Siria, Colombia dejó de ocupar el poco honroso primer lugar en desplazamiento interno, que para el caso de Colombia es de 6'900.000. Dentro de los 5 millones de refugiados sirios, 2 millones están en Turquía; 1'200.000 (quizá un poco más), está en Líbano, un país pequeño que tiene alrededor de 5'000.000 de habitantes, es decir que la llegada masiva de inmigrantes debió provocar una fuerte inestabilidad o presiones en este país. En Jordania, vecino de Siria, hay cerca de 700.000 refugiados sirios, y más o menos unos 800.000 a 1'000.000 en Europa.

En Libia hay más o menos 500.000 personas a corte de 2015 y se dice que hoy habitan cerca de 700.000. El destino preferido de los refugiados es Alemania y por cierto, en el 2015, este país recibió cerca de 1'100.000 refugiados, esto comparado con toda Europa que recibió el mismo año cerca de 1'000.000; dentro del 1'000.000 que llega a Alemania en el 2015, muchos de ellos ya estaban radicados en Europa en el 2014 y 2013. En el caso alemán, esa cifra es la suma de población que entró en el 2015, más la que ya estaba en Europa en 2013 y 2014. Este país fue receptor de población refugiada en Europa durante 2015 y 2016.

El millón de refugiados que llegó a Europa equivale al 0,5% de la población europea, es decir, una cifra muy menor en términos proporcionales. En el 2016 la cifra se reduce al ingresar cerca de 347.000 personas en calidad de inmigrante irregular, donde el 85% de ellos entran en calidad de refugiados. En octubre de 2016, Europa apenas había reubicado 3.056 refugiados y en marzo de 2017 tan solo el 8% de los refugiados que tiene en su país.

¿Cuál es el punto? Europa esta desinteresada en ubicar la población refugiada. Las respuestas de la Unión Europea se dividen en dos planos: el interno y el externo. En el plano interno, la mayoría de los países de la Unión Europea han adoptado medidas de seguridad apoyadas en un fuerte sentido nacionalista y xenófobo, legitimando el freno a la entrada de más

refugiados. Por su parte, la segunda hipótesis nos dice que diversos Estados han instrumentalizado la crisis para usarla como herramienta política, tanto interna como externamente. Lo que pudimos descubrir de la investigación es que la mayoría de los países europeos han tomado un discurso electoral populista, xenófobo y anti europeísta, aprovechando la crisis de refugiados para avanzar en su agenda política. La crisis de refugiados profundizó la crisis europeísta que ya existía antes de 2015, por lo tanto, usaron la crisis de refugiados para promover su agenda populista, especialmente en Hungría o Polonia, cuyos gobiernos conservadores o partidos políticos que aspiran a llegar al poder, pero que no tienen ninguna visibilidad.

En el año 2012, cuando se funda la Alternativa Para Alemania (Alternative für Deutschland, sigla AfD), tan solo consiguió el 1% del resultado electoral en las elecciones generales de ese año, y su discurso era antieuropeísta; es decir, sin esta crisis de refugiados no hubiera alcanzado los grandes avances electorales que obtuvo tan solo 3 o 4 años después en las elecciones regionales.

Lo que hicieron fue usar la crisis de refugiados con el discurso del miedo con eslóganes tales como “nos están invadiendo”, “van a implantar una civilización musulmana”, “musulmán es igual a terrorismo”. En resumen, lo anterior hace parte discurso que afirma que la crisis de refugiados impactará negativamente en el empleo, o que la crisis impactará negativamente en el gasto fiscal; también afirman que los refugiados se beneficiarán gratuitamente del Estado de Bienestar, y que la entrada indiscriminada de refugiados afectará la seguridad pública.

Ahora bien, se han dado algunos hallazgos al respecto. En primer lugar, es falso que la inmigración impacte negativamente en el empleo, gracias al uso de un modelo económico comparado, descubrimos que los trabajadores no cualificados no pierden el empleo, sino que aumentan su ingreso y adquieren otras oportunidades de ascender en la escala social ¿Por qué? Porque la escala inferior es ocupada por la clase nueva no cualificada. Por otro lado, históricamente hablando, cada vez que hay una importante ola de



migrantes, no se ha observado un aumento de las tasas de desempleo; incluso en los casos donde el salario y el empleo se afectan negativamente, vemos que la afectación es muy baja y en todo caso se ve compensada con el aumento de la demanda agregada. En cuanto a este punto, se destaca que la ola de migración de hecho aumenta positivamente la demanda agregada, es decir, la capacidad de consumo que tiene un individuo, familia o empresa.

En cuanto al gasto fiscal, vimos en la investigación que Alemania en el 2015 gastó 8 mil millones de euros en atención para población refugiada, pero esto significaba el 0,3% de su presupuesto y en todo caso, el gasto fiscal es compensado con el aumento de la demanda y de la incorporación en el mercado laboral de la población refugiada.

En cuanto a la seguridad pública, históricamente, desde 1945, solo se han producido casos de terrorismo en un campo de refugiados cuando se dan las condiciones propicias para esto; sin que eso signifique que en un campo de refugiados (en los países en conflicto) se den condiciones para que se geste el terrorismo o se dé mayor inestabilidad o se profundice la guerra civil. Al mismo tiempo, descubrimos que esto pasa cuando los Estados no controlan el acceso a la ayuda humanitaria, dejando un espacio para los grupos radicalizados y segundo, que los campos de refugiados sean atacados o sufran una agresión por los Estados de los que se sienten amenazados. Es decir, el refugiado no se vuelve terrorista solo por ser refugiado, sino que, regularmente, un tercer factor le ha impulsado a hacerlo. En el caso del Estado Islámico en Europa, son ciudadanos europeos los autores de atentados terroristas. En general, en los países estables como los europeos, que tienen la capacidad para controlar los campos de refugiados, difícilmente se pueden gestar nuevos terroristas.

En cuanto a la dimensión externa, en primer lugar, Europa evade su responsabilidad frente refugiados. En segundo lugar, las potencias europeas, junto con Estados Unidos, usan la crisis de refugiados para justificar más políticas intervencionistas, lo cual profundiza aún más la crisis de refugiados. Tres, esta

crisis ha sido utilizada por los países anti-europeístas para desprenderse del liderazgo alemán en la Unión Europea, porque Alemania, el país que más recibió refugiados, quiso distribuir la carga humanitaria entre todos los países de la Unión Europea.

Cuando se destapó el escándalo de la desclasificación del correo del servidor privado de la señora Hillary Clinton, la Corte Suprema de Justicia de Estados Unidos ordenó al Departamento de Estado desclasificarlos. Pues bien, en uno de los correos que recibió la señora Clinton de uno de los funcionarios de inteligencia norteamericano que operaba en Libia, un agente en terreno le informa a Clinton cuáles fueron los verdaderos motivos para que Francia interviniera contra Libia. El presidente de Francia aseguraba que su intervención se justificaba en la violación de los Derechos Humanos que estaba ocurriendo en esta región, y el ideal de llevarles el tan beneficioso sistema democrático al país.

Sin embargo, para quienes hacen parte de la escuela realista de las Relaciones Internacionales, no es convincente este tipo de argumentos: los países normalmente no actúan o están impulsados por un sentido de justicia, humanitarismo e idealismo. Retomando el correo electrónico en mención, el agente de inteligencia le dice informó a Clinton, que las razones por las cuales Francia intervino en Libia son las siguientes: 1. El deseo de ganar mayor participación en la producción de petróleo en Libia, 2. Incrementar la influencia francesa en esta área, 3. Mejorar la situación política interna en Francia. 4. Proveer al ejército francés una oportunidad para reafirmar su posición en el mundo 5. Direccionar las preocupaciones de los consejeros de Gadafi para suplantarlo a Francia como el poder dominante en el África Francófona.

Esto prueba que detrás de las respuestas de la Unión Europea para la crisis de refugiados, no hay ningún sentido humanitario ni de justicia, sino más bien una agenda política realista.

La solución a la crisis de refugiados se haya primero que todo en abandonar estas políticas intervencionistas, y de ese modo detener el flujo de



población refugiada. Después de ello, utilizar con mayor eficiencia y eventualmente darle mayor alcance la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados. Europa tiene la capacidad para absorber y ubicar a la población refugiada. Es importante que sus miembros encuentren mecanismos pacíficos de resolución de conflictos para encauzar la crisis y permitir un retorno digno de los refugiados a sus países de origen.

## Referencias Bibliográficas:

- Blau, Francine and Lawrence Kahn. 2012. “Immigration and the Distribution of Incomes.” NBER Working Paper No. 18515: Cambridge, MA.
- Bayrakli, E & Hafez, F. (2015). European Islamophobia Report. 2015. *Islamophobia Europe*. Recuperado de [http://www.islamophobiaeurope.com/reports/2015/en/EIR\\_2015\\_SPAIN.pdf](http://www.islamophobiaeurope.com/reports/2015/en/EIR_2015_SPAIN.pdf)
- Foged, M. & Peri, G. (2015). Immigrants’ Effect on Native Workers: New Analysis on Longitudinal Data. IZA Discussion Paper, No. 8961.
- Lewis, Ethan and Giovanni Peri. 2015. “Immigration and the Economy of Cities and Regions.” *Handbook of Regional and Urban Economics* 5A.
- Longhi, Simonetta, Peter Nijkamp, and Jacques Poot. 2005. “A Meta-Analytic Assessment of the Effect of Immigration on Wages.” *Journal of Economic Surveys*, Wiley Blackwell 19 (3):451–477.
- Shaver, Andrew & Yang-Yang Zhou (2015). Questioning Refugee Camps as Sources of Conflict.
- World Bank (2015). THE IMPACT OF THE SYRIAN CONFLICT ON LEBANESE TRADE: <http://documents.worldbank.org/curated/en/908431468174247241/pdf/96087-WP-P148051-PUBLIC-Box391435B-Syria-Trade-Report.pdf>
- World Bank (2015). The Impact of Syrian Refugees on the Turkish Labor Market: <http://documents.worldbank.org/curated/en/505471468194980180/pdf/WPS7402.pdf>
- UNHCR. (2011a). UNHCR *Resettlement Handbook*. Recuperado de <http://www.unhcr.org/4a2ccf4c6.html>
- UNHCR (2011b). *Libya. Global Report*. Recuperado de <http://www.unhcr.org/publications/fundraising/4f-c880ac13/unhcr-global-report-2011-libya.html>
- UNHCR. (2015). *Mid-Year Trends 2015*. Recuperado de <http://www.unhcr.org/56701b969.html>
- UNHCR. (2016a). *Refugees/Migrants Emergency Response – Mediterranean*. Recuperado de <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php>
- UNHCR (2016b). *Libya. Global Focus*. Recuperado de [http://reporting.unhcr.org/node/12003#\\_ga=1.32329149.2028274592.1459721673](http://reporting.unhcr.org/node/12003#_ga=1.32329149.2028274592.1459721673)
- <http://www.foreignpolicyjournal.com/wp-content/uploads/2016/01/110327-new-intel-State-Dept.pdf>
- UNHCR: <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/52619>
- U.S. Department of State. (2016). *Virtual Reading Room Documents Search Results*. Recuperado de [https://www.foia.state.gov/Search/Results.aspx?collection=Clinton\\_Email\\_December\\_Release](https://www.foia.state.gov/Search/Results.aspx?collection=Clinton_Email_December_Release)
- International Organization for Migration. (2016a). Mixed Migration Flows in the Mediterranean and Beyond. Flow Monitoring Compilation/2015 Annual Report. Recuperado de <http://doe.iom.int/docs/Flows%20Compilation%202015%20Overview.pdf>
- International Organization for Migration. (2016b). Migration, asylum and refugees in Germany: Understanding the data. *Global Migration Data Analysis Centre* (1). Recuperado de [https://www.iom.int/sites/default/files/situation\\_reports/file/IOM-Mixed-Migration-Flows-Mediterranean-and-Beyond-14-January-2016.pdf](https://www.iom.int/sites/default/files/situation_reports/file/IOM-Mixed-Migration-Flows-Mediterranean-and-Beyond-14-January-2016.pdf)
- Doctors without Borders. (2015). Obstacle Course to Europe a policy-made humanitarian crisis at EU borders. *Doctors without Borders*. Recuperado de [https://www.doctorswithoutborders.org/sites/usa/files/msf\\_obstacle\\_course\\_to\\_europe\\_report2.pdf](https://www.doctorswithoutborders.org/sites/usa/files/msf_obstacle_course_to_europe_report2.pdf)



# Compañías Militares y de Seguridad Privadas: ¿Privatización de la Seguridad y Defensa de los Estados?

Por: Andrés Macías\*

*[\*] Andrés Macías: Profesional en Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia, con Especialización en Alta Gerencia de la Defensa Nacional de la Universidad Militar Nueva Granada. Magister en Estudios de Conflicto y Paz y Doctorado en Estudios de Conflicto y Paz de la Tokyo University of Foreign Studies. Ex consultor de la Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito. Profesor e Investigador de la Universidad Externado de Colombia y la Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra.*

La existencia de una industria transnacional de “Compañías Militares y de Seguridad Privadas” (CMSP) y su rápida evolución hace relevante preguntarse hasta qué punto se pueden llegar a privatizar los sistemas de seguridad de los Estados. En ese sentido, se pueden resaltar unos factores interesantes para entender el nivel de debate que sobre este tema se ha desarrollado a nivel político e incluso en el marco de las teorías de relaciones internacionales. El primero de ellos es el tamaño de la industria con relación al costo de los contratos que se firman por parte de los diferentes Estados. En ese sentido, podemos ver que esa industria transnacional, en los 90’s, podría que llegara a valer \$33’000.000 USD; para el 2006, esa industria podría valer alrededor de \$100’000.000 USD y para el 2010 el valor estaba en un aproximado de \$200’000.000 USD (Singer, 2003; Kinsey, 2006). Estos valores corresponden a cálculos elaborados con base en los datos que son públicos; sin embargo, algunos investigadores han calculado que el valor puede llegar a doblarse con los contratos que no se hacen de manera pública. A cifras de 2016, estamos llegando a los \$300’000.000 USD (Singer, 2003; Kinsey, 2006).

El segundo corresponde al tamaño de la industria con relación a qué tantas personas están empleadas por la industria y participan activamente en conflictos armados o se encuentran desplegados en diferentes partes del mundo. Durante la Guerra del Golfo en los 90’s, por cada 100 soldados regulares existía

por lo menos 1 empleado de una CMSP operando en terreno. En las guerras de Yugoslavia durante los 90’s, esta cifra equivalía a que, por cada 50 soldados regulares había 1 empleado de una CMSP. Para la segunda guerra del Golfo, estábamos en una razón de 1 empleado de una CMSP por cada 10 soldados en el y en el conflicto más reciente en Iraq, tras la invasión de Estados Unidos, la razón era prácticamente de uno a uno (Singer, 2003; Kinsey, 2006).

¿Por qué surge esa industria? La industria global transnacional, bajo una estructura corporativizada, se empezó a consolidar a partir del fin de la Guerra Fría. Se puede afirmar que la razón por la cual esta industria empezó a crecer tanto tiene dos lados: un análisis a partir de la oferta y otro a partir de la demanda. A partir del final de la Guerra Fría, los Estados desarrollados que estuvieron inmersos en esa guerra, decidieron iniciar un proceso de reducción del presupuesto de sus sectores de defensa y, por ende, del tamaño del sector. Ante esa situación, un gran número de personas empleadas en el sector de la fuerza pública de esos Estados se quedó sin empleo, originando así lo que podemos denominar un incremento en la oferta de servicios de fuerza de trabajo entrenada y calificada en el área de Seguridad y Defensa (Singer, 2003; Kinsey, 2006).

Por el lado de la demanda, también con el fin de la Guerra Fría, empezaron a surgir diversos conflictos, en su mayoría intraestatales, en Asia y en África. Por la





misma época, comenzó a cobrar fuerza una tendencia política, de carácter neoliberal, impulsada entre otros por el Reino Unido, en donde se fomentaba que el Estado debería ser lo más pequeño posible y todos los intereses del Estado que se pudieran privatizar, se deberían privatizar. Surge ahí un debate sustentado en interrogantes como: ¿Qué tanto debemos privatizar? ¿Debemos privatizar la Seguridad y la Defensa? o ¿La Seguridad y la Defensa es algo que nunca se podrá privatizar? La respuesta es que si se han llegado a privatizar algunos aspectos de la Seguridad y la Defensa y después ya unos años después del fin de la Guerra Fría, llegó la guerra contra el terrorismo.

Estas dinámicas generaron un aumento o un incremento de la demanda por servicios de la Seguridad y la Defensa y si comparamos la oferta con la demanda tenemos un nicho de mercado suficientemente grande para que esta industria globalizada de compañías militares y de seguridad privada pudiera surgir con mucha fuerza (Singer, 2003; Avant, 2005). En ese sentido, es razonable preguntarse si estas compañías o sus empleados pueden llegar a ser considerados mercenarios, en toda la extensión de la palabra. Ese interrogante surge dado que ese es el calificativo que generalmente se les asigna a estas empresas y a quienes trabajan para ellas, por parte de los medios e incluso en algunos ámbitos políticos y económicos; sin embargo, como se verá más adelante, al ceñirse a un ámbito estrictamente legal, categorizar a las CMSP y a sus empleados como mercenarios, no es sencillo.

El mercenarismo es ilegal a nivel internacional a partir de un proceso que se inició en 1977 con iniciativas como el Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra, donde se consideró los mercenarios perdían su condición de prisioneros de guerra si participaban en un conflicto armado sin tener una afiliación directa a uno de los actores inmersos en las hostilidades. Posteriormente, en África se abolió el uso de mercenarios a través de una convención de la Unión Africana; y finalmente en 1989 se elaboró la Convención Internacional Contra el Reclutamiento, la Utilización la Financiación y el Entrenamiento de

Mercenarios, convención que entró en vigor en 2001; es decir que a partir de esta fecha los mercenarios sí son considerados ilegales en el ámbito internacional.

Sin embargo, la definición de un mercenario es compleja porque es muy limitada. Según la Convención, un mercenario es una persona – y no un grupo de personas ni una persona jurídica–; es decir que las empresas militares y de seguridad privada, no son mercenarios desde un punto de vista legal. Por otro lado, para que una persona sea considerada como mercenario, debe poder demostrar que recibe un ingreso superior al que recibe un soldado regular de su mismo rango. Pero como muchas veces como lo salarios y los contratos de estas personas no son del todo públicos es difícil comprobar que una persona recibe un salario superior al de un soldado regular de su mismo rango y aquí se puede caer fácilmente el fundamento para considerar que quienes trabajan en esas empresas son mercenarios.

Otro elemento fundamental que hay que tener en cuenta frente al fenómeno de las CMSP es su nivel de regulación ¿Existe regulación frente a estas compañías? En primer, es posible señalar tres: prohibición, regulación o autorregulación. Los tres mecanismos han tratado de ser utilizados para establecer un control a las CMSP y la mayoría de las iniciativas en ese sentido han sido lideradas por el gobierno Suizo, por la Cruz Roja y por un grupo de trabajo de Naciones Unidas que se creó inicialmente para revisar el fenómeno del mercenarismo pero que posteriormente se le agregó la función de analizar el comportamiento de las CMSP en el mundo. Iniciativas de prohibición se han adelantado en países como Sudáfrica y Suiza. En Sudáfrica, después del Apartheid, se crearon diversas CMSP compuestas por soldados que dejaron de ser parte de las fuerzas regulares de su país; una de las conocidas, Executive Outcomes, llegó a participar en Angola y Sierra Leona (Singer, 2003; Spear, 2006), donde algunos argumentan que han tenido resultados exitosos. Con esa iniciativa de prohibición, Sudáfrica esperaba que sus soldados nacionales no conformaran grupo militares privados a través de los cuales, quienes eran también sus ciudadanos, se llegara a participar en las hostilidades adelantadas en territorios extranjeros. Por su lado,



Suiza hizo algo similar: siguiendo la idea sudafricana, se buscó prohibir que las compañías registradas en Suiza tuvieran una participación directa en conflictos fuera del territorio suizo. ¿Qué paso con esas iniciativas? Que las CMSP abandonaron Sudáfrica y Suiza, se mudaron a otros países y siguieron trabajando.

Frente a las iniciativas encaminadas a la regulación de las CMSP, se puede resaltar el trabajo realizado por el grupo de trabajo de Naciones Unidas, a quien se encomendó estudiar el fenómeno de las CMSP. El grupo de trabajo redactó un documento borrador para una convención internacional que regulara el funcionamiento de esas empresas, y se lo entregó a la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Hasta ahí llegó la iniciativa y no ha habido mayores desarrollos al respecto.

Un tema complicado alrededor de la regulación es que si en el proceso de regulación de los mercenarios, que ya contaban con legado ‘negativo’ en su accionar y en su participación en conflictos armados, su ilegalidad fue formalmente establecida sólo hasta el 2001, la viabilidad política para que las CMSP sean controladas es casi nula a los ojos de la comunidad internacional, debido, especialmente, a los intereses propios de las grandes potencias.

Como ni la prohibición ni la regulación han funcionado, quedan las iniciativas de autorregulación como última opción. Bajo esta iniciativa, las compañías se asocian y crean sus propios códigos de conducta que, en teoría, brindan lineamientos y estándares generales en el actuar de las CMSP. De esa iniciativa surgió el Código de Conducta Internacional (ICoC). El principal problema está en que es una iniciativa voluntaria y si una empresa no quiere hacer parte, sencillamente puede obviarlo y actuar sin ningún tipo de regulación (Kazantsev, s.f.).

En pocas palabras, no existe regulación vinculante para las CMSP en el escenario internacional. Estamos hablando de un fenómeno que hace uso de estrategia militar, de armas, que provee servicios de Seguridad y Defensa para diferentes Estados y que no tiene regulación vinculante.

Un escenario así deja aún más cuestionamientos frente al uso de esas compañías en labores que son propias a la función misma de los Estados. Por ejemplo: ¿Hasta qué punto estas empresas de seguridad privada tienen la capacidad (o se les debería permitir) de reemplazar a soldados regulares que combaten en conflictos armados? ¿Hasta qué punto las CMSP, pueden reemplazar a soldados regulares en misiones de mantenimiento de paz? ¿El uso de esas compañías por organizaciones humanitarias como la Cruz Roja, es bien visto? ¿Hasta qué punto esas compañías pueden reemplazar a la Fuerza Pública en sus funciones básicas?

Preguntarse por la capacidad que tienen las CMSP de reemplazar a soldados regulares en los conflictos armados es muy relevante y es, tal vez, el tema más estudiado en el ámbito académico con relación a estas compañías. El ejemplo más interesante que se ha analizado es el uso de estas compañías por parte de Estados en Iraq y Afganistán. Un estudio del 2008, época donde estaba en auge el tema del uso de estas compañías por el asesinato de 17 civiles por parte de estas compañías en una plaza de Bagdad, trató de contrastar qué tipo de empleados trabajan en estas compañías en Iraq y Afganistán, contratadas directamente por el Departamento de Defensa o por el Departamento de Estado de Estados Unidos. A pesar de que la mayoría de las empresas son de Estados Unidos y del Reino Unido, los empleados son, en su mayoría, ciudadanos iraquíes y afganos o provenientes de otras regiones como América Latina –donde la mano de obra es más barata– (Ortiz, 2010). Ese es el caso de muchos colombianos retirados de la Fuerza Pública, que se han sido contratados por esas CMSP de Estados Unidos para ser desplegados en un tercer país. Es decir que esas compañías están llegando a Iraq y Afganistán a entrenar grupos de ciudadanos, dándoles armas y cuando se retira la empresa de esta zona, deja a su paso un ejército de civiles armados que pueden representar un peligro para la Seguridad y la Defensa.

Un factor adicional de análisis gira en torno a la participación directa de estas CMSP en conflictos armados. En teoría, la mayoría de los contratos son



de carácter defensivo o de protección, y su objetivo central no es participar en combate. Sin embargo, mirando las cifras y teniendo en cuenta las bajas de contratistas estadounidenses en Iraq, se puede evidenciar que cada vez hay menos bajas militares –en parte por la política de Obama de retirar sus soldados de Iraq y de Afganistán–, pero, en contraste, hay más bajas de personal privado. Ese análisis permitiría afirmar que, aunque los soldados regulares se pueden estar retirando de la zona de combate, la presencia estadounidense no se está reduciendo: solo está cambiando modificando el componente de soldados regulares por personal privado.

La utilización de empleados de CMSP en roles tradicionalmente desarrollados por soldados regulares no para ahí; poco a poco han entrado en la lucha por ocupar el lugar de estos soldados. Por ejemplo, vemos como supuestamente en el caso de los Cascos Azules, un cuerpo compuesto por militares, policías y civiles de los Estados que los proveen, han empezado a incorporar en sus finales, para diversas misiones, servicios de seguridad y protección privada. Se contratan guardias sin armas para que ayuden a la protección de diferentes misiones, como sucedió, por ejemplo, en Kosovo, y guardias con armas como ha sucedido en Afganistán y Haití (Lilly, 2000). Esa dinámica plantea un nuevo interrogante: ¿Dónde queda la responsabilidad internacional de los Estados? Estados que, como parte de las Naciones Unidas, tienen como uno de sus principios, proteger a la comunidad internacional y lo hacen a través de sus fuerzas internacionales; sin embargo, esto también está empezando a ser tercerizado.

El uso de esas compañías también ha empezado a ser utilizado por las organizaciones humanitarias. La Cruz Roja, uno de los principales actores que ofrecen ayuda humanitaria, y que tiene como uno de sus principales principios la imparcialidad y neutralidad en conflictos armados están acudiendo a dichas compañías para que le provea seguridad a las personas que van a realizar la asistencia humanitaria (Singer, 2004). Generalmente, el Estado que le otorgaba el permiso para entrar a sus fronteras a proveer asistencia humanitaria, era el que le brindaba

esa protección a la organización; pero cuando el Estado hace parte de ese conflicto – y no puede proteger a la organización– o cuando hay muchos grupos rebeldes y la seguridad de los miembros de estas organizaciones son quienes ven afectada su seguridad, ha surgido la posibilidad de contratar seguridad privada. Aunque se podría llegar a decir que la seguridad privada no hace parte de ninguna de las partes en conflicto, pues sigue manteniendo su imparcialidad y neutralidad, sí se genera otro punto de debate y es el siguiente: ¿proveer ayuda humanitaria con un guardia armado detrás, es realmente neutral e imparcial? ¿Quién y cómo se puede proteger a una organización humanitaria que entra a un conflicto armado y ve amenazada su integridad física?

Por último, se puede hablar del reemplazo de las funciones de los cuerpos de policía por empleados de las CMSP. Small Arms Survey elaboró un estudio que hizo una ONG que hace estudios sobre armas pequeñas y ligeras en 2011, y allí trató de contrastar el número de policías activos en más de 150 Estados frente al número de empleados de compañías de vigilancia y seguridad privada en esos mismos territorios. Los resultados son sorprendentes: en la mayoría de los países, el número de guardias privados es mayor al número de policías activos (Florquin, 2011).

Al igual que sucedió en la mayoría de países en el mundo donde el fenómeno de la privatización de la seguridad cobró fuerza luego de terminada la Guerra Fría (Avant, 2005,; Holmqvist, 2005), el surgimiento de una industria formal de seguridad privada en Colombia se dio en la década de los 90. Sin embargo, los orígenes de la industria en el país se pueden apreciar desde los años 60. La industria de la seguridad privada se empezó a formalizar después de la expedición de la Ley 62 de 1993 que creó la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y del Decreto Ley 356 de 1994 por medio del cual se estableció el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada. Desde que se creó la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, el número total de empresas vinculadas al sector ha crecido constantemente: mientras que en 1994 había 763 empresas registradas ante la Superintendencia, la mayoría de ellas repartidas entre empresas de



vigilancia con armas y departamentos de seguridad, en el año 2011 ya existían 4.338 y para 2016 había más de 6.000 (Supervigilancia, 2017).

El principal componente aquí en materia de Seguridad y Defensa es que el principal servicio que se contrata por parte de los ciudadanos y por parte del Estado –que es el mayor cliente de estas empresas–, es el servicio de seguridad privada con armas; es decir que la ciudadanía y el Estado ven que la mejor forma de brindar seguridad al interior del Estado es con armas y, no siento proveído por la entidad del Estado, por la Fuerza Pública del Estado. Sin embargo, si comparamos la cantidad de personal privado en Colombia, con la de otros Estados, vemos que Colombia no es el Estado con el mayor número de guardias privados por habitante; Colombia se mantiene debajo de la media en la región de Latinoamérica.

Este fenómeno ha llegado a tal punto que, desde la OEA, se han propuesto este tipo de discusiones. Existe un documento donde se plantea si Seguridad Privada puede considerarse una respuesta a las necesidades de seguridad pública en conglomerados urbanos (Dammert, 2008). Frente a eso se pueden plantear de nuevo, otros dos interrogantes; ¿Cómo afecta este fenómeno al proceso de incorporación de miembros de la fuerza Pública de los Estados? y ¿Hasta qué punto esto impacta la definición del Estado Moderno? Con relación al primer interrogante, desde hace unos años Emiratos Árabes Unidos ha querido incrementar su Fuerza pública contratando soldados retirados de otros países, entre ellos Colombia, y el tema es que, cuando esas empresas ofrecen mejor salario por adelantar las mismas actividades– o incluso actividades con un menor nivel de riesgo–, surge un fuerte incentivo para irse a trabajar con la empresa privada. Eso lleva a que reclutar se convierta en un difícil reto porque hay otro cliente que le da la misma oportunidad a las personas de ejercer funciones de Seguridad y Defensa, pero con mejores salarios. Frente al segundo interrogante, que hace referencia a la definición del Estado Moderno de Max Weber, el Estado Moderno se puede entender como una comunidad humana que delimita con éxito el monopolio del uso legítimo de la Fuerza física dentro

de un territorio determinado. Sin embargo, si poco a poco los Estados dependen más de la Seguridad Privada, puede ser posible que la definición de un Estado Moderno ya no deba incluir el “monopolio del uso legítimo de la fuerza” como una de sus principales características.

## Referencias Bibliográficas:

- ▶ Avant, D. (2005). *The Market for Force*. United States, Cambridge University Press.
- ▶ Dammert, L. (2008). *Seguridad privada: ¿respuesta a las necesidades de seguridad pública en conglomerados urbanos?* Washington: Organización de Estados Americanos.
- ▶ Florquin, N. (2011). “A Booming Business. Private Security and Small Arms,” in *Small Arms Survey 2011. States of Security, Small Arms Survey*, Graduate Institute of International and Development Studies, Geneva, Cambridge University Press: 101-133.
- ▶ Holmqvist, C. (2005). “Private Security Companies - The Case for Regulation”, SIPRI Policy Paper No. 9.
- ▶ Kazantsev, A. (S.f.). Turning “pirates” into “corsairs”: Increasing international potential of regulation of PMSCs through mechanisms of self-regulation. Center for Euro-Atlantic security. UN Working Group additional information and analytical materials.
- ▶ Kinsey, C. (2006). “The privatization of warfare and the emergence of PMSC”, En: *Corporate Soldiers and International Security. The Rise of Private Military Companies*, New York, Routledge, pp. 8-33.
- ▶ Lilly, D. (2000). *The Privatization of Peacekeeping: Prospects and Realities*. In *Disarmament Forum (3)*, United Nations Institute for Disarmament Research.
- ▶ Ortiz, C. (2010). *Private armed forces and global security: a guide to the issues*. Estados Unidos: Praeger.
- ▶ Singer, P. W. (2003). *Corporate Warriors, The Rise of the Privatized Military Industry*, Ithaca and London, Cornell University Press.



- ▶ Singer, P. W. (2004). “Should Humanitarians Use Private Military Services?” en: Humanitarian Affairs Review, Summer, 14-17.
- ▶ Spear, J. (2006). “PMSCs in Sierra Leona: a case of study”, en: Market Forces: The Political Economy of Private Military Companies, Norway, New Political Economy, Fafo report, pp.25-40.
- ▶ Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada (2017). Indicadores Financieros. Bogotá.



# Privatización de los Servicios de Inteligencia en el Marco de Guerra Híbrida

Por: Germán Sahid Garnica\*

*[\*] Germán Sahid Garnica: Profesional en Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario. Magister en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra y Magister en Inteligencia Estratégica de la Universitat Jaume I de Castellón de la Plana. Asesor de análisis en el departamento CI2 del comando de contrainteligencia militar del ejército. Ex director académico de investigación en la Escuela de Inteligencia y Contrainteligencia. Profesor de la Universidad del Rosario y otras instituciones educativas.*

Quisiera comenzar explicando, desde mi punto de vista, el contexto de Guerra Híbrida, en el cual parece producirse una creciente tendencia de la privatización de algunos servicios de la inteligencia. Actualmente, el sistema internacional parece tener dos narrativas: por un lado, aquella en la que los Estados occidentales están eventualmente perdiendo el monopolio de la soberanía militar, política, económica y social; y por el otro, en la que los países no occidentales, por el contrario, están fortaleciendo sus aparatos de seguridad, defensa, y por sobre todo, sus servicios de inteligencia; y algo más importante, como están utilizando a la empresa privada como herramienta para maximizar el poder en el sistema internacional.

La seguridad de un Estado se construye a partir de una serie de elementos; luego un país tiene que saber qué debe *securitizar*, cuál es su esencia política y geográfica y cómo se comporta frente al territorio que ocupa y el que lo rodea. Así mismo, debe saber si es un pivote geopolítico y si es un país determinante en el sistema internacional desde la perspectiva histórica, religiosa, lingüística, etc. En este sentido, cabe mencionar que Colombia es un país que históricamente no ha logrado controlar el territorio en su totalidad, tanto en términos políticos, económicos, militares y sociales. En efecto, surge la inquietud en cómo se va a construir la Seguridad y la Defensa. Desde luego, todo Estado en el sistema internacional debe tener una Gran Estrategia; sin embargo, en Colombia aún se maneja la estrategia a nivel operativo

y a nivel táctico sin que se llegue al nivel de la Gran Estrategia, es decir, de la planeación estratégica del Estado a 20, 50 o 100 años. En comparación, países como Brasil, México, Estados Unidos y Rusia tienen ese nivel, luego cabe preguntarse ¿Cómo se ve un país a sí mismo en el largo plazo? Considero que en Colombia, todavía la inteligencia estratégica no ha logrado conducir el desarrollo de la política exterior del país, por lo cual es el primer desafío que tenemos que tener en cuenta.

Vamos a hacer un barrido de lo que es la Guerra Híbrida a partir de las definiciones de la doctrina norteamericana, rusa y china en dimensiones académicas no oficiales: esto con el fin de observar lo que se está pensando fuera del mundo occidental. Hoffman (2009) afirma que la doctrina de Guerra Híbrida, puede ser explicada como la fusión de la vitalidad del conflicto estatal con el fervor salvaje y fanático de la guerra irregular. Lo cual nos pone a pensar en ISIS; ¿Es ISIS es una insurgencia, una guerrilla, un grupo terrorista o una sumatoria de lo anterior? Pareciera ser todo al mismo tiempo. En ese orden de ideas, las empresas privadas de inteligencia ¿Para quién trabajan? La respuesta podría entonces ser: “Para el mejor postor”. Recordemos que, a diferencia de las empresas de las que hablaba el doctor Andrés Macías en la ponencia pasada, las cuales sirven a intereses del Estado, las empresas privadas de inteligencia, en este caso, sirven a quien les pague por información o por realizar operaciones de inteligencia; por tanto, grupos terroristas, políticos, insurgentes, contrainsurgentes,



agentes contaminados etc., pueden también utilizar las empresas privadas de inteligencia.

América Latina se encuentra ad portas en ámbitos de desorden criminal, ambigüedad geopolítica y erosión de la legitimidad estatal; y las empresas de inteligencia privadas sirven para realizar operaciones, tanto para el Estado como para los adversarios del Estado, enfrentándose así a escenarios de hibridación de la guerra.

Las ciudades son el nuevo campo de batalla de la Guerra Híbrida. En ellas hay resguardo político, jurídico, geográfico y además cuentan con la ventaja de las redes de transporte, servicios públicos, densidad poblacional, entre otros. En ese orden de ideas, las Fuerzas Militares y los servicios de inteligencia se verán obligados a cambiar su forma de operar. Es relevante que, con el final de la Guerra Fría, se han distorsionado los roles tanto de las Fuerzas Militares como de los cuerpos de policía y los servicios de inteligencia hasta llegar a un punto en el que los roles se traslapan unos sobre otros. Uno de los mayores desafíos para los diferentes Estados latinoamericanos es dejar claro los roles, funciones y ámbitos de operación de la seguridad y la defensa, pero principalmente de las agencias de inteligencia ¿Quién opera fuera? ¿Quién opera dentro? ¿Quién hace operaciones de sabotaje? ¿Quién tiene funciones de policía judicial? ¿Quién depende de qué ministerio? etc.

Como el campo de batalla se está complejizando, los roles se están distorsionando y hacen que el Estado pierda capacidad de control. En ese orden de ideas, las comunidades de inteligencia, más que maniobrar en terreno, tienen que aprender a maniobrar en la mente del oponente y de la ciudadanía, pues la legitimidad sería el único camino y la única victoria.

¿Cuáles creen que son las empresas privadas de inteligencia más importantes del mundo hoy en día? Son los centros de pensamiento de los partidos políticos o de las universidades que fijan una línea ideológica, política y que diseñan políticas públicas. Recuerden que inteligencia no es ‘espionaje’, sino el análisis de la información y la capacidad de armar

rompecabezas (en el caso de las empresas privadas), para el mejor postor. Y, sobre todo, ayudar a influir en la conducción de los asuntos estratégicos del Estado o del contratante.

En ese orden de ideas, encontramos que la hibridación de la guerra se encontraría en tres niveles: el nivel operativo, estratégico-militar y político-estratégico. Existen empresas de inteligencia privada que realizan análisis, realizan operaciones o montan el análisis con las operaciones, dependiendo siempre del catálogo de servicios de la operación a desarrollar. Sin embargo, lo interesante es ver cómo estos tres niveles de la guerra han emigrado de las Fuerzas Militares a la defensa privada, grupos terroristas, grandes conglomerados multinacionales o transnacionales e incluso, los negocios de un ciudadano del común. Particularmente, hoy en día parecieran ser más eficientes los departamentos de inteligencia de empresas industriales o de servicios, los *think-tanks* privados o asociados a universidades, que los servicios de inteligencia de los Estados. Es decir, se está transformando tanto quien hace el análisis, y no quien puede hacer las operaciones.

¿Cuál es el desafío hoy en día? La Guerra total. La guerra se presenta no solo desde el punto de vista militar, sino desde todo espectro de operaciones; tenemos casos de operaciones no militares, públicas y privados. Cabe recordar que el sistema internacional bajó la guardia de tal manera que la multiplicidad de actores hizo que el Estado perdiera cada vez mayor capacidad. Hoy en día, personas, empresas multinacionales, transnacionales, grupos terroristas, extremistas, partidos políticos, etc., se convirtieron en sujetos de poder en el sistema internacional. Desde luego, ¿quién resultó con mayor capacidad de desplegar poder: la CIA en Estados Unidos o Snowden/Assange? ¿Snowden y Assange para quien(es) trabajan o a quien le(s) sirven? Esa es la pregunta del millón, saber por qué filtran ciertos documentos y otros no; saber si son actores de poder dentro del sistema internacional o que gracias a sus capacidades técnicas trabajan para un actor del sistema internacional.



Por lo tanto, algunas características de la Guerra Híbrida, son las siguientes:

1. Uso de técnicas que no se corresponden con las convencionales. Los ejércitos hoy en día tienden a caer cada vez más a la ineficiencia, causado por limitantes jurídicos, presupuestos limitados, toma de decisiones engorrosa y burocratizada, etc. En se orden de ideas, ¿Qué le resulta mejor al Estado? Una respuesta inicial sería el privatizar. Sin embargo, habría que cuestionar si el enemigo tiene bases transnacionales o nacionales. En muchos casos, el enemigo es etéreo, ni siquiera sabemos dónde está; el terreno donde se libra la batalla se diluye dado que ahora puede ser virtual, educativo, político y en algún grado, militar.

2. Acciones de alto impacto con un mínimo coste ¿Cuánto le costó a Julián Assange extraer los memorandos de la CIA? Muy poco, y con esto logró conducir y rediseñar la política exterior de las grandes potencias en el sistema internacional.

3. La estructura híbrida es centralizada arriba y descentralizada abajo, por lo que el Estado tiene que “hibridizarse”. Como consecuencia, la agenda tendría que cambiarse porque el enemigo híbrido opera fuera de los límites del Derecho Internacional. En ese orden de ideas, el Estado pierde toda la capacidad estratégica que moviliza su poderío, debido a que tiene que cumplir las normas del derecho interno aunado al derecho internacional; y es aquí donde las empresas de seguridad privada juegan un papel fundamental Es pertinente recordar que una característica básica de la inteligencia es que éste sea clandestina y “a-legal”.

4. Ataques integrados que destrozan diferentes áreas de vulnerabilidad, es decir, creando teatros de operaciones no militares tales como guerra de información, robo de tecnología sensible, contrabando, alteraciones ambientales, guerra económica y cooperación para el desarrollo, guerra cultural, etc.

5. De acuerdo a lo anterior, la guerra cultural, la guerra de las drogas, financiera, mediática – entre

otras – en conjunto con la cooperación, son los nuevos tipos de entornos para las operaciones no militares que hacen los servicios de inteligencia privados, al servicio de los Estados, las empresas privadas o los individuos. En ese orden de ideas, me gusta como concluyen los teóricos chinos de la guerra irrestricta, Quiao Liang y Wang Xiangsui (1999), quienes proponen las nuevas realidades del oficial de inteligencia: “El joven soldado que tenga que cumplir una misión se preguntará ¿Dónde está el campo de batalla? La respuesta es, en todas partes.

A propósito de esto, cabe preguntarse ¿Quién es el soldado? El soldado ya no es solo nuestro hombre o mujer de las Fuerzas Militares o el agente de inteligencia: es el profesor, el embajador, el oficial, el agregado, el artista, el analista, el escritor, el estudiante, el empresario, el comerciante. Lo anterior es producto del marco de la guerra híbrida e irrestricta, donde el Estado siempre está en guerra en escenarios diferentes al militar, con el fin de sobrevivir y generar capacidades estratégicas con el fin de proyectar la política exterior, seguridad y defensa, económica y comercial.

En ese orden de ideas, ¿para qué se privatizan los servicios de inteligencia? Después de la Guerra Fría, y gracias a la revolución de las tecnologías de información, ya no se necesitan agentes en terreno que infiltren o penetren al adversario para adquirir sus secretos militares, debido a que la información se encuentra “a la mano” gracias a las nuevas tecnologías digitales.

Entonces ¿Qué se necesitaría? Un servicio de inteligencia y un líder de un Estado necesitan entender la voluntad e intención del pensamiento del adversario y en ese orden de ideas, los servicios de inteligencia actuales se están utilizando para proyectar el poder económico, social y político del Estado El poder militar es el soporte de la fortaleza del Estado, pero el económico es la capacidad de cooptar mercados y quitárselos al adversario. En ese orden de ideas, se identifica una relación entre Inteligencia, Estado y Sector Privado, ya la inteligencia no está solo para





apoyar la capacidad diplomática y militar del Estado, sino para proyectar el poderío económico del país. La inteligencia estratégica debe evaluar, verbigracia, si un tratado de libre comercio le conviene o no al país, luego estaríamos hablando que el objetivo es una seguridad económica activa, enfocada al progreso económico y la defensa de los intereses económicos dentro y fuera del país así como proteger la capacidad industrial y productiva junto con las operaciones de nuestras empresas dentro y fuera del territorio nacional. Así mismo, se debe identificar y ayudar al aprovechamiento de oportunidades de negocio, la generación de riqueza y realización de acciones de influencia a favor de las empresas nacionales, entre otras acciones.

De acuerdo con lo anterior, los nuevos modelos de inteligencia traen consigo nuevas amenazas, nuevos adversarios y otros actores “soberanos” que tienen poder y capacidad dentro del sistema internacional, generando un impacto en la producción de la información, cambios en el concepto de seguridad y un nuevo contexto institucional, es decir, una “desinstitucionalización generalizada en el sistema internacional”. Las Naciones Unidas no tienen el mismo alcance ya que es probable que el derecho internacional se ha venido violando sistemáticamente por parte de algunos Estados nacionales, razón por la cual, algunos Estados están en un punto donde regresan al pasado y buscan maximizar su soberanía a través de terceros en un ambiente de incertidumbre y “a-legalidad”, que fortalece la hibridación de la guerra y las estrategias irrestrictas.

Por lo anterior, se desarrolla el concepto de multi-inteligencia, que no es más que la sumatoria de todos los tipos de inteligencia: interior, exterior, criminal, judicial, económica, comercial, militar, técnica, etc.. Esta combinación permite la prevención y pro-acción para que la inteligencia sea un actor para conducir y diseñar política exterior y diseñar la política pública. Es decir, la inteligencia tiene que ser abierta para integrar todos los saberes con el fin de crear escenarios prospectivos. Curiosamente, las empresas de inteligencia privada pueden interrelacionar de manera más eficiente las multi-inteligencias; lo cual

ha creado el concepto de la Inteligencia Holística, u operaciones con análisis, complementando la Inteligencia Estratégica y la Inteligencia Operacional.

La participación de múltiples actores, dentro y fuera de los servicios de inteligencia es el primer paso para privatizar los servicios de inteligencia. Lo anterior obliga a las agencias dentro de la comunidad de inteligencia a que se abran a la ciudadanía, empresarios y universidades. De hecho, el gran drama de América Latina es que se confunde a la inteligencia con información y con la capacidad de creación de escenarios futuros con la información que se tenga. El gran error de las comunidades de Inteligencia es que se cierran sobre sí mismas y que compartimentan en demasía las experiencias de análisis, creyendo que su desarrollo de prospectiva es cierta y válida. Para entender lo anterior, vale la pena leer el informe del Comité de Inteligencia del Senado de Estados Unidos sobre el 9-11, donde relatan cómo la CIA ocupó todo el margen de error posible en su labor, enfocándose en como compartimentó la información, impidiendo que se compartiera información vital para evitar el atentado. Es decir, se debe evitar a toda costa la arrogancia y al desconfianza entre las agencias de inteligencia que sirven a un mismo interés.

Es común que ciertos servicios de inteligencia alrededor del mundo improvisan escenarios sin conocimiento de campo. Con el fin de tener apreciaciones más realistas y certeras, se ha identificado la necesidad de privatizar ciertos servicios y funciones propias de la comunidad de inteligencia, especialmente en el mundo occidental. Primero se privatizaron las empresas de seguridad y logística, y después a los servicios de inteligencia. En otras palabras, primero se dio prioridad al análisis y después a un escenario de operaciones.

A continuación, se presenta una pequeña lista de las empresas más relevantes de inteligencia privada que está en el radar de nosotros los colombianos. Sin embargo, dentro de las Fuerzas Militares, se considera algunas empresas privada militares mas no empresas de inteligencia privada. Ahora bien, casi todas dichas empresas se establecieron originalmente



en Estados Unidos y el Reino Unido. Destacan así, empresas como Control Risk,- análisis- ; Kroll, - que trabaja para empresas y negocios en Colombia específicamente realizando diligencias - ; Stratfor, - un portal dirigido por George Friedman, ex integrante de la Rand Corporation, National Defense University -; US Army War College; y SHAPE - que brindan información de inteligencia procesada realizando análisis prospectivos -. Además de la anteriores, también se encuentran: Booz Allen Hamilton (EEUU), DynCorp International (EEUU), AEGIS Private Security Risk Management Company (UK), GEOS (Francia), Iscla Security (Israel), AGI: Security and Business Intelligence (Indonesia), entre otras.

¿Cuáles son los portafolios de servicios de estas empresas? Eh aquí algunos ejemplos:

## 1. Soporte para el Desarrollo Internacional de Negocios

1. Análisis de riesgo país
2. Informes de situación y de prospectiva
3. Monitorización de materias de interés
4. Identificación y análisis de personas y de compañías e instituciones claves
5. Diseño y organización de viajes de negocios

## 2. Análisis del Entorno Competitivo

1. Benchmarking estratégico de la competencia
2. Análisis de la competencia
3. Perfiles personales
4. Perfiles de compañías

## 3. Auditoría y Consultoría de Planes y Acciones en el Ámbito Internacional

1. Asesoría para el desarrollo de proyectos de cooperación y promoción internacional
2. Evaluación de planes y acciones de cooperación internacional
3. Evaluación de agentes de cooperación
4. Apoyo sobre el terreno en materia de seguridad

## 4. Consultoría en Gestión del Conocimiento

1. Auditoría de recursos de información
2. Planificación y evaluación de programas de Gestión del Conocimiento

3. Planificación y evaluación de unidades de Inteligencia Competitiva

4. Externalización de servicios de Inteligencia Competitiva

## 5. Investigación, Desarrollo e Innovación

1. Vigilancia tecnológica en seguridad e inteligencia

2. Realización de estudios sobre seguridad e inteligencia

3. Innovación de procedimientos de trabajo en seguridad e inteligencia

4. Publicación de estudios e informes

## 6. Formación y Capacitación

1. Cursos de sensibilización en seguridad para directivos

2. Cursos especializados en seguridad

3. Cursos especializados en Inteligencia Competitiva

Teniendo en cuenta lo anterior, antiguos funcionarios del área de inteligencia y contrainteligencia de Colombia podrían incursionar en esta línea de negocios, pues estas son casi inexistentes en América Latina. A pesar de que tenemos muy buenas experiencias en operaciones, no hemos comercializado ese know how, ofreciendo capacidades tácticas y operativas en entornos estratégicos.

Finalmente, cabe preguntarse ¿Qué ventajas tiene la privatización de la inteligencia? Por un lado, se involucra el concepto de inteligencia económica en la seguridad del Estado, lo que significa ahondar en las dimensiones de la seguridad ampliada. Lo anterior se logra, entre otras cosas, contratando analistas expertos en la materia sin tener que vincularlos directamente al servicio de inteligencia ya que en este contexto no se tiene la necesidad de contar con agentes y/o analistas contratados, reduciendo así los costos de la agencia. Por otro lado, se aumenta la capacidad de flexibilidad y rapidez, y se disminuyen costos eliminando la sobrecarga de trabajo para los funcionarios públicos y/o de planta en las agencias de inteligencia. Como se observa, son varios los beneficios de contratar servicios de inteligencia privadas, luego



es rentable para los Estados que tienen claros sus intereses y objetivos nacionales pero que no están construyendo control territorial interno y que posean roles diferenciados de sus instituciones dentro de una comunidad de inteligencia.

No obstante, las desventajas de privatizar los servicios de inteligencia podrían llegar a ser las siguientes: Primero: la incapacidad de materializar el interés nacional de los Estados, debido a que estas empresas de inteligencia privada se mueven en un ámbito ambiguo donde es fácil traspasar la delgada línea de la legalidad. Así como pueden servir para el Estado, pueden también servir a otros Estados, organizaciones terroristas, empresas, etc.; Segundo, se diluye la seguridad nacional, la cual podría volverse rehén de los intereses particulares. Tercero, las empresas se pueden volver actores políticos o lobistas de intereses extranjeros. Cuarto, se presenta una fuga constante de los activos de los servicios de inteligencia de la información y de los análisis, que se genera a partir de la gran rentabilidad que tiene la venta de información a las empresas privadas de inteligencia. Quinto y último, se compromete la seguridad de los servicios de inteligencia desde la erosión a la legitimidad del Estado y así diluye las funciones propias de inteligencia del Estado puesto se compromete el manejo de la información, el manejo de las operaciones, la inteligencia como proceso y como organización.

## Referencias Bibliográficas:

- ▶ ESTEBAN NAVARRO, Miguel Angel. (2009). Un nuevo modelo de negocio en España: servicios integrados de Inteligencia, Seguridad y Logística para la acción internacional. *Inteligencia y Seguridad: Revista de análisis y prospectiva*, núm. 6 (junio 2009-diciembre 2009), pp. 39 – 85.
- ▶ HOFFMAN, Frank G. (2009). Hybrid vs. Compound War. *The Janus Choice of Modern War: Defining Today's Multifaceted Conflict*, *Armed Forces Journal*, octubre.
- ▶ QUIAO Liang y WANG Xiangsui. (1999). *Unrestricted Warfare*, Beijing: PLA Literature and Arts Publishing House.
- ▶ SCHREIER, Fred y CAPARINI, Marina (2005). *Privatising Security: Law, Practice and Governance of Private Military and Security Companies*. Ginebra: Geneva Center for the democratic Control of Armed Forces, Occasional Paper nº 6.
- ▶ BAILES, Alyson y FROMMELT, Isabel (eds.). (2004). *Business and Security: Public-Private sector relationship in a new security environment*. Oxford: Oxford University Press.
- ▶ BAILES, Alyson y HOLMQVIST, Carolina (2006). *The Increasing Role of Private Military and Security Companies*. Bruselas: European Parliament.
- ▶ BROOKS, Doug. (1999). *The Business End of Military Intelligence: Private Military*
- ▶ Companies. *Military Intelligence*. Vol. 25, pp. 42-46.



"General Rafael Reyes Prieto"  
Unión, Proyección, Liderazgo



esdeguecol



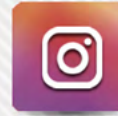
@esdegue



Escuela Superior  
de Guerra



Escuela Superior  
de Guerra



Escuela Superior  
de Guerra



issuu  
esdeguecol



Escuela Superior de Guerra  
"General Rafael Reyes Prieto"  
#Esdegue - #MaestríaSDN  
Carrera 11 No. 102-50 Bogotá, Colombia  
Conmutador 620 40 66  
Diseño Comunicaciones Estratégicas ESDEGUE  
[www.esdegue.edu.co](http://www.esdegue.edu.co)