

Eduardo Pastrana Buelvas, Stefan Reith  
y Fabricio Cabrera Ortiz  
**Editores**

# Poder nacional de **Colombia**

La seguridad multidimensional  
frente a amenazas y desafíos

**Volumen II**



ESCUELA SUPERIOR  
DE GUERRA  
"General Rafael Reyes Prieto"  
Colombia

**KONRAD  
ADENAUER  
STIFTUNG**

Eduardo Pastrana Buelvas, Stefan Reith y Fabricio Cabrera Ortiz  
Editores

# Poder nacional de **Colombia**

La seguridad multidimensional  
frente a amenazas y desafíos

Volumen II



ESCUELA SUPERIOR  
DE GUERRA  
"General Rafael Reyes Prieto"  
Colombia



KONRAD  
ADENAUER  
STIFTUNG



Poder nacional de Colombia : la seguridad multidimensional frente a amenazas y desafíos / Eduardo Pastrana Buelvas, Stefan Reith, y Fabricio Cabrera Ortiz, editores. -- 1a ed. -- Bogotá : Fundación Konrad Adenauer : Escuela Superior de Guerra, 2022.  
p.

Incluye datos curriculares de los autores y editores. -- Incluye referencias bibliográficas al final de cada capítulo.

ISBN obra completa impresa: 978-628-95078-0-5 -- ISBN Volumen II impreso: 978-628-95078-2-9

ISBN obra completa digital: 978-628-95078-6-7 -- ISBN Volumen II digital: 978-628-95078-8-1

1. Seguridad nacional - Colombia 2. Poder (Ciencias sociales) - Colombia 3. Colombia - Fuerzas armadas I. Pastrana Buelvas, Eduardo, editor, ed. II. Reith, Stefan, editor, ed. III. Cabrera Ortiz, Fabricio, editor, ed.

CDD: 355.0330861 ed. 23

CO-BoBN- a1090795

© 2022, **Fundación Konrad Adenauer, KAS, Colombia**  
Calle 93B Nro. 18-12, Piso 7  
(+57) 60 1 743 0947 Bogotá, D.C., Colombia  
[www.kas.de/web/kolumbien](http://www.kas.de/web/kolumbien)

Stefan Reith  
Representante para Colombia  
Andrea Valdelamar  
Coordinadora de proyectos

#### **Editores**

Eduardo Pastrana Buelvas  
Stefan Reith  
Fabricio Cabrera Ortiz

#### **Coordinación académica**

Andrés Mauricio Valdivieso Collazos  
Andrea Valdelamar

#### **Asistencia editorial**

Ana María Villota Hernández

#### **Autores**

##### **Volumen I**

Fabricio Cabrera Ortiz  
Alejandra Cerón R.  
Sofía Correa Merchán  
Diego Dávila Benavides  
Daniela Garzón  
Fredy Fernando Gómez Gamba  
Guillermo Enrique Gómez París  
Adolfo Enrique Hernández Ruiz  
Louise Anne Lowe  
Yamid Gabriel Lozano  
Valentina Martínez  
Edwin Murillo Amarís  
Luis Mauricio Ospina Gutiérrez  
Eduardo Pastrana Buelvas  
Paula Prieto  
William Fernando Prieto Ruiz  
Ricardo Heriberto Roque Salcedo  
Jorge Alberto Segura Manonegra  
Diana Victoria Uejbe Cediél

Andrés Mauricio Valdivieso Collazos  
Milton Orlando Vargas Mariño  
Óscar Eduardo Vera Peláez  
Diego Vera Piñeros

##### **Volumen II**

María Johanna Alarcón Moreno  
Carlos Alberto Ardila Castro  
Ruddy Smith Arias Rodríguez  
Eliot Gerardo Benavidez González  
Norman Iván Cabrera Martínez  
Jenny Astrid Camelo Zamudio  
Juan Carlos Fajardo  
Andrés Eduardo Fernández Osorio  
Walthier Adrián Giraldo Jiménez  
Mauricio Gómez Machado  
Mikel Iñaki Ibarra Fernández  
Eduardo Andrés Large Molano  
Jaime Alfonso Lasprilla Villamizar  
Guillermo León León  
Andrés Macías Tolosa  
Federico Mejía  
Paula Lorena Mogollón Buitrago  
Ronald Rodríguez Durán  
German Sahid-Garnica  
Liliana del Pilar Zambrano

ISBN obra completa impresa: 978-628-95078-0-5

ISBN Volumen II impreso: 978-628-95078-2-9

ISBN obra completa digital: 978-628-95078-6-7

ISBN Volumen II digital: 978-628-95078-8-1

Primera edición: Mayo de 2022

Impreso en Colombia

#### **Producción gráfica**

Opciones Gráficas Editores Ltda.

Patricia Miranda  
Corrección de estilo

Jairo Martínez Mora  
Diseño gráfico

[www.opcionesgraficas.com](http://www.opcionesgraficas.com)  
instagram: @opcioneseeditores  
(+57) 60 1 237 2383  
Bogotá, D.C., Colombia

El contenido de este libro corresponde exclusivamente al pensamiento de los autores y es de su absoluta responsabilidad. Las posturas y aseveraciones aquí presentadas son resultado de un ejercicio académico e investigativo que no representa necesariamente la posición oficial ni institucional de la Fundación Konrad Adenauer, KAS, Colombia, ni de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto".



Este libro es de acceso abierto publicado bajo una licencia Creative Commons: Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas.

# Contenido

## Volumen I

Presentación Fundación Konrad Adenauer.....	7
Presentación Escuela Superior de Guerra .....	9
Prólogo .....	11
<b>Sección I. Marco teórico .....</b>	<b>17</b>
Seguridad multidimensional, poder nacional y nuevas amenazas de cara a un orden internacional en transición	
<i>Eduardo Pastrana Buelvas, Fabricio Cabrera Ortiz y Diego Vera Piñeros.....</i>	<i>19</i>
<b>Sección II. Poder nacional de Colombia .....</b>	<b>71</b>
Poder nacional de Colombia: capacidades materiales e ideacionales frente a las amenazas a la seguridad multidimensional	
<i>Diego Vera Piñeros, Paula Prieto y Daniela Garzón .....</i>	<i>73</i>
La relación entre construcción del Estado y la seguridad: un acercamiento al Estado colombiano, las Fuerzas Armadas y la democracia	
<i>Andrés Mauricio Valdivieso Collazos, Sofía Correa Merchán y Valentina Martínez.....</i>	<i>113</i>
<b>Sección III. Las amenazas a la seguridad multidimensional de Colombia .....</b>	<b>151</b>
Conceptualización de los desafíos y amenazas en el modelo de la seguridad multidimensional	
<i>Luis Mauricio Ospina Gutiérrez y Fabricio Cabrera Ortiz.....</i>	<i>153</i>
La defensa nacional: una mirada actualizada. Retos y recomendaciones	
<i>Jorge Alberto Segura Manonegra .....</i>	<i>189</i>
La corrupción: fractura de la seguridad del Estado	
<i>Edwin Murillo Amaris.....</i>	<i>219</i>
El problema de los grupos armados organizados y los grupos delictivos organizados en Colombia	
<i>Óscar Eduardo Vera Peláez.....</i>	<i>247</i>
La problemática de la extracción ilícita de minerales	
<i>Louise Anne Lowe.....</i>	<i>291</i>
Lavado de activos: desafíos para la seguridad multidimensional en Colombia en perspectiva de gobernanza	
<i>Yamid Gabriel Lozano y Diego Dávila Benavides.....</i>	<i>315</i>
Pobreza extrema y exclusión social en Colombia	
<i>Milton Orlando Vargas Mariño y Alejandra Cerón R. ....</i>	<i>335</i>

<b>El desafío de los desastres naturales y de origen humano en Colombia</b>	
<i>Adolfo Enrique Hernández Ruiz y Ricardo Heriberto Roque Salcedo</i> .....	371
<b>Deterioro, mitigación y protección del medio ambiente en Colombia</b>	
<i>William Fernando Prieto Ruiz</i> .....	401
<b>Colombia de cara a las epidemias, pandemias y otras enfermedades</b>	
<i>Fredy Fernando Gómez Gamba, Guillermo Enrique Gómez París y Diana Victoria Uejbe Cediel</i> .....	431

## Volumen II

<b>Acceso, posesión y uso de armas de destrucción masiva y sus implicaciones para Colombia</b>	
<i>Eliot Gerardo Benavides González y Andrés Eduardo Fernández Osorio</i> .....	479
<b>Ataques y desafíos a la seguridad cibernética</b>	
<i>Federico Alberto Mejía Torres, Eduardo Andrés Large Molano y Liliana del Pilar Zambrano</i> .....	509
<b>Delincuencia organizada transnacional y sus ramificaciones en Colombia</b>	
<i>Jenny Astrid Camelo Zamudio y María Johanna Alarcón Moreno</i> .....	539
<b>Migración irregular en Colombia, un país de tránsito, pendularidad y destino</b>	
<i>Juan Carlos Fajardo y Ronal Rodríguez Durán</i> .....	581
<b>Colombia en el escenario del problema mundial de las drogas ilícitas</b>	
<i>Walther Adrián Giraldo Jiménez y Ruddy Smith Arias Rodríguez</i> .....	605
<b>El terrorismo como amenaza en los ámbitos global y nacional</b>	
<i>Jaime Alfonso Lasprilla Villamizar</i> .....	643
<b>Tráfico ilícito de armas en Colombia y sus ramificaciones</b>	
<i>Carlos Alberto Ardila Castro</i> .....	685
<b>Trata de personas tanto a nivel nacional como internacional</b>	
<i>Andrés Macías Tolosa</i> .....	709
<b>Sección IV. Desafíos a la seguridad multidimensional de Colombia</b> .....	731
<b>Protección de las infraestructuras críticas</b>	
<i>Mikel Iñaki Ibarra Fernández</i> .....	733
<b>La seguridad multidimensional en el contexto del poder naval y la seguridad marítima integral en Colombia</b>	
<i>Norman Iván Cabrera Martínez</i> .....	755
<b>Economía y seguridad nacional: convergencia de incertidumbres</b>	
<i>German Sahid-Garnica</i> .....	783
<b>Seguridad energética nacional</b>	
<i>Mauricio Gómez Machado</i> .....	827
<b>Desafíos para la seguridad del espacio aéreo y ultraterrestre en Colombia</b>	
<i>Guillermo León León y Paula Lorena Mogollón Buitrago</i> .....	895
<b>Sobre los editores y autores</b> .....	931

# Acceso, posesión y uso de armas de destrucción masiva y sus implicaciones para Colombia\*

Eliot Gerardo Benavides González\*\* y Andrés Eduardo Fernández Osorio\*\*\*

## Introducción

Con el fin de la Guerra Fría y la erosión de la competencia hegemónica entre polos de pensamiento y poder, el sistema internacional ha sido testigo del creciente desarrollo de nuevos desafíos a la seguridad y estabilidad internacional. Múltiples y cambiantes riesgos se han configurado en factores de inestabilidad para los Estados, los cuales, a pesar de sus mejores proyecciones y esfuerzos, han sido generalmente incapaces de encontrar estrategias adecuadas para contrarrestar su perennidad.

Algunas de estas estrategias se alinean con la disuasión, pues, con el desarrollo de armas de destrucción masiva durante la Guerra Fría, este tipo de tácticas cobraron relevancia para los Estados, especialmente las potencias, con el objeto de mantener el *statu quo* del sistema bipolar. En dicho sistema, según la visión

---

\* Este capítulo hace parte de los resultados del proyecto de investigación "El poder nacional: Amenazas y desafíos contra la seguridad multidimensional de Colombia" del Grupo de Investigación Centro de Gravedad de la Escuela Superior de Guerra General Rafael Reyes Prieto, categorizado en A1 por MinCiencias y con código de registro COL0104976. Los puntos de vista y los resultados de este artículo pertenecen a los autores y no reflejan necesariamente los de las instituciones participantes.

\*\* Brigadier general de la Fuerza Aérea Colombiana. Magíster en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra General Rafael Reyes Prieto. Magíster en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales Contemporáneos de la Universidad Externado de Colombia. Correo electrónico: eliot.benavides@fac.mil.co.

\*\*\* Teniente coronel del Ejército Nacional de Colombia. PhD en Derecho y Ciencia Política de la Universidad de Barcelona (España). Magíster en Estudios de Defensa del King's College London (Reino Unido). Magíster en Economía, Estado y Sociedad: Política y Seguridad del King's College London (Reino Unido). Correo electrónico: andres.fernandez@buzonejercito.mil.co

tradicional de los estudios sobre disuasión, las estrategias están inmersas en las dinámicas de un sistema anárquico y beligerante, lo que permitiría justificar el carácter conflictivo de la política internacional y el establecimiento de la seguridad nacional como un elemento distintivo de esta y la preponderancia para el establecimiento de los intereses nacionales (Palazón, 2018; Sodupe, 1991).

Sin embargo, con el cambio sistémico tras la caída del muro de Berlín, la democratización del armamento nuclear entre los Estados, el surgimiento nuevos polos de poder como Rusia y China, y de otros actores en la arena internacional como los grupos terroristas, autores como Isidoro (2006) y Robert, Justin y Harrison (2018) señalan una reformulación de las estrategias de disuasión hacia la lucha antiterrorista. Hacen hincapié en la limitada respuesta de los Estados ante un posible ataque con armas de destrucción masiva, puesto que es bastante complejo dar respuesta a este tipo de amenazas cuando no se pueden estimar las capacidades del enemigo de manera clara y este poder no cuenta con un territorio establecido.

Es por ello que uno de los riesgos permanentes es la existencia y proliferación de las armas de destrucción masiva, en especial nucleares, químicas, biológicas y radiológicas, las cuales, en coexistencia con una globalización desviada—definida por Gilman, Goldhammer y Weber (2011, p. 3) como la capacidad para satisfacer la demanda de bienes y servicios que de otro modo serían ilegales o no estarían disponibles en la economía formal y lícita—, generan una amenaza permanente a la paz mundial. En este sentido, Stavridis (31 de mayo de 2013) afirma que uno de los efectos de la globalización desviada es la convergencia, especialmente la de redes criminales y terroristas. Dichas redes han entendido muy bien su impacto y alcance, y se convierten en rutas para el traslado de personal, dinero, armas convencionales y armas de destrucción masiva clandestinamente, las cuales se pueden considerar como una amenaza latente a la paz mundial.

Aunque el acceso, la posesión y el uso de armas de destrucción masiva ha sido analizado prolíficamente en la literatura internacional por diversos autores tales como Carter (2004), Cirincione, Matthews, Perkovich y Orton (2004), Eriksen y Holøien (2010), Galazin (2019), Hoffman (1997) y Parachini (2010), esta temática en la región de Latinoamérica y el Caribe se ha ignorado en la literatura. Así mismo, a excepción de los trabajos realizados recientemente por King (2019), Özev y Erdoğan (2019), Shirazyan (2018), Soriano (2019), y Suarez, Duarte Villa y Weiffen (2017), el debate sobre las armas de destrucción masiva y sus implicaciones para Colombia ha sido desestimado.

Por tal razón, este capítulo busca reiniciar una discusión necesaria sobre el acceso, la posesión y el uso de armas de destrucción masiva y sus implicaciones para Colombia. El argumento principal es que si bien es cierto en la actualidad el Estado colombiano no tiene una presión dominante con origen en un Estado-



nación que pueda emplear o dirigir el uso de este tipo de armas de proliferación masiva, también dentro del marco de la seguridad multidimensional sí existen actores no estatales que —dados aspectos de la masificación del acceso y conocimiento sobre esta materia y las condiciones vulnerables de la custodia de material de uso dual (civil o militar) y de los sistemas de armamento (vectores)— pueden acceder y emplear este tipo de armas con el fin de perseguir sus objetivos de desestabilización del orden nacional o mundial.

Para tal fin, el capítulo se estructuró en cuatro secciones. La primera realiza un balance sobre el estado actual de la proliferación de armas nucleares, químicas, biológicas y radiológicas a nivel mundial, y las amenazas que representan para la estabilidad de la paz mundial. La segunda discute la importancia que tiene para la estabilidad de la paz mundial la vigencia y cumplimiento del Tratado de Tlatelolco, como iniciativa para la desnuclearización de la región de Latinoamérica y el Caribe. La tercera analiza la amenaza que representa para la paz y la seguridad mundial que grupos terroristas accedan a componentes o armas de destrucción masiva. Y la cuarta discute los riesgos y las amenazas le representa a Colombia que potencias extrarregionales utilicen el espacio aéreo o el mar territorial como tránsito para la movilización de armas de destrucción masivas. Finalmente, se ofrecen algunas conclusiones y recomendaciones.

## Armas nucleares, químicas, biológicas y radiológicas, amenazas para la paz mundial

Sin duda, la proliferación de armas de destrucción masiva en sus cuatro órdenes, como son las nucleares, biológicas, químicas y radiológicas, tiene una implicación directa a la seguridad y las defensas nacionales de cualquier Estado. Implicación por su uso indiscriminado, por ser una amenaza latente, por el grado de destrucción, retaliación o disuasión que representa para los Estados, por los efectos catastróficos en las personas y el medio ambiente, y por la posibilidad de desestabilizar el orden nacional, regional, internacional y global.

A manera de ejemplo, en la Estrategia de Seguridad Nacional de España (Reino de España, 2017) expone en su capítulo 4, “Desafíos y retos para la seguridad nacional”, que la proliferación de armas de destrucción masiva “supone una grave amenaza para la paz y seguridad internacional, y afectan directamente a la seguridad nacional”, en tanto que hace referencia a la implicación de actores no estatales, entre ellos los grupos terroristas, al ser canalizada esta capacidad de manera intencionada o no, y al considerar el uso de material para fines duales (militares y en aplicaciones médicas, industriales, agrícolas y medioambientales). Todo esto en el marco del Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares (TNP) y el Sistema de Salvaguardias del Organismo Internacional de la Energía Atómica de 1970. El caso más notado en el orden internacional de la

capacidad de este tipo de armas es el de la República Popular Democrática de Corea del Norte, por sus acciones beligerantes, constantes pruebas y capacidad balística para alcanzar objetivos a gran distancia, lo que supone una amenaza para Europa y para Estados Unidos y su Estado aliado en el Asia Pacífico, Japón.

Asimismo, existen capacidades militares para el uso de elementos biológicos, químicos y radiológicos a los que potencialmente podrían acceder actores no estatales, específicamente grupos terroristas, dado el desarrollo de carácter científico y técnico a costes relativamente bajos, que en cualquier caso su uso y aplicación de forma indiscriminada afecta principalmente la vida y bienestar de la población, configurándose la violación de sus derechos en el marco del derecho internacional humanitario (Reino de España, 2017). En este sentido, se incluye radiológicos dada la capacidad de uso de radionúclidos contaminantes con un explosivo convencional (Villalonga, 2005).

### Balance sobre armamento nuclear

Desde la activación de las bombas de Nagasaki e Hiroshima en 1945 por parte de los Estados Unidos, varios Estados alcanzaron y desarrollaron esta capacidad nuclear: la Unión Soviética en 1949, el Reino Unido en 1952, Francia en 1960 y China en 1964. No obstante, en el marco de la Guerra Fría se registraron diferentes instrumentos y mecanismos tendientes a propiciar diálogos, entendimiento, acuerdos y tratados para limitar el acceso, uso y empleo de estas armas.

Así, el primer hito es el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares, instrumento que reconoce a los “Estados dotado de armas nucleares” como aquellos que efectuaron pruebas de tipo nuclear antes de 1967 (EE. UU., Rusia, Francia, Reino Unido y China). En esta medida, los Estados se comprometen en la formulación y adhesión con políticas de desarme (tabla 1). En la actualidad se tiene que Israel (oficialmente no lo ha confirmado), India y Pakistán cuentan con esta capacidad y no se han suscrito al tratado, mientras que Corea del Norte se retiró en 2003 (Valdés Fernández, 2021).

De esta manera, según Valdés Fernández (2021), el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares de 1970 es un tratado internacional clave cuyo objetivo es prevenir la propagación de las armas nucleares y la tecnología armamentística, promover la cooperación en la utilización de la energía nuclear con fines pacíficos e impulsar el objetivo de lograr un desarme nuclear general y completo. La verificación del cumplimiento del tratado está encomendada al Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA), que sin ser parte del tratado, suscribe acuerdos de salvaguardias globales (actividades de información e inspección que realiza con los Estados parte).

**Tabla 1. Mecanismos para la reducción de armas nucleares**

n.º	Mecanismo o instrumento	Fecha de implementación	Observaciones
1	Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA)	1957	Plan de Acción Integral Conjunto (PAIC)
2	Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares	1970	EE. UU., Unión Soviética, Reino Unido, Francia y China (pruebas nucleares antes 1967). Son Estados nuclearmente armados.
3	SALT I - Conversaciones de Limitaciones de Armas Estratégicas	1969-1972	
4	Tratado sobre Misiles Balísticos (ABM)	1972	Limitar los sistemas de misiles.
5	SALT II - Conversaciones de Limitaciones de Armas Estratégicas	1972-1979	
6	Conferencia de Desarme (CD)	1979	Organismo multilateral que actúa de forma independiente a la UNODA.
7	Fuerzas Nucleares Intermedias (INF)	1987	
8	Tratado de Reducción de Armas Estratégicas (START I)	1991	Límite a las armas de alcance intercontinental: 700 ICBM desde submarinos y plataformas aéreas.
9	Tratado de Reducción de Armas Estratégicas (START II)	1993-2002	Límite a las armas de alcance intercontinental: 700 ICBM desde submarinos y plataformas aéreas.
10	Reducción de Ofensiva Estratégica (SORT)	2002	Presidentes George W. Bush y Vladimir Putin.
11	New START	2011-2026	Límite a las armas de alcance intercontinental: 700 ICBM desde submarinos y plataformas aéreas, 1.550 ojivas y 800 lanzadores ICBM.
12	Tratado sobre la Prohibición de las Armas Nucleares (TPAN)	Enero de 2021	Basado en el derecho internacional humanitario.

Fuente: Elaboración propia.

En este sentido, Amnistía Internacional (2021) sugiere que el “Tratado sobre la Prohibición de las Armas Nucleares subsana una enorme carencia del derecho internacional”. Así mismo, expone que “su entrada en vigor debe ir acompañada de un cambio de rumbo por parte de los Estados que todavía apoyan de una forma u otra el uso de armas nucleares”. Esto indica el grado de expectativa frente a la realidad que representa este tipo de instrumentos, que materializan victorias y realizaciones después de largo tiempo, inclusive décadas en el contexto del orden internacional.

Adicionalmente, la Carta de la Organización de Naciones Unidas (ONU) confiere a su Asamblea General competencias para generar acciones relacionadas con el desarme y el control de armamentos, en particular a la Office for Disarmament Affairs (UNODA), que presta estrecha colaboración a la Conferencia de Desarme (Valdés Fernández, 2021). La Unoda tiene como objetivo primordial “la eliminación de las armas de destrucción masiva y el control estricto de las armas convencionales”, mediante acciones de marco normativo, la promoción del diálogo de las partes interesadas que involucran espacios multilaterales en búsqueda de soluciones en vía de facilitar la paz y el desarrollo sostenible (UNODA, 2021).

La Conferencia de Desarme (CD) es el único organismo multilateral de negociación para las cuestiones de desarme, independiente de la estructura de la ONU, que informa de sus avances anual y voluntariamente a la Asamblea General, entre ellos la formulación y gestión del Tratado sobre la Prohibición de las Armas Nucleares (TPAN) o Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons (TPNW), por ser el único acuerdo multilateral que representa un compromiso vinculante para los Estados poseedores de armas nucleares respecto del objetivo del desarme (Valdés Fernández, 2021).

El 22 de enero de 2021 entró en vigor el Tratado sobre la Prohibición de las Armas Nucleares (TPAN), como instrumento y mecanismo del derecho internacional humanitario que mitiga las consecuencias causadas por el uso y el ensayo de armas nucleares. De esta manera, este acuerdo supone la prohibición del uso, desarrollo, producción, ensayo, amenaza y almacenaje de armas nucleares, y obliga a los 51 países que lo han ratificado hasta el momento a no ayudar, alentar o inducir de cualquier manera a nadie a realizar cualquier actividad prohibida por dicho tratado.

El Tratado es jurídicamente vinculante para los 51 Estados que lo han ratificado o se han adherido a él, y lo será en el futuro en la medida que más Estados realicen lo propio en adelante. “El pacto establece la obligación de los países que forman parte de él de proporcionar atención médica, rehabilitación y apoyo psicológico a las víctimas de armas nucleares”, en tanto que se obliga a una acción de restablecimiento de las condiciones físicas de la zona afectada por acción de este tipo de armamento (Cruz Roja Internacional, 2021).

En este sentido, la ONU expone que el marco del Tratado sobre la Prohibición de las Armas Nucleares “declara ilegal en virtud del derecho internacional (DIH) desarrollar, probar, poseer, albergar, utilizar o amenazar con utilizar armas nucleares, y ha sido adoptado por dos tercios de los Estados miembros de la ONU” (Amnistía Internacional, 2021). Otro esfuerzo importante en el balance estratégico y de reservas nucleares se encuentra en el Tratado de Reducción de Armas Estratégicas o Strategic Arms Reduction Treaty (START). Este es un tratado bilateral entre Estados Unidos de América y la Federación Rusia, firmado en su

primera versión el 31 de julio de 1991, pero que fue implementado en realidad en diciembre de 1994 y que mantuvo su vigencia hasta 2009. Posteriormente fue reemplazado por el START II o el Tratado de Reducción de Ofensiva Estratégica de 2002 (tablas 2 y 3).

Igualmente, de acuerdo con la Campaña Internacional para Abolir las Armas Nucleares (ICAN), para 2019 nueve países destinaron 72.900 millones de dólares para el fortalecimiento de este tipo de capacidades y de gestión tecnológica. Según el Instituto Internacional para la Investigación de la Paz de Estocolmo (SIPRI, 2020) “a inicios de 2016 nueve estados —EE. UU., Rusia, Reino Unido, Francia, China, India, Pakistán, Israel y Corea del Norte— poseían unas 15.395 armas nucleares” (tabla 2). De esta cifra, se afirma que “4.120 estaban desplegadas con fuerzas operativas”. Finalmente, este reporte da cuenta que “unas 1.800 de estas armas se mantienen en un estado de alerta operativa alta” (SIPRI, 2016).

**Tabla 2. Fuerzas nucleares en el mundo (2015)**

País	Ojivas desplegadas	Otras ojivas	Total inventario
EE. UU.	1.930	2.500	7.000
Rusia	1.720	2.800	7.290
Reino Unido	120	0	215
Francia	280	10	300
China	0	0	260
India	0	n. d.	100-120
Pakistán	0	n. d.	110-130
Israel	0	n. d.	80
Corea del Norte	0	(10)	(10)
<b>Total</b>	<b>4.120</b>	<b>5.310</b>	<b>15.395</b>

n. d.= no disponible

()= cifra incierta

Otras ojivas: Incluye ojivas operacionales conservadas en almacenamiento y otras retiradas en procesos de desmilitarización.

Todas las estimaciones son aproximadas y corresponden a enero de 2016.



Adicionalmente, este instituto expone que “el ritmo de reducciones parece ralentizarse y desde principios de 2011 ninguna de las dos partes ha realizado grandes reducciones en sus fuerzas nucleares estratégicas desplegadas” (SIPRI, 2016, p. 22), mientras que los programas militares en torno a estas capacidades siguen manteniendo la prioridad en el gasto y la extensión de la vida útil de estos sistemas mediante esfuerzos de modernización y conservación.

Valdés Fernández (2021) expone que dentro de los ciclos de vida de este armamento hay “misiles hipersónicos como los del tipo HGV (vehículo de planeo hipersónico), o los HCM (misiles de crucero hipersónicos)” (p. 56). Asimismo, afirma que “ambos sistemas superan cinco veces la velocidad del sonido del sonido, vulnerando las capacidades de respuesta. En particular la Federación de Rusia incrementa sus capacidades con el sistema RS-28 Sarmat” (p. 56). Según Valdés Fernández, se trata de “un misil de crucero que podría albergar hasta 24 ojivas del tipo HGV” (p. 56). Esto es tanto que su equivalente en EE. UU. es el Tactical Boost Glide (TBG). Esto es una muestra del tipo de material disponible en fuentes de acceso abierto sobre la modernización y ciclos de vida de estos sistemas de armamento.

Otro informe por parte de SIPRI (2016) da cuenta sobre los programas militares y ciclos de vida de otros Estados con capacidad nuclear. Por ejemplo, “Reino Unido (que optó en 2015 por renovar su sistema Trident) y Francia se han comprometido a mantener y modernizar sus fuerzas e infraestructuras; China ha desarrollado un programa de modernización a largo plazo para mejorar la calidad de sus fuerzas” (p. 22). Adicionalmente, “India y Pakistán están expandiendo sus arsenales y desarrollando sistemas vectores de misiles terrestres, marítimos y aéreos” (p. 22); mientras que “Israel está realizando ensayos con un nuevo misil balístico de largo alcance” (p. 22), y Corea del Norte continúa desarrollando pruebas en el campo de integración y de tipo balístico (tabla 3).

Otro aspecto fundamental en estas interacciones es el grado de confianza y transparencia. Por ejemplo, “Rusia, a pesar de compartir información con EE. UU., se niega a revelar el desglose detallado de sus fuerzas especificadas en el Nuevo START” (SIPRI, 2016, p. 22). Así, “India y Pakistán proporcionan declaraciones sobre algunos de sus ensayos balísticos, pero no dan información sobre el estado ni la dimensión de sus arsenales” (p. 22). También y como un caso reciente, se registra la declaración conjunta del vicepresidente y jefe de la Organización de Energía Atómica de la República Islámica de Irán (AEOI) y el director general del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), donde en reunión del 12 de septiembre de 2021 manifiestan el compromiso para facilitar la interacción interinstitucional para las tareas de mantenimiento del equipo identificado y proceso de almacenamiento, en una infraestructura conjuntos del OIEA y la AEOI en la República Islámica de Irán. En este sentido, se fijaron una serie de tareas y cronograma correspondiente (Organismo Internacional de Energía Atómica, 2021).

**Tabla 3. Fuerzas nucleares en el mundo (2019)**

País	Ojivas desplegadas	Otras ojivas	Total inventario
EE. UU.	1.750	4.050	5.800
Rusia	1.570	4.805	6.375
Reino Unido	120	95	215
Francia	280	10	290
China	0	320	320
India	0	150	150
Pakistán	0	160	160
Israel	0	90	90
Corea del Norte	0	[30-40]	[30-40]
<b>Total</b>	<b>3.720</b>	<b>9.680</b>	<b>13.400</b>

[ ]: Datos inciertos no incluidos en el total.

Otras ojivas: Incluye ojivas operacionales conservadas en almacenamiento y otras retiradas en procesos de desmilitarización.

Los datos de EE.UU. y Rusia corresponden a aquellos que en virtud del Tratado de 2010 se encuentran en función de reducción de armas estratégicas ofensivas (Nuevo START) en razón a las reglas de conteo del Tratado.

Todas las aproximaciones son estimadas a enero de 2020. SIPRI revisa sus datos de fuerzas nucleares cada año basado en nueva informaciones y actualizaciones frente a una evaluación anterior.

Fuente: SIPRI (2016 y 2020).

Por su parte, Moro Juez (2011) afirma que “Las cabezas nucleares, al menos las occidentales, llevan lo que se llaman PAL (Permission Activation Locks) que impiden la detonación nuclear efectiva si no se dispone de los códigos de activación” (p. 33). Por lo tanto, “se requiere ingeniería inversa y material fisionable suficiente para fabricar un IND, así como un diseño efectivo de la bomba” (p. 33). En este entorno, no es extraño que la organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) haya implementado y activado la Combined Joint CBRN Defence Task Force (CJ-CBRND-TF). La naturaleza de esta organización militar sobre la cual la OTAN ha desarrollado una agenda política (aproximación política y militar) incluye interacciones con Estados miembros de la OTAN y de otros Estados en ambientes de cooperación para minimizar la proliferación de este tipo de armas (OTAN, 2018).

En este sentido, esta fuerza de tarea CJ-CBRND-TF tiene la capacidad de responder en caso de crisis con un batallón y con un estado mayor de evaluación, que se activaría dentro del centro NATO's Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre (EADRCC). Este estado mayor también tiene acciones de convocatoria para el intercambio de mejores prácticas y experiencias. Asimismo, se encuentra activo el Programa de Ciencia para la Paz y la Seguridad, que colabora en desarrollar tecnologías para detección de estas armas y líneas de cooperación dentro de espacios, como el Comité en Proliferación de Cooperación del EuroAtlántico, que enlaza instrumentos con la ONU, la Unión Europea, la Organización para la Prohibición de Armas Químicas y la Agencia Internacional de Energía Atómica (OTAN, 2018).

### Balance sobre armamento químico, biológico y radiológico

Los agentes químicos, biológicos y radiológicos como arma cuentan con un dispositivo para su operación y activación, e implican el empleo y aprovechamiento de las propiedades tóxicas de diversos productos que tienen la capacidad de generar cambios en la fisiología de las personas y animales (Jáuregui Lobera, 2020).

Durante la Primera Guerra Mundial se emplearon proyectiles de 105 mm con cloro sulfato de dianisida (irritante pulmonar) y en 1915 en Ypres (Bélgica) y durante la Segunda Guerra Mundial se contabilizó un empleo extensivo de elementos tanto biológicos como químicos por parte de los aliados como de los alemanes, en los que sobresalen el “agente nervioso G”: GA (Tabún), GB (Sarín) y GD (Somán) (Jáuregui Lobera, 2020). Según este autor, las dos guerras mundiales pusieron de manifiesto que las armas químicas y biológicas son fáciles de producir tecnológicamente, además de ser baratas, eficaces en muchos escenarios y difíciles de detectar (tabla 4).

Según la OPAQ (2021) “durante la Guerra Fría, los Estados Unidos y la Unión Soviética llegaron a tener enormes existencias de armas químicas, cifradas en decenas de millares de toneladas”. En este sentido, se registra en Estados Unidos, entre los años 1960 y 1999, 415 incidentes relacionados con agentes químicos, biológicos y radiactivos, 151 con carácter terrorista especialmente en la década de los 1980, junto con 160 acciones criminales con armamento químico, biológico y radiológico (Villalonga, 2005).

Para la OPAQ (2021), tres hitos en el siglo XX marcaron la formalización de la Convención sobre Armas Químicas: “el ataque químico de 1988 contra Halabja, en el Iraq; la publicidad que se dio a la amenaza de guerra química durante la guerra del Golfo Pérsico (1991); y el anuncio de un acuerdo bilateral entre los Estados Unidos y la entonces Unión Soviética para destruir la mayor parte de sus existencias de armas químicas y detener su producción”. En la actualidad, la OPAQ

registra 193 Estados vinculados con la Convención sobre las Armas Químicas de 1997, mientras que “el 98 % de la población mundial vive bajo la protección de la Convención”. En tanto que, “el 98 % de los arsenales de armas químicas declarados por los Estados poseedores, han sido desechados”.

De esta manera, se persigue finiquitar “el desarrollo, producción, almacenamiento, transferencia y empleo de armas químicas”, mientras que se previene su resurgimiento y se eliminan las existencias de este material (OPAQ, 2021). El sistema de gobierno de la OPAQ se desarrolla con grupos regionales: África, Asia, Europa Oriental, Latinoamérica y el Caribe, Europa Occidental y otro grupo. Tiene un espacio cada año en La Haya para coordinar políticas y la presentación de informes por medio del Consejo Ejecutivo, el cual cuenta con 41 miembros. En la reunión anual participan representantes de la sociedad civil, lo cual permite crear una aproximación integral a la gestión de la Comisión. De esta manera, la Comisión no solo se encarga de las acciones de prevención, acompañamiento a los países en las acciones de destrucción de material, así como la aplicación de medidas e inspecciones *in situ* (tabla 4).

**Tabla 4. Mecanismos para la reducción de armas químicas, biológicas y radiológicas**

n.º	Mecanismo o instrumento	Fecha de implementación	Observaciones
1	Declaración de La Haya contra el Uso de Gases Asfixiantes	1899	
2	Segunda Convención de la Haya contra el Empleo de Projectiles	1907	
3	Protocolo de Ginebra: protocolo sobre la prohibición del uso en la guerra, de gases asfixiantes, tóxicos o similares y de medios bacteriológicos (GBC)	1925	No prohíbe el desarrollo, producción o posesión de armas químicas. Prohíbe solamente el empleo de armas químicas y bacteriológicas (biológicas) con fines bélicos. La Convención para la Prohibición de las Armas Bacteriológicas y Tóxicas (CABT) fue complementaria al Protocolo.
4	La Convención sobre las Armas Biológicas	1975	Primer tratado multilateral sobre desarme en prohibir el desarrollo, la producción y el almacenamiento de toda una categoría de armas de destrucción en masa. Quedó abierto a la firma el 10 de abril de 1972. La Convención entró en vigor el 26 de marzo de 1975.
5	Convención sobre las Armas Químicas (CAQ)	1997	Tareas de desarme y no proliferación y de otra índole, dotadas de los mecanismos imparciales necesarios para verificar el cumplimiento y para subsanar las eventuales situaciones de no cumplimiento.

Fuente: Elaboración propia.

En la guerra del Desierto de 1991, según Rodríguez Úbeda (2014) “quedó demostrada la existencia de países que una forma incontrolada fabricaban o poseían armamento tanto químico como biológico” (p. 4). En este mismo sentido, afirma que el progreso tecnológico y el avance de la ciencia y la globalización han contribuido sin duda alguna a aumentar la presencia y potencia de este tipo de productos y sus precursores en el mercado mundial. En consecuencia, el autor afirma que este tipo de armas “pueden estar en poder, no ya solo de las grandes superpotencias, sino en manos de potencias regionales de menor entidad, estados hostiles y entidades de tipo no estatal” (p. 4).

La clave está en la prevención promovidas por los propios gobiernos o por actores no estatales, al reactivar plantas químicas empleadas para este fin, para desarrollar armas químicas básicas utilizando cloro y mostaza de azufre, por ejemplo. Por lo tanto, no solo se consideran los químicos en sí, sino también a los precursores. De esta forma, se dirigen los esfuerzos para las inspecciones y el control de las capacidades científicas, los laboratorios y las instalaciones industriales, así como a la posesión, el almacenamiento y el control de químicos y los precursores. También la importancia del control sobre la importación o exportación de sustancias químicas. Todo en un marco de la ética y las buenas prácticas dirigidas a las instituciones gubernamentales como a la industria del sector privado (OPAQ, 2021).

La preparación y respuesta —que incluye la investigación científica, el intercambio de elementos y material de protección entre los Estados miembros de la Convención y los protocolos de tratamiento médico a las víctimas de los ataques— hacen parte de los compromisos de los Estados frente a este tipo de armas. En este marco, los Estados están obligados a proveer asistencia técnica cuando sea solicitada por otro Estado miembro, en especial tareas de detección y descontaminación, sistemas de alarma y antídotos (OPAQ, 2021).

Dicho esto, la amenaza de empleo de las armas biológicas, químicas y radiológicas involucran a los Estados y a la sociedad, por el carácter de la amenaza y los efectos indiscriminados; en tanto que en la esfera de la prevención, la acción de cooperación y coordinación es vital, al interior de los Estados, desde las acciones de aplicación de medidas para encausar el orden, penalizar estas acciones, preparar las fuerzas de seguridad para la detección y alerta, el manejo de la crisis y la coordinación internacional para pedir u ofrecer asistencia técnica, así como espacios y líneas específicas de investigación científica, como la atención humanitaria a las personas afectadas.

Hasta la primera guerra del Golfo de 1991, Rodríguez Ubeda (2014) afirma que la principal amenaza nuclear, química, biológica y radiológicas se esperaba que procediera de las grandes superpotencias mundiales que disponían de este tipo



de armamento, por lo que la defensa y protección de la fuerza militar debía ser acorde a la misma. Pero tras aquel hito bélico de la guerra del Desierto “quedó demostrada existencia de países que una forma incontrolada fabricaban o poseían armamento tanto químico como biológico” (p. 4). Según Rodríguez Ubeda, “el progreso tecnológico, el avance de la ciencia y la globalización han contribuido sin duda alguna, a aumentar la presencia y potencia de este tipo de productos y sus precursores en el mercado mundial” (p. 5).

Al respecto, Moro Juez (2011) sostiene “los atentados perpetrados por la secta religiosa japonesa Aum Shinrikyo (Verdad Suprema) con gas sarín en la ciudad de Matsumoto (1994) y en Tokio (1995) ataque en el que murieron 12 personas y afectación de otras 5.000” (p. 26), demuestra la acción de actores no estatales. De forma similar, la “crisis de los sobres” o Amerithrax, en 2001 en Estados Unidos, donde se buscó la diseminación intencionada de esporas de *Bacillus anthracis* por medio de cartas, fue la culminación de una serie de incidentes bioterroristas que se habían venido produciendo a lo largo de las décadas anteriores.

Otros casos son el hallazgo de ricino y la correspondiente captura de sus responsables en un sector residencial al norte de Londres (2003) y la captura en Francia (2009) de un ingeniero nuclear próximo al yihadismo de Al Qaeda del Magreb Islámico. Entre tanto, en la dimensión ciber se compara el crecimiento de sitios web relacionados con agentes biológicos, químicos y radiológicos: en 1998 existían 12 sitios y para 2009 más de 4.000. Así, con razón Warrick (2010) afirma que “el reto de mantener viable un cultivo bacteriano, en ocasiones muy exigente, se plantea la necesidad de realizar un sistema de aislamiento y purificación que la mayor de las veces resulta inaccesible para el gran público”.

Vistos estos casos, es posible afirmar que existe la voluntad de actores no estatales para acceder a biológicos, químicos y radiológicos para perseguir sus fines, y que con la tecnología en el campo científico, tecnológico y en la web, sumada a las capacidades económicas, es viable que logren sus objetivos para operar, almacenar y accionar estas armas. De ahí la necesaria cooperación internacional y la aproximación multidimensional de la seguridad para afrontar estos desafíos.

## Estabilidad de la paz mundial y el Tratado de Tlatelolco

El carácter internacional del Tratado para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina y el Caribe, denominado generalmente Tratado de Tlatelolco, permitió la desnuclearización de la región de Latinoamérica y el Caribe estableciendo sus firmantes en 1967 una zona libre de armas nucleares (ZLAN), que son:

espacios geográficos en los cuales los países que ejercen plena jurisdicción territorial asumen el compromiso de prohibir ensayos nucleares y evitar la adquisición, fabricación, introducción, transporte, tránsito e instalación de armas nucleares en los territorios previamente delimitados (Morales Martínez, 2019, p. 294)

Además, estas zona libre de armas nucleares se constituyen en medidas prácticas que contribuyen a la estabilidad de la paz mundial.

Producto de esta iniciativa, se firmó en 1968 el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares y la consolidación de otras cuatro zonas libres de armas nucleares: la primera a través del Tratado de Rarotonga (Zona Libre De Armas Nucleares del Pacífico Sur) en 1985, una segunda basada en el Tratado de Bangkok (establecimiento de una zona libre de armas nucleares en Asia Sudoriental) en 1995, una tercera con el Tratado de Pelindaba (zona libre de armas nucleares en África) en 1996, y una cuarta fundamentada en el Tratado de Semipalatinsk (zona libre de armas nucleares en Asia Central) en 2006 (Organización Internacional de Energía Atómica, 2021).

El Tratado de Tlatelolco se constituyó en insumo para la firma del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares, el cual se instituyó en el principal sustento del sistema internacional para prohibir la proliferación de armas nucleares, así como para limitar la transferencia de este tipo de tecnología entre países. Además, provee el fundamento para que las potencia nucleares realicen la disminución gradual de armamento atómico sobrante, hasta encontrar un balance que les permitiera contar solo con el arsenal requerido para velar por su propia seguridad.

Así las cosas, es significativo el aporte del Tratado de Tlatelolco y, en especial, de Latinoamérica y el Caribe en el desarme y no proliferación nuclear, toda vez que no solamente significó la manifestación de la voluntad soberana de las naciones sobre el estado deseado de seguridad regional, sino que fundamentó la creación del Organismo para la Proscripción del Armamento Nuclear en América Latina y Caribe (OPANAL). Esta institución, responsable por el control y supervisión del cumplimiento de las responsabilidades del tratado, lidera junto con el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) todas las iniciativas y actividades que protejan la zona libre de armas nucleares respecto a la renuncia de los países de la región realizaron frente al interés de desarrollar tecnología nuclear con fines bélicos (Morales Martínez, 2019, p. 295).

En efecto, la Resolución 3472 B de la Asamblea General de las Naciones Unidas establece las obligaciones de los Estados que cuentan armas nucleares (Federación de Rusia, Estados Unidos de América, Francia, China y Reino Unido —en forma declarada— e Israel, Pakistán, India y Corea del Norte —presuntamente—),

para con las zona libre de armas nucleares (Castro Trenti, 2017, p. 37). Específicamente, la Resolución 3472 B establece como deberes:

- Respetar en todas sus partes el estatuto de ausencia total de armas nucleares definido en el tratado o convención que sirva de instrumento constitutivo de la zona.
- No contribuir en forma alguna a que en los territorios que formen parte de la zona se practiquen actos que entrañen una violación del referido tratado o convención.
- No emplear armas nucleares y no amenazar con su empleo contra los Estados integrantes de la zona (OPANAL, 2021b, p. 1).

### **Perspectivas sobre el estado actual de la proliferación de las armas de destrucción masiva**

La proliferación de armas de destrucción masiva ha sido una preocupación latente en el sistema internacional, convirtiéndose en un tema de gran relevancia y amplio debate entre académicos y tomadores de decisiones, pues las armas de destrucción masiva se convierten en una amenaza directa a la paz y la estabilidad global. Estas preocupaciones han sido manifestadas por diversas organizaciones y actores internacionales, los cuales han resaltado las nefastas consecuencias para la seguridad a nivel nacional, regional y mundial. Stivachitis (2000, p. 103) afirma que la proliferación de armas, junto con la ausencia de mecanismos contundentes que permitan evitar las crisis y con la inestabilidad doméstica que enfrentan algunos Estados que cuentan con armas de destrucción masiva, aumenta significativamente la posibilidad de su uso; y es que, a pesar de que se han usado en dos ocasiones solamente, Hiroshima y Nagasaki, son bien conocidas sus consecuencias: cerca de 340.000 personas muertas y graves afectaciones a la salud de quienes sobrevivieron, teniendo efectos hoy en día tales como altos índices de cáncer, especialmente leucemia, además de mutaciones genéticas por la exposición constante a la radiación (Comité Internacional de la Cruz Roja, 2015).

La proliferación de armas de destrucción masiva junto con la ausencia de mecanismos para evitar y gestionar crisis, así como la inestabilidad doméstica que enfrentan los estados poseedores, aumentan las posibilidades de su uso. Es por ello que en las últimas décadas la Organización de Naciones Unidas (ONU) y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) han desarrollado lineamientos de política internacional y estudios que permiten comprender el impacto de la proliferación de este tipo de armas, así como la complejidad de llegar a un desarme total por parte de los actores tradicionales del sistema internacional.

Dentro de los esfuerzos que ha realizado la ONU en materia de regulación de las armas de destrucción masiva se encuentran como antecedente la primera resolución de la Asamblea General, la cual estableció la comisión para tratar las cuestiones relacionadas con los avances de la energía atómica, lo que posteriormente crearía la Organización Internacional de la Energía Atómica y otras organizaciones derivadas; asimismo, estos esfuerzos han evolucionado junto con las nuevas amenazas a la seguridad global y en el marco de la Asamblea General (Organización de las Naciones Unidas, 2018) se aprobó la Resolución 73/55, con “medidas para evitar la adquisición por terroristas de armas de destrucción en masa”. Se resalta a continuación algunos puntos clave de dicho documento:

- Exhorta a todos los Estados miembros a apoyar los esfuerzos internacionales para impedir la adquisición por terroristas de armas de destrucción en masa y sus sistemas vectores.
- Hace un llamamiento a todos los Estados miembros a fin de que consideren la posibilidad de adherirse al Convenio Internacional para la Represión de los Actos de Terrorismo Nuclear y de ratificarlo sin demora, y alienta a los Estados parte en el Convenio a revisar su aplicación.
- Insta a todos los Estados miembros a adoptar y reforzar las medidas nacionales que corresponda para evitar la adquisición por terroristas de armas de destrucción en masa, sus sistemas vectores y los materiales y las tecnologías relacionados con su fabricación.
- Alienta a los Estados miembros y a las organizaciones regionales e internacionales competentes a cooperar para fortalecer las capacidades nacionales a ese respecto.

El Consejo de Seguridad de la ONU (Organización de las Naciones Unidas, 2004) también se ha pronunciado al respecto afirmando en la Resolución 1540 que la proliferación de las armas nucleares, químicas y biológicas, así como sus sistemas vectores, constituye una amenaza a la paz y la seguridad internacionales. En esta resolución también se expresa la preocupación por la amenaza del terrorismo y el riesgo de que agentes no estatales puedan “adquirir, desarrollar o emplear armas nucleares, químicas y biológicas y sus sistemas vectores o traficar con ellas” (p. 2). Otra preocupación que se indica está relacionada con el tráfico ilícito de armas nucleares, químicas y biológicas, la cual plantea una dimensión aún desconocida que afecta directamente la paz y la seguridad internacionales. Recientemente, en 2016, se llegó a la Resolución 2325 (Organización de las Naciones Unidas, 2016), en donde el Consejo de Seguridad exhorta a los Estados a fortalecer sus regímenes nacionales e intensificar la necesidad de coordinar a nivel nacional, regional, subregional e internacional la respuesta global que implican las amenazas a la paz, haciendo especial énfasis en la proliferación armas de destrucción masiva.

Por otro lado, la OTAN (2021) señala que la proliferación de armas de destrucción masiva seguirá siendo más aguda en algunas de las regiones más volátiles del mundo, lo cual tiene unos efectos potenciales en la configuración de amenazas para los aliados de la organización. También resalta que la OTAN está preparada para afrontar ataques con armas de destrucción masiva, o eventos con armas químicas, biológicas, radiológicas y nucleares (QBRN) con una estrategia de enfoque político-militar de corte integral. Esta involucra aspectos como la mejora de capacidades de defensa contra armas QBRN, la Fuerza de Tarea de Defensa QBRN Conjunta Combinada de la OTAN, el Centro Conjunto de Excelencia en Defensa QBRN, la creación de capacidades y colaboración científica, y la preparación de la población civil ante posibles ataques que permitan una resiliencia más rápida, entre otros aspectos.

## Grupos terroristas y armas de destrucción masiva

El acceso por parte de grupos terroristas a armas de destrucción masiva o sus componentes representa una amenaza a la paz y la seguridad mundial, toda vez que configura un escenario de inestabilidad permanente frente al balance de poder existente en las regiones y a la posibilidad de desafiar el mantenimiento de la ley y el orden. Por tal motivo, los Estados que mantienen ese tipo de armas insisten en que son indispensables para preservar el orden internacional, no obstante, pueden existir otras justificaciones para tal decisión. Por ejemplo, para Rosas y Cornejo Álvarez (2018), los Estados “prefieren mantener sus arsenales nucleares por cuestión de estatus: cualquier enemigo lo pensará dos veces antes de atacarlos sabiendo que están en posesión de tales recursos” (p. 165); sin embargo, “en un entorno multipolar ya no se puede confiar solo en la disuasión para preservar la seguridad, pues ésta debe ser más una tarea constructiva y con rostro humano” (p. 165).

En décadas pasadas, los análisis más tradicionales sobre el acceso de grupos terroristas a armas de destrucción masiva tendían a descartar esa posibilidad, ya que se consideraba que estas organizaciones no tenían el nivel de refinamiento para controlar todas los aspectos técnicos de este tipo de armamento (Hoffman, 1997, p. 50). Así mismo, se pensaba que estos grupos se inclinaban más a la realización de actos de violencia masiva donde existiera un gran impacto con el mínimo de recursos empleados. Sin embargo, casos como los ataques con gas sarín en el metro de Tokio (Okumura *et al.*, 2005) o en Siria (Rosman *et al.*, 2014), así como los intentos de infectar con ántrax algunos senadores estadounidenses a través de envíos por correo (Cymet y Kerkvliet, 2004; Wein, Craft y Kaplan, 2003) y los intentos de Hezbolá por introducir material radiológico a Latinoamérica con fines terroristas (King, 2019), esta posición negacionista se ha comenzado a reevaluar.



En principio, tal como lo establecen Ackerman y Jacome (2018, p. 23), no todas las armas químicas, biológicas, radiológicas y nucleares se deben considerar como de destrucción masiva. Esta claridad es fundamental cuando se analiza el verdadero riesgo que organizaciones terroristas puedan significar si acceden a armas de destrucción masiva o sus componentes. En efecto, dichos grupos operan generalmente bajo limitaciones de recursos e infraestructura que implican que la realización de un ataque que pueda causar bajas catastróficas, trastornos sociales generalizados o consecuencias económicas devastadoras es remoto. Si bien, la violencia de un ataque a menor escala con armas de destrucción masiva como técnica del terrorismo puede atraer atención en razón a la afectación psicológica de sus víctimas y de la sensación de inseguridad creada en los ciudadanos, no se generará el nivel de bajas o la destrucción física de infraestructura asociadas con el uso de armas de destrucción masiva.

No obstante estas limitaciones en la gravedad de los ataques con armas de destrucción masiva por parte de grupos terroristas, es claro que pueden afectar los imperativos geopolíticos de cada país y la consecución de los fines planeados por los Estados. Tal como los define Cabrera Ortiz *et al.* (2020, pp. 27-29), los imperativos geopolíticos son “las necesidades estratégicas que un país debe perseguir si quiere lograr su propia seguridad y éxito en el plano regional o mundial; estos son caminos no ideológicos, determinados por la geografía de un país y sus vecinos” (p. 27) y se resumen en cinco aspectos: (1) estabilizar y desarrollar los espacios vacíos, (2) proyectar y salvaguardar el desarrollo integral bioceánico, (3) proteger el núcleo vital, (4) proteger e interconectar las fronteras interiores y exteriores, y (5) generar una proyección estratégica y tecnológica.

El primer aspecto, estabilizar y desarrollar los espacios vacíos, requiere robustecer la presencia estatal en todo el territorio nacional y propender por el desarrollo local a través del desarrollo económico y la evolución de los servicios sociales. Con esto se busca desarticular las posibles acciones de los grupos terroristas que pueden aprovechar la inexistencia del Estado en regiones apartadas para obtener armas de destrucción masiva y sus precursores, generando zonas criminales bajo la amenaza del uso de la violencia y el establecimiento de dinámicas locales de acuerdo con sus intereses. Es decir que las dinámicas socioeconómicas se configuran de tal manera que favorecen y garantizan la supervivencia de estos grupos en el territorio y generan un control de la población civil, así como la adquisición de recursos, tanto naturales como económicos, que financien su lucha y el suministro de información. Lo cual resulta en una “legitimización” de la criminalidad y, en muchas ocasiones, llegan a suplir las actividades primarias del Estado prestando seguridad a la población y recaudando impuestos, diluyendo la poca institucionalidad del Estado en estas regiones.

El segundo, proyectar y salvaguardar el desarrollo integral bioceánico, implica expandir la infraestructura de transporte multimodal y fortalecer el poder marítimo

de la nación, incluyendo el control de líneas de comunicación. También permite fortalecer la cooperación regional desde una visión holística, puesto que al proyectar los corredores bioceánicos como estratégicos para América Latina se estimula el desarrollo comercial a través de las integraciones económicas, como la Alianza del Pacífico o el Mercosur. A su vez, permite articular las políticas de seguridad de los Estados latinoamericanos desde un enfoque multidimensional, y de esta forma se coartan las posibilidades del acceso a armas de destrucción masiva toda vez que se reducen los espacios sin control que puedan permitir el accionar de redes de tráfico de armas y demás actividades ilegales.

El tercero, proteger el núcleo vital, conlleva a establecer mecanismos para defender el ámbito político, económico, social, militar y tecnológico de amenazas como las armas de destrucción masiva que faculten a grupos terroristas coaccionar Estados y aceptar sus pretensiones. Estos mecanismos deben estar orientados a mantener la conjunción y estabilidad de los elementos del núcleo vital, si bien los grupos terroristas o “quienes están en la contraparte intentan conformar un *Heartland* con el cual pretender destruir el existente e imponer, a su vez, las nuevas condiciones de organización de tipo económico o de tipo político-ideológico o de ambos” (López, 1993, p. 80).

El cuarto, proteger e interconectar las fronteras interiores y exteriores, busca resaltar la importancia de las regiones y el carácter estratégico de las fronteras terrestres y marítimas como defensa pasiva ante el accionar de grupos terroristas. De esta manera, comprender las fronteras como ejes de crecimiento y desarrollo que nutran el núcleo vital, así como su control a través de políticas de seguridad y defensa que se adapten a los contextos específicos de cada frontera, favorece la expansión del núcleo vital y de esta manera limita el accionar de los grupos terroristas y la adquisición de insumos para el desarrollo de armas de destrucción masiva.

Finalmente, el quinto aspecto, generar una proyección estratégica y tecnológica, aboga por la innovación científica y la transformación nacional, contribuyendo al cierre de brechas y al funcionamiento de mecanismos de control en contra de grupos terroristas. Es decir, permite el fortalecimiento de las capacidades estratégicas del Estado, entre ellas la inteligencia tecnológica y la vigilancia del Estado. A través de estos mecanismos, que permiten la centralización y triangulación de la información de todo tipo (movimientos financieros, comunicaciones, etc.), lo que posibilita una mejor toma de decisiones y a su vez facilita el seguimiento y rastreo de las actividades terroristas.

## Colombia y las armas de destrucción masiva

Colombia es un Estado que, aun a pesar de que firmó el Tratado de Tlatelolco en 1967 y lo ratificó como parte de su ordenamiento jurídico en 1972, ha tenido

avances discretos en el establecimiento de una política pública que evite la proliferación de armas de destrucción masiva. Aparte de acoger los documentos internacionales de regulación en armas de destrucción masiva, como firmar un acuerdo de salvaguardas nucleares con el OIEA en 1982, suscribir el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares en 1968 con su posterior ratificación en 1986 en Washington, Moscú y Londres, firmar el Tratado sobre la Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares (TPCEN) en 1996 y ratificarlo en 2008, y suscribir el Tratado sobre la Prohibición de las Armas Nucleares (TPAN) en 2018 (OPANAL, 2021a), el avance de una política pública propia sobre el tema ha no ha tenido el dinamismo requerido para evitar completamente estas amenazas.

Esta ambivalencia es quizá la razón por la que se han presentado algunos sucesos con armas de destrucción masiva en Colombia que, aunque bastante limitados, han generado preocupación en la región por sus posibles consecuencias. Estos riesgos se han presentado en forma específica con el hermano país de Venezuela a través de hechos como la llegada en 2008 de varios buques de la Marina de Guerra Rusa (Ibarz, 2008), la presunta compra en 2015 de información para desarrollar armas nucleares (BBC, 2015), la presencia en 2018 de aviones Tupolev 160 de la Federación de Rusia, con capacidad de transportar armamento nuclear, para realizar ejercicios militares (*Semana*, 2018) y la intención de compra de misiles a Irán (Ocando Alex, 2020).

Aunque la postura oficial del gobierno venezolano ha sido desestimar estos episodios, no dejan de constituirse como una posible amenaza a la seguridad y defensa de Colombia, así como a la paz regional; en especial si se considera la utilización del espacio aéreo nacional o el mar territorial como tránsito para la movilización de armas de destrucción masiva. En efecto, como sugieren Ljodal y Palma Morales (2009), este tipo de hechos aunque pueden no implican una amenaza explícita, logran considerarse como la evolución de una política de diplomacia de cañonero, al utilizar la amenaza de una fuerza militar limitada con el propósito de demostrar poder y obtener un propósito concreto.

Quizás en respuesta a estos incidentes interestatales y a la posibilidad de que grupos al margen de la ley obtengan armas de destrucción masiva para defender sus intereses delincuenciales, Colombia recientemente desarrolló una Política Nacional Antilavado de Activos, contra la financiación del terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva, a través del Documento Conpes 4042 de agosto de 2021. Este documento busca mejorar “la efectividad del Sistema Antilavado de Activos y Contra la Financiación del Terrorismo (ALA/CFT), con un enfoque que consolide la lucha contra la financiación de la proliferación de armas de destrucción masiva (CFPADM) en Colombia” (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2021).

Este documento se fundamenta en la necesidad de fortalecer el Sistema Antilavado de Activos y Contra la Financiación del Terrorismo (ALA/CFT) para

“prevenir, detectar, investigar y juzgar los fenómenos asociados al lavado de activos (LA), la financiación del terrorismo (FT) y la financiación de la proliferación de armas de destrucción masiva (FPADM)” (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2021, p. 10), mitigando las brechas en su efectividad. Por una parte, establece la íntima relación que existe entre las actividades delictuales de las organizaciones criminales, la generación de recursos ilícitos y la utilización de estos en la protección de sus intereses, incluyendo la adquisición de armas de destrucción masiva. Por otra, resume en cuatro aspectos los obstáculos que se presentan en la lucha contra este fenómeno. El primero corresponde a las diferencias en el entendimiento de los fenómenos de lavado de activos, financiación del terrorismo y financiación de la proliferación de armas de destrucción masiva, entre los diferentes actores encargados de enfrentarlos; el segundo se centra a los vacíos jurídicos del marco normativo que tipifica las conductas ilícitas; el tercero gira entorno a la limitada disponibilidad y baja calidad de la información requeridas para combatir el accionar de los grupos criminales y la intervención de sus finanzas; el cuarto y tal vez más importante es la baja articulación entre los actores del sistema (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2021, p. 11).

Esta perspectiva es compartida por Bejarano Castillo, Dams Angulo y Pachón Gómez (2019) al sugerir que:

la globalización, el acceso a información y el rápido progreso científico y tecnológico, suponen grandes desafíos para los actores estatales e internacionales, debido a que organizaciones terroristas, criminales o grupos armados organizados pueden apoderarse, producir y utilizar este tipo de armas (p. 8).

Así mismo, resaltan la necesidad de fortalecer un marco normativo para la gestión del riesgo que permita el control efectivo del acceso y proliferación de armas de destrucción masiva por parte de organizaciones al margen de la ley.

Es precisamente la posibilidad de que los grupos delictuales tengan acceso a armas de destrucción masiva para fortalecer su injerencia en el territorio nacional y proteger sus redes de financiamiento ilegal lo que hace necesario el diseño de una estrategia de seguridad multidimensional. Esto significa el “establecimiento de una ruta a seguir, así como el empleo de medios para superar determinados obstáculos en un proceso lógico, coherente y pensado que permite alcanzar los objetivos deseados” (Cabrera Ortiz *et al.*, 2020, p. 8). Este enfoque multidimensional implica que se considere la participación de diferentes actores y estamentos:

en su formulación y ejecución, teniendo presente otras amenazas que distan de las tradicionales, mientras se generan sinergias para la consecución de los fines de la seguridad en ese contexto, dentro de los diferentes ámbitos del poder y potencial nacional (Cabrera Ortiz *et al.*, 2020, p. 8).

En la formulación de esta estrategia de seguridad multidimensional enfocada a las armas de destrucción masiva es necesario contemplar los seis intereses estratégicos propuestos por Cabrera Ortiz *et al.* (2020, pp. 25-26) que proyectan una acción unificada en contra de esta amenaza, a saber:

- *Protección de los activos estratégicos de la nación.* Los recursos hídricos, los dos océanos, el medio ambiente, la biodiversidad, la infraestructura crítica, el ciberespacio y el espectro electromagnético, entre otros, deben ser preservados de toda amenaza interna o externa para garantizar el bienestar y desarrollo integral de la nación.
- *Control efectivo de las fronteras nacionales.* El Estado debe asegurar la soberanía y hacer un control efectivo de todas las fronteras terrestres, marítimas y espaciales, invirtiendo los esfuerzos y recursos necesarios para evitar posibles ataques o cualquier tipo de violaciones a la soberanía.
- *Protección integral del territorio y desarrollo marítimo y espacial del país.* El territorio de la nación va más allá de su extensión continental e incluye el territorio marítimo, el espacio, el espacio aéreo y el segmento de la órbita geostacionaria, los cuales deben protegerse en su integralidad; por lo tanto, es indispensable lograr el desarrollo marítimo y espacial para cumplir este propósito.
- *Preponderancia de las economías lícitas en el territorio nacional.* La legalidad debe predominar en todas las actividades económicas del país, de tal manera que se anule la fuente de financiamiento de la criminalidad derivada del tráfico de drogas, minería ilegal, trata de personas, lavado de activos y de la corrupción, etc.
- *Fortalecimiento de la identidad nacional, la cultura, la educación y la innovación.* La identidad nacional es un elemento esencial para la supervivencia del Estado colombiano, así como para el autorreconocimiento como sociedad, soportada en la legitimidad y en la gobernabilidad, fruto del control, el dominio del territorio y la presencia de la institucionalidad. Lo anterior está ligado a la necesidad de fortalecer la cultura, la educación y la innovación como pilares de una sociedad en constante cambio.
- *Desarrollo territorial sostenible con infraestructura de calidad.* Se debe garantizar un desarrollo territorial sostenible, respetuoso del medio ambiente y con perspectiva de expansión y crecimiento con equidad. Así mismo, se debe seguir fortaleciendo la atracción de la inversión extranjera, la innovación y el desarrollo productivo y tecnológico, pues juntos contribuirán a la aceleración del crecimiento inteligente y sostenible.

Son estos intereses estratégicos, como pilar de una estrategia de seguridad multidimensional, los que permiten la regulación de las armas de destrucción masiva en Colombia y la obstaculización de las pretensiones de los grupos criminales y terroristas.

## Conclusiones y recomendaciones

Este capítulo realizó un análisis conciso sobre el acceso, la posesión y el uso de armas de destrucción masiva y sus implicaciones para Colombia. Cubrió temas como el balance actual de la proliferación de armas nucleares, químicas, biológicas y radiológicas a nivel mundial, y las amenazas que representan a la paz mundial; la importancia del Tratado de Tlatelolco para la estabilidad de la paz mundial; la amenaza que representa para la paz y la seguridad mundial que grupos terroristas accedan a armas de destrucción masiva; y los riesgos y amenazas que significan para Colombia que potencias extrarregionales utilicen el espacio aéreo o el mar territorial como tránsito para la movilización de armas de destrucción masiva.

En cuanto la capacidad nuclear, se registran nueve Estados-nación que ostentan esta capacidad y que representan un número relativamente reducido frente al número total de Estados miembros de la ONU (193). Esto no es algo endógeno, sino que obedece a la limitante de acceso al conocimiento y la tecnología necesaria para el proceso de fisión —ya sea uranio altamente enriquecido (UAE) o plutonio separado—, así como las capacidades de despliegue a bordo de submarinos, aeronaves y vehículos terrestres, lanzamiento por medio de misiles y sistema de guiado correspondiente. Sin embargo, dado el número de sistemas desplegados, la capacidad de destrucción y el arsenal en reserva son suficientes para generar efectos catastróficos para el planeta y la existencia de seres vivos y el propio ecosistema. En igual medida, se aplica para las armas radiactivas, biológicas y químicas, dados los avances tecnológicos, el uso dual de la industria.

Las capacidades nucleares, químicas, biológicas y radiológicas de los Estados-nación no tienen la voluntad de renunciar como se ha registrado después de la Primera y Segunda Guerra Mundial, al considerar sus intereses políticos y la perspectiva realista de suma cero, al lado de factor de disuasión. La gobernanza limitada que se observa desde las guerras mundiales en esta materia se circunscribe a los instrumentos y mecanismos de cooperación, en su mayoría multilaterales. Estos parten de la transparencia a la hora de permitir las visitas e inspecciones, así como en los propios informes expuestos por los países, sin que se pueda generar una acción efectiva y vinculante. Como consecuencia, se trabaja más en la prevención y en la respuesta, en caso de presentarse un episodio dentro del espectro nuclear, radiológico, biológico y químico, principalmente por

el Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA) o por la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ).

Así, es importante anotar la gestión continua de la Comisión de Desarme desde 1979, que ha impulsado el diálogo permanente entre las partes interesadas, junto con la Campaña Internacional para Abolir las Armas Nucleares (ICAN), espacios que impulsaron la reciente materialización del Tratado sobre la Prohibición de las Armas Nucleares (TPAN) en enero de 2021. De esta manera, la expectativa se produce en relación con la posibilidad de mantener un ritmo de reducción efectiva del número de ojivas, que se limite el acceso al conocimiento y a la tecnología para no alcanzar el material de fisión.

Finalmente, Corea del Norte e Irán son casos de especial atención por su beligerancia, por la capacidad probada en el caso de la República Popular de Corea y el desbordamiento al plano militar de la supuesta apuesta de capacidades pacíficas por parte de Irán. Por esto tiene sentido la activación de organizaciones militares como es el caso de la OTAN, por medio de la Fuerza de Tarea Defensiva NRBQ o Combined Joint CBRN Defence Task Force (CJ-CBRND-TF).

Entre tanto, son los actores no estatales —en forma de organizaciones terroristas de ideología radical-extremista—, dado su poder adquisitivo, los que podrían adquirir algún sistema nuclear y material para sus fines, con consentimiento o no de uno de los gobiernos hoy que tienen esta capacidad de armas nucleares, radiológicas, biológicas y químicas. De ahí la necesidad de contar con una acción integral e interinstitucional para prevenir, detectar y neutralizar una acción en este sentido, en especial, cuando hay uso dual de los elementos nucleares, químicos, biológicos y radiológicos.

De los aspectos cubiertos surgen algunas recomendaciones necesarias para la prevención del acceso, la posesión y el uso de armas de destrucción masiva en Colombia:

- La primera corresponde a la necesidad de avanzar en el fortalecimiento de mecanismos y políticas regionales de acción unificada en contra de las armas de destrucción masiva que facilite el intercambio de información sobre riesgos a la seguridad y defensa de las naciones de Latinoamérica y el Caribe, así como la judicialización de redes criminales dedicadas al comercio de armas de destrucción masiva y sus precursores.
- La segunda gira entorno a aumentar el control, a través de medios tecnológicos, de los territorios nacionales donde la presencia estatal es limitada y los accidentes geográficos permiten que grupos criminales ingresen al país armas de destrucción masiva o sus precursores. Esto incluye el determinar la capacidad de redes de tráfico de armas para comercializar y distribuir

armas de destrucción masiva, así como el posible interés de grupos al margen de la ley en la obtención y utilización de este tipo de armamento. Así, en el caso colombiano, el sector defensa debería fortalecer una organización dentro de las Fuerzas Armadas dedicada al análisis y la formulación de directrices y de capacidades para la prevención junto con una línea de investigación científica y de respuesta nucleares, químicas, biológicas y radiológicas, dentro del marco de la cooperación internacional, como lo estima la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ).

- La tercera recomendación se fundamenta en evaluar la importación legal al país y comercialización de productos o servicios con potencial uso bélico, que puedan ser adquiridos en forma individual por grupos terroristas para la fabricación de armas de destrucción masiva. Esto conlleva el fortalecimiento de mecanismos de verificación sobre licencias de venta en productos susceptibles de ser empleados como arma potencial y del conocimiento y tecnología para su procesamiento.
- Una cuarta recomendación radica en la permanente expansión del sistema ALA/CFT que permita evitar la financiación de la proliferación de armas de destrucción masiva, así como la colaboración interinstitucional entre las diferentes entidades estatales que garantice el acceso a información de calidad en el modo, tiempo y lugar requerido.
- La quinta y última recomendación se dirige a la concentración de esfuerzos para la generación de cohesión social que permita contrarrestar el delito desde sus inicios, creando oportunidades de empleo y desarrollo en las regiones que permita desestimar la ilegalidad como una forma de vida.



## Referencias

- Ackerman, G., y Jacome, M. (2018). WMD Terrorism: The Once and Future Threat. *Prism*, 7(3), 22-37.
- Amnistía Internacional. (2021). *ONU: Las potencias nucleares deben sumarse al tratado histórico que ilegaliza las armas nucleares*. Recuperado de: <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2021/01/un-nuclear-powers-must-sign-historic-treaty-making-nuclear-weapons-illegal-2/>.
- BBC. (2015). *EE. UU.: Condenan a científico que ofreció a Venezuela desarrollar armas nucleares*. Recuperado de: [https://www.bbc.com/mundo/ultimas\\_noticias/2015/01/150128\\_ultnot\\_eeuu\\_condena\\_armas\\_nuclear\\_venezuela\\_ng](https://www.bbc.com/mundo/ultimas_noticias/2015/01/150128_ultnot_eeuu_condena_armas_nuclear_venezuela_ng).
- Bejarano Castillo, L., Dams Angulo, D., y Pachón Gómez, D. (2019). Armas de destrucción masiva hacia un marco normativo para la gestión del riesgo en el sistema financiero. *Semana Económica*, 1212, 1-14.
- Cabrera Ortiz, F., Giraldo Bonilla, H. F., Grisales Franceschi, O. E., y Tobar Soler, O. A. (2020). *Estrategia multidimensional de seguridad nacional. Propuesta 2018-2028*. Bogotá: Escuela Superior de Guerra. DOI: <https://doi.org/10.25062/9789585310100>.
- Carter, A. B. (2004). How to counter WMD. *Foreign Affairs*, 83(5), 72-85. DOI: <https://doi.org/10.2307/20034068>.
- Castro Trenti, F. J. (2017). *El Tratado de Tlatelolco: Implicaciones sociales y económicas*. Buenos Aires: Universidad de Belgrano.
- Cirincione, J., Matthews, J. T., Perkovich, G., y Orton, A. (2004). WMD in Iraq: Evidence and Implications. *Biosecurity and Bioterrorism: Biodefense Strategy, Practice, and Science*, 2(1), 51-55. DOI: <https://doi.org/10.1089/153871304322964345>.
- Comité Internacional de la Cruz Roja. (2015). *70 años después, los sobrevivientes y sus familiares siguen gravemente afectados*. Recuperado de: <https://www.icrc.org/es/hiroshima-y-nagasaki>.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2021). *Política nacional antilavado de activos, contra la financiación del terrorismo y contra la financiación de la proliferación de armas de destrucción masiva*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Cruz Roja Internacional. (2021). *Una victoria para la humanidad: entra en vigor el tratado sobre la prohibición de las armas nucleares*. Recuperado de:

<https://www2.cruzroja.es/web/ahora/-/entra-en-vigor-el-tratado-sobre-la-prohibicion-de-armas-nucleares>.

- Cymet, T. C., y Kerkvliet, G. J. (2004). What is the True Number of Victims of the Postal Anthrax Attack of 2001? *Journal of Osteopathic Medicine*, 104(11), 452-452. DOI: <https://doi.org/10.7556/JAOA.2004.104.11.452>.
- Eriksen, S. K., & Holøien, L. M. (2010). From proliferation to peace. *The Nonproliferation Review*, 17(2), 281-299. DOI: <https://doi.org/10.1080/10736700.2010.485429>.
- Galazin, M. K. M. (2019). WMD and the Arctic. *Comparative Strategy*, 38(2), 118-138. DOI: <https://doi.org/10.1080/01495933.2019.1573075>.
- Gilman, N., Goldhammer, J., y Weber, S. (Eds.). (2011). *Deviant globalization: black market economy in the 21st century*. Londres: Continuum.
- Hoffman, B. (1997). Terrorism and WMD some preliminary hypotheses. *The Nonproliferation Review*, 4(3), 45-53. DOI: <https://doi.org/10.1080/10736709708436678>.
- Ibarz, J. (2008). Los rusos vuelven al Caribe. *La Vanguardia*. Recuperado de: <https://www.lavanguardia.com/internacional/20081125/53585858532/los-rusos-vuelven-al-caribe.html>.
- Isidoro, R. M. (2006). ¿Es válido el concepto de disuasión en el siglo XXI? *Política Exterior*, 20(109), 83-93.
- Jáuregui Lobera, I. (2020). Guerra química en la I y II Guerras Mundiales. *Journal of Negative and No Positive Results*, 5(2), 218-235.
- King, L. J. (2019). *The Radiological and WMD Threat Posed to National Security by Hezbollah in Latin America*. Los Alamos: Los Alamos National Laboratory.
- Ljodal, T., y Palma Morales, O. (2009). Visita de Rusia al mar Caribe: Geopolítica, diplomacia y poder naval. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 4(7), 19-26. DOI: <https://doi.org/10.25062/1900-8325.118>.
- López, J. (1993). El Estado como núcleo vital: El caso colombiano. *Revista Universidad Eafit*, 29(92), 79-90.
- Morales Martínez, E. D. (2019). La contribución del Opanal al desarme nuclear en Latinoamérica: Un análisis de la efectividad del régimen de Tlatelolco y de la gobernanza regional sobre la no proliferación nuclear. *Revista da Escola de Guerra Naval*, 25(2), 292-314.

- Moro Juez, M. (2011). Posibilidades terroristas del empleo de armas NBQ-R. En *Las armas NBQ-R como armas de terror* (pp. 23-82). Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Ocando Alex, G. (2020). *Expertos: La presunta compra de misiles iraníes por Venezuela busca irritar a EE. UU.* Recuperado de: <https://www.vozdeamerica.com/venezuela/misiles-iranies-venezuela-eeuu>.
- Okumura, T., Hisaoka, T., Yamada, A., Naito, T., Isonuma, H., Okumura, S., Miura, K., Sakurada, M., Maekawa, H., Ishimatsu, S., Takasu, N., y Suzuki, K. (2005). The Tokyo subway sarin attack—lessons learned. *Toxicology and Applied Pharmacology*, 207(2), 471-476. DOI: <https://doi.org/10.1016/J.TAAP.2005.02.032>.
- Opanal. (2021a). Colombia. Países. Recuperado de: <https://www.opanal.org/colombia-2/>.
- Opanal. (2021b). Preguntas frecuentes. Recuperado de: <https://www.opanal.org/preguntas-frecuentes/>.
- OPAQ. (2021). La organización. Recuperado de: <https://www.opcw.org/es/la-organizacion/opaq-basicos>.
- Organismo Internacional de Energía Atómica. (2021). Declaración conjunta del vicepresidente y jefe de la Organización de Energía Atómica de la República Islámica del Irán y el director general del Organismo Internacional de Energía Atómica. Recuperado de: <https://www.iaea.org/es/newscenter/pressreleases/declaracion-conjunta-del-vicepresidente-y-jefe-de-la-organizacion-de-energia-atmica-de-la-republica-islamica-del-iran-y-el-director-general-del-organismo-internacional-de-energia-atmica>.
- Organización de las Naciones Unidas. (2004). Resolución 1540 de la Organización de las Naciones Unidas. Recuperado de: [https://undocs.org/es/S/RES/1540\(2004\)](https://undocs.org/es/S/RES/1540(2004)).
- Organización de las Naciones Unidas. (2016). Resolución 2325 de la Organización de las Naciones Unidas. Recuperado de: [https://undocs.org/pdf?symbol=es/S/RES/2325\(2016\)](https://undocs.org/pdf?symbol=es/S/RES/2325(2016)).
- Organización de las Naciones Unidas. (2018). Medidas para evitar la adquisición por terroristas de armas de destrucción en masa. Organización de las Naciones Unidas. Recuperado de: <https://undocs.org/sp/A/RES/73/55>.
- Organización Internacional de Energía Atómica. (2021). Zonas libres de armas nucleares. Marco jurídico de las salvaguardas. Recuperado de: <https://www.iaea.org/es/temas/zonas-libres-de-armas-nucleares>

- OTAN. (2018). *NATO's Response to the Threats Posed by Weapons of Mass Destruction*. OTAN. Recuperado de: [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2018/10/pdf/1810-factsheet-wmd-en.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2018/10/pdf/1810-factsheet-wmd-en.pdf).
- OTAN. (2021). *Weapons of mass destruction*. Topics. Recuperado de: [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_50325.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50325.htm).
- Özev, M. H., y Erdoğan, A. (2019). *The United Nations and its conflict resolution role*. Estambul: Istanbul University Press.
- Palazón, M. Y. (2018). Las implicaciones estratégicas de la disuasión espacial en el marco de las relaciones sino-americanas. *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, 4(1), 177-195. DOI: <https://doi.org/https://http://dx.doi.org/10.18847/1.711>.
- Parachini, J. (2010). Putting WMD terrorism into perspective. *The Washington Quarterly*, 26(4), 37-50. DOI: <https://doi.org/10.1162/016366003322387091>.
- Reino de España. (2017). Estrategia de Seguridad Nacional (ESN). Departamento de Seguridad Nacional. Recuperado de: [https://www.dsn.gob.es/sites/dsn/files/Estrategia\\_de\\_Seguridad\\_Nacional\\_ESN\\_Final.pdf](https://www.dsn.gob.es/sites/dsn/files/Estrategia_de_Seguridad_Nacional_ESN_Final.pdf).
- Robert, P., Justin, A., y Harrison, M. (2018). Deterrence in the 21st Century: Integrating Nuclear and Conventional Force. *Strategic Studies Quarterly*, 12(4), 15-143.
- Rodríguez Úbeda, J. C. (2014). *Integration Chemical, Biological, Radiological and Nuclear Joint Assessment Team en un Cuartel General Operacional*. Madrid: Escuela Superior de las Fuerzas Armadas (CEMFAS).
- Rosas, M. C., y Cornejo Álvarez, G. (2018). Hacia un mundo libre de armas nucleares. Memorias del seminario *El Tratado de Tlatelolco y el Organismo Internacional de la Energía Atómica: Logros y desafíos*. *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, 129, 157-166. Recuperado de: <http://revistas.unam.mx/index.php/rri/article/view/63235>.
- Rosman, Y., Eisenkraft, A., Milk, N., Shiyovich, A., Ophir, N., Shrot, S., Kreiss, Y., y Kassirer, M. (2014). Lessons learned from the Syrian sarin attack: Evaluation of a clinical syndrome through social media. *Annals of Internal Medicine*, 160(9), 644-648. DOI: <https://doi.org/10.7326/M13-2799>.
- Semana*. (2018). Los bombarderos rusos que llegaron a Venezuela y qué espera de ellos el gobierno de Nicolás Maduro. Recuperado de: <https://www.semana.com/mundo/articulo/los-bombarderos-rusos-que-llegaron-a-venezuela-y-que-espera-de-ellos-el-gobierno-de-nicolas-maduro/594385/>.

- Shirazyan, S. (2018). Synergies of Strengths. *Arms Control Today*, 48(7), 16-22. Recuperado de: <https://www.jstor.org/stable/90024650>.
- SIPRI. (2016). *SIPRI Yearbook*. Recuperado de: <https://www.sipri.org/yearbook/2016>.
- SIPRI. (2020). *SIPRI Yearbook*. Recuperado de: <https://www.sipri.org/yearbook/2020>.
- Sodupe, K. (1991). La teoría de la disuasión: un análisis de las debilidades del paradigma estatocéntrico. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 9, 53-79. Recuperado de: <https://www.raco.cat/index.php/RevistaCIDOB/article/download/27870/57242>.
- Soriano, J. P. (2019). High expectations. Interregional agendas on global security challenges: East Asia, Europe and Latin America. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 62(1). DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-7329201900106>.
- Stavridis, J. (31 de mayo de 2013). How terrorists can exploit globalization. *The Washington Post*. Recuperado de: [https://www.washingtonpost.com/opinions/how-terrorists-can-exploit-globalization/2013/05/31/a91b8f64-c93a-11e2-9245-773c0123c027\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/opinions/how-terrorists-can-exploit-globalization/2013/05/31/a91b8f64-c93a-11e2-9245-773c0123c027_story.html).
- Stivachtis, Y. (2000). The international system and the use of weapons of mass destruction. *The Journal of Strategic Studies*, 23(1), 101-131. DOI: <https://doi.org/10.1080/01402390008437780>.
- Suarez, M. A. G., Duarte Villa, R., y Weiffen, B. (Eds.). (2017). *Power dynamics and regional security in Latin America*. Palgrave Macmillan. DOI: <https://doi.org/10.1057/978-1-137-57382-7>.
- UN Office for Disarmament Affairs [UNODA]. (2021). *Strategy*. ODA Mission. Recuperado de: <https://www.un.org/disarmament/strategy/>.
- Valdés Fernández, R. (2021). El desarme y la no proliferación en el 50.º aniversario del TNP. *Revista Española de Defensa*, 8, 54-57.
- Villalonga, L. (2005). *Historia de la guerra química. Características y mecanismos de aplicación en la guerra y en el terrorismo*. Madrid: Real Academia Nacional de Farmacia.
- Warrick, J. (2010). Botox and al-Qaida: Could Beauty Aid Become a Terrorist Tool? *The Salt Lake Tribune*. Recuperado de: [http://www.sitrib.com/nationworld/ci\\_14260433](http://www.sitrib.com/nationworld/ci_14260433).
- Wein, L. M., Craft, D. L., y Kaplan, E. H. (2003). Emergency response to an anthrax attack. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 100(7), 4346-4351. DOI: <https://doi.org/10.1073/PNAS.0636861100>.

# Ataques y desafíos a la seguridad cibernética

Federico Alberto Mejía Torres\*, Eduardo Andrés Large Molano\*\*  
y Liliana del Pilar Zambrano\*\*\*

## Introducción

Hacer un seguimiento detallado al delito es una tarea extensa y minuciosa. Enfrentar la delincuencia transnacional y el crimen organizado en todos los niveles es una labor fundamentada en el mandato constitucional y por disposición legal. Pero el fenómeno que se ha visto en los últimos tiempos ha tenido un avance significativo en cuanto la masificación de esta clase de delitos y ha tecnificado a otra clase, como son los delitos informáticos. Ahora bien, teniendo en cuenta la nueva era, en la que se aumenta la productividad digital, es aún más indispensable contar con medidas y barreras de seguridad para prevenir este tipo de ataques que son de alta importancia en el orden social y gubernamental.

---

\* Militar con 30 años de servicio al frente de la institución armada (Ejército Nacional de Colombia), en donde ha tenido la oportunidad de realizar un sinnúmero de cursos de toda índole administrativos y operacionales, resaltando el Curso de Fuerzas Especiales internacional. Correo electrónico: federicomejia@me.com

\*\* Emprendedor. Ingeniero en Mecatrónica con 9 años de experiencia, experto en la industria de TICS para el sector Operaciones+Logística+Mantenimiento de aviación y salud, entrenado por UTC Aerospace para la administración y el análisis del Integrated Vehicle Health Monitoring System (IVHMS) y para predicción de salud de fallas en las aeronaves UH-60L/S70i en 2014. Correo electrónico: jaime.galviz@microsoft.com.

\*\*\* Abogada especializada en Derecho Informático y Nueva Tecnología de la Universidad Externado de Colombia, y en Derechos Humanos, Derecho internacional Humanitario y Resolución de Conflictos de la Escuela de Derechos Humanos. Diplomada en Ciberseguridad. Contacto: lilianazambranojuridica@gmail.com.

En ese contexto, el presente capítulo pretende abordar reflexivamente el eje de la seguridad cibernética de cara a los desafíos que Colombia enfrenta. Para ello, se parte de unas consideraciones conceptuales y tipológicas que orientan la interpretación y el análisis de la problemática en Colombia.

## Tipologías de los delitos que atentan con mayor frecuencia a la cibernética en Colombia, tanto en el sector privado como en el público

El ciberespacio es un “ámbito intangible, de naturaleza global, soportado por las tecnologías de la información (TIC), que es utilizado para la interacción entre individuos y entidades públicas y privadas” (Ramírez, 2017). En virtud a esto, es importante precisar que el entorno tecnológico en los últimos años ha experimentado una serie de cambios notables y diferenciales con respecto a otras épocas, acorde al tiempo, modo y lugar. Estos cambios se dan de forma paralela con las nuevas necesidades y retos que la misma sociedad se ha encargado de crear. Dentro de este mundo dependiente de la tecnología se dibuja lo que se conoce como seguridad cibernética, la cual es un área que a la fecha se encuentra en constante cambio por el mismo entorno volátil, incierto, complejo y ambiguo (VICA) que se bosqueja bajo este paradigma. La ciberseguridad cibernética se constituye hoy como uno de los desafíos más apremiantes de los Estados, las empresas y los individuos a nivel global (gráfica 1).

El mundo tecnológico en los últimos años ha experimentado una serie de cambios notables y diferenciales con respecto a otras épocas acorde a su momento, modo y lugar. Estos cambios se dan de forma paralela con las nuevas necesidades y retos que la misma sociedad se ha encargado de crear. Dentro de este mundo tecnológico e informático se encuentra la seguridad cibernética, la cual ha sido un área que no es vista con la urgencia e importancia que se le debe atribuir. No es tomada como una necesidad de primer orden, ignorando el crecimiento veloz de la globalización y el uso de la información y los medios tecnológicos, que la hacen merecedora de un posicionamiento fundamental para el desarrollo del individuo y de la sociedad en general de la forma más responsable desde la administración y ejecución de los recursos propios.

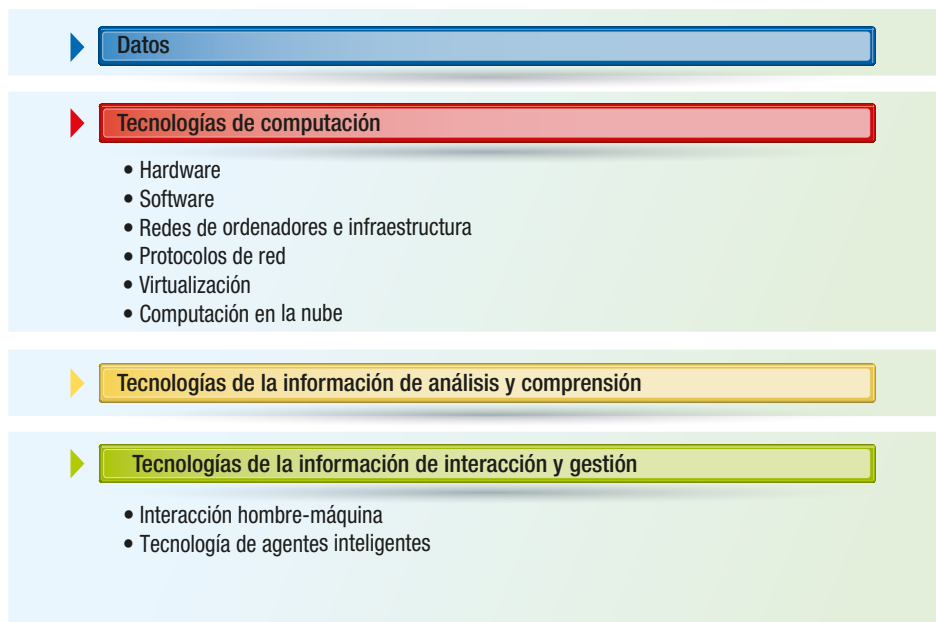
La globalización y sus nuevas áreas de acción, que día a día se van integrando al mundo contemporáneo, no van dirigidas únicamente a aquellos factores lícitos que están en pro de la sociedad, sino también articula una serie de factores que se va adaptando al cambio y que genera una afectación notable sobre la colectividad global. En estas amenazas se pueden tomar las que son de corte clásico o tradicionales, que han sido más regulares a medida que pasa el tiempo, como

aquellas que se catalogan como “nuevas amenazas” y se adaptan a las circunstancias en un muy corto plazo. En esta última se puede catalogar a todos aquellos hechos que atenten contra los sectores públicos y privados de forma cibernética.

Esas nuevas amenazas, las cuales se encuentran como uno de los objetivos de la consecución de la seguridad multidimensional, se ven reflejadas en el área de los riesgos cibernéticos que se abordarán en el presente trabajo, más concretamente las que atañen e involucran a Colombia y su sector público y privado. Este conjunto de amenazas concretadas sobre bienes jurídicos tutelados se le denomina de manera general *ciberdelincuencia*, la cual se configura a partir de una serie de métodos adaptativos de gran velocidad que logran usar en pro de sus intereses ilícitos, donde se producen no solo canales locales sino redes transnacionales con el fin de materializar de forma efectiva sus amenazas y riesgos en contra de la sociedad.

La Ley 1273 de 2009 da una tipificación de delitos informáticos, de las comunicaciones y de la información, en la cual se crea un nuevo bien jurídico tutelado —denominado “de la protección de la información y de los datos”— y se preservan integralmente los sistemas que utilicen las tecnologías de la información y las comunicaciones, entre otras disposiciones. Dicha ley tipifica los delitos y da paso al análisis de forma más concreta a los principales hechos delictivos que se puedan efectuar en el territorio nacional (gráfica 1).

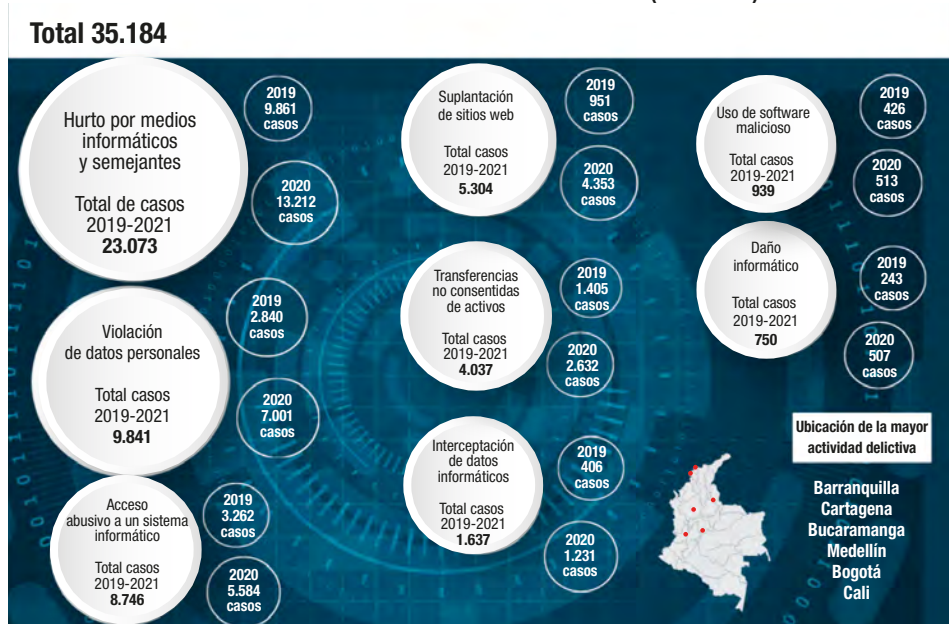
**Gráfica 1. Elementos del ciberespacio**





Los delitos que atentan contra la seguridad cibernética en Colombia, tanto en el sector público y privado, en los últimos años (2019-2020) acorde a la Ley 1273 de 2009 y datos brindados por la Policía Nacional y su centro cibernético son: intrusismo informático en la modalidad de acceso abusivo a un sistema informático; espionaje informático en la modalidad de interceptación de datos informáticos, violación de datos personales y suplantación de sitios web; sabotaje informático en la modalidad de obstaculización ilegítima de sistemas informáticos o red de telecomunicaciones, daño informático y uso de software malicioso; y defraudación informática en la modalidad de hurto por medios informáticos y semejantes, y transferencia no consentida de activos (Centro Cibernético Policial, 2020). En los últimos años, pero sobre todo desde el inicio de la pandemia, se ha venido presentando un incremento en los delitos que ya mencionaron, demostrando las falencias y la falta de capacidad de respuesta por parte de las instituciones públicas y privadas para contener y reducir los riesgos y amenazas dentro de un mundo cibernético que cada día es más amplio y brinda ciertos niveles de inseguridad. También demuestran las diversas ventanas de oportunidades que se le brindan a grupos indiscriminados para actuar de forma negativa, principalmente sobre las tecnologías de la información, las telecomunicaciones y demás instrumentos tecnológicos que se encuentren interconectados con el mundo cibernético. A esta situación se suma el hecho de que las personas han salido de su perímetro tradicional laboral y se han desplazado a esquemas de trabajo remoto, donde no existen necesariamente las mismas condiciones de seguridad (gráfica 2).

**Gráfica 2. Ciberdelitos consolidados en Colombia (2019-2020)**



Fuente: Elaboración propia con datos de Policía Nacional (2020), Centro Cibernético Policial (2020) y SIEDCO Plus (2020).

A los delitos mencionados y su clasificación según la Ley 1273 de 2009, otras modalidades que también son utilizadas por las organizaciones delictivas son las relacionadas con el *phishing*, *malware*, *vishing*, sextorsión y suplantación de identidades. Las redes sociales se han convertido en una fuente de obtención de información por estas organizaciones, siendo Facebook, WhatsApp, Messenger, Instagram y YouTube las más utilizadas (Centro Cibernético Policial, 2020).

La variación de las cifras de 2020 con respecto a las de 2019 se dan a causa de algunos factores de fuerza mayor, como el desarrollo de la pandemia del covid-19 y los avances tecnológicos por parte de los grupos ilícitos. Los ciberdelitos están agrupados en cinco áreas planteadas por la Cámara Colombiana de Informática y Telecomunicaciones (CCIT):

*Inteligencia artificial y malware:* El escaneo automatizado de vulnerabilidades por parte de los cibercriminales facilitará la detección de víctimas potenciales. El malware podrá detectar si un sistema de seguridad lo está analizando (*sandbox*) y se autoeliminará. Lo anterior supone un desafío adicional para los investigadores, porque estas técnicas antiforenses eliminarán evidencia digital en los equipos y sistemas infectados de empresas y ciudadanos víctimas.

*Uso de perfiles falsos en redes sociales para difusión de malware:* Cuentas falsas en redes sociales como Twitter y Facebook serán usadas para generar contenidos de manera automatizada, masificando las cifras de infección de *malware*.

*BEC basado en deepfake:* Las empresas en Colombia podrán recibir audios e incluso videos en los cuales los cibercriminales suplanten a ejecutivos, clientes y proveedores para conseguir transferencias de dinero o despacho de productos. La tecnología *deepfake* es una técnica basada en inteligencia artificial, que coloca imágenes o videos sobre otro video, así como imitación de voces.

*Uso de botnet para difusión de correos extorsivos:* Se prevé el incremento de casos de sextorsión, basados en el envío masivo de mensajes por parte de los cibercriminales utilizando equipos controlados remotamente (*botnet*). La tasa podrá alcanzar hasta 30.000 correos por hora.

*Uso de mercados ilegales en darknet:* El cibercrimen seguirá utilizando los foros de la *darknet* para la venta de datos bancarios en la internet profunda. Aprovechan el creciente uso de criptomonedas en Colombia para facilitar la dispersión de las ganancias de los ciberataques (CCIT, 2020).

Cada una de estas modalidades, que buscan atacar las infraestructuras críticas cibernéticas de los sectores privados y del sector público, se ciñe bajo la especialidad o los intereses propios de cada una. Allí se pueden observar organizaciones de carácter nacional como internacional, mediante estructuras jerárquicas o lineales, según su identidad y modo de operar. Esta estrategia o falta

de estructuración mecánica en su accionar crea una mayor complejidad para los cuerpos de seguridad nacional al momento de contrarrestarlos, ya que mutan constantemente su *modus operandi*. El único límite existente está dado por la conjugación de tres factores: la imaginación del autor, su capacidad técnica y las deficiencias de control existentes en las instalaciones informáticas; sin embargo, vale acotar que el gran reto de la justicia penal consiste en alcanzar un equilibrio entre seguridad y libertades individuales para que no sean sacrificadas las garantías de los ciudadanos. Algunos de los métodos que más afectan a los colombianos en todas sus categorías son los siguientes.

### Ataques a contraseñas

- El ataque por *fuerza bruta* tiene como finalidad obtener información de forma fraudulenta que se encuentra recopilada en correos electrónicos, redes sociales y dispositivos móviles, entre otros. Se desarrolla mediante la implementación de ensayo y error de posibles combinaciones (letras, nombres, números, datos personales).
- El ataque por *diccionario* consiste en realizar un proceso de obtención de información personal en redes sociales, correos y cuentas bancarias, entre otros, para ocasionar una suplantación y realizar transacciones o compras.
- Ataques por *ingeniería social* son una articulación de estrategias de manipulación y engaño centradas en el individuo para realizar los diversos fraudes.
- El *phishing* corresponde al uso de redes sociales, mensajería instantánea y correo electrónico para manipular a sus víctimas. El *vishing* se realiza mediante el uso de llamadas telefónicas y el *smishing* usa el canal de mensajería de texto convencional.
- En la modalidad del *baiting* o *gancho* se busca la efectiva infección por medio de físico o magnético de *malware* para obtener información, establecer un control de los dispositivos u ocasionar una contaminación masiva de equipos tecnológicos asociados.
- La modalidad de *shoulder surfing* también consiste en el robo de información confidencial y personal, con la diferencia que la consecución de datos como las contraseñas o datos primordiales se realiza de forma presencial, mientras se están utilizando los dispositivos.
- El *dumpster diving* consiste en la consecución de información sensible obtenida en la búsqueda de documentos como información bancaria, transacciones, documentos privados, etc. y demás elementos arrojados en la basura, con el fin de estructuras ataques futuros.

- *Spam o correo no deseado* es una de las modalidades más reconocidas ya que buscan generar la mayor afectación y contaminación de equipos informáticos tecnológicos mediante el envío masivo de correos infectados.
- El fraude *online* se rige bajo el engaño con el fin de obtener información personal para fraudes futuros o el supuesto otorgamiento de beneficios económicos mediante ofertas, descuentos, compra y venta a bajos costos, etc., ficticios.

## El sabotaje informático

Los ataques a las conexiones tienen como finalidad generar un vínculo de intercambio de información entre el individuo o entidad, y los medios o servicios web para obtener información crítica, datos bancarios, contraseñas y demás, utilizando herramientas y *software* que alteren la seguridad.

Algunos de estos ataques se presentan mediante las modalidades de DNS spoofing, ataques a *cookies*, inyección SQL, escaneo de puertos, *man in the middle* (ataque de intermediario) y otros más comunes. Esto, por medio de:

- *Redes trampa (wifi falsas)*: Suplantación de redes mediante el uso de *software* y *hardware* con el fin de robar información una vez se ingrese en estas redes.
- *Spoofing*: Suplantación de identidad para obtener accesos a datos privados. Esta modalidad aplica tanto para entidades como individuos.
- *IP spoofing*: Falsificar las direcciones IP y redireccionar a un paquete con *malware*.
- *Web spoofing*: Suplantación de páginas web.
- *Email spoofing*: Suplantación de la dirección de correos electrónicos personales o de entidades.
- *Ataques DDoS*: Ataques sistemáticos masivos a un mismo servidor web.
- *Sniffing*: Escucha de todo lo que puede ocurrir en un entorno dentro de una red de forma ilegal.

Los ataques por *malware* consisten en el uso de programas maliciosos que buscan afectar un sistema informático y violentar la privacidad de la víctima. En el podemos encontrar una amplia variedad de programas que buscan el fin mencionado.

- El *virus* es creado para tener una amplia y rápida propagación.

- Los *adware* o anuncios maliciosos muestra anuncios no deseados de forma masiva.
- El *spyware* o software espía recopilar la mayor información posible, que posteriormente es compartida de forma remota. Este ataque debe ser instalado directamente en el dispositivo electrónico.
- Los trojanos, uno de los más nombrados y reconocidos, son una infección de forma camuflada en un equipo usando la ingeniería social. En este mismo segmento están los *stealers*, que se usan para adquirir información almacenada en los equipos.
- Los *backdoors* tienen como fin tomar el control de los dispositivos creando una puerta trasera en el sistema.
- Los *keyloggers* realizan un seguimiento de la actividad registrada por el teclado del dispositivo.
- Los *ransomware* buscan controlar el equipo y crear un acceso a los archivos del disco duro.
- El gusano busca realizar cambios en el sistema y modificar códigos y características del mismo.
- Los *botnets* o redes zombi al dominio son los diversos dispositivos que son controlados de forma remota.
- *Rogueware* o el falso antivirus es un software que buscan suplantar y actuar de forma ilícita bajo el escudo de pretender ser antivirus o herramientas de seguridad.
- El *criptojacking*, que ha tomado fuerza en los últimos tiempos, tiene como finalidad el uso del dispositivo o equipo tecnológico para llevar a cabo la extracción de criptomonedas u obtener información sensible que pueden usar para su beneficio.
- Las aplicaciones maliciosas son la suplantación de aplicativos legales, en el cual se desarrollan permisos abusivos de acceso (Instituto Nacional de Ciberseguridad [Incibe], 2020).

## Organizaciones criminales y sus estructuras: actores, fines y tipo de delitos

Los delitos cibernéticos están catalogados como una actividad organizada, planificada por individuos o grupos de individuos, que tiene como componente

principal de acción y medio de ejecución el espacio cibernético. Para entender la estructura de estos grupos delictivos es importante tener claro una serie de aspectos fundamentales y características propias de esta clase de actividades ilegales: (1) no son estructuras estáticas en espacio, modo y lugar; (2) no cuentan con un número robusto de colaboradores, sin desvincular algunas organizaciones que cuentan con un número importante de miembros; (3) su actividad se puede delimitar en individuos regulares, entidades privadas o públicas, y grupos que atacan deliberadamente las infraestructuras de otros Estados para crear desconfianza, descontento o causar daños (Wall, 2017); (4) su actividad puede ser temporal o perdurar en el tiempo, todo depende de las intenciones y objetivos; y (5) no cuentan con una caracterización organizativa ni rostro estándar definido, lo que los hace invisible en lo visible.

Estas estructuras no solo actúan dentro del ambiente cibernético y tecnológico, sino también trascienden para afectar de forma externa del medio cibernético a sus objetivos. Muchas de estas empresas criminales están dedicadas a ser herramientas de protección para otras organizaciones delictivas que operan bajo su influencia frente a otros delincuentes y también para los organismos encargados de hacer cumplir la ley (Varese, 2010). Dentro de estas características y funcionalidades de los grupos de ataque cibernético, los grupos de ataque se pueden dividir en dos: primero, los grupos de crimen organizado, que suelen ir tras la búsqueda de un objetivo o beneficios de índole financiero, materiales y demás; y un segundo grupo, que se puede catalogar como terrorista y que va en dirección de objetivos sociales o políticos.

Estas organizaciones criminales actúan bajo dos lógicas operativas: por un lado, el uso contemporáneo y actual que se ejerce netamente en el ciberespacio, como la piratería informática, los ataques de denegación de servicio distribuido y de rescate, y el envío de correos no deseados, entre otros (UNODC, 2019), quienes desaparecen con el no uso de la internet; y aquellas de corte más tradicional, que usan el medio tecnológico como una alternativa de su negocio para ampliar el espectro, pero que no dependen únicamente de este medio para actuar; es decir, no suelen participar en aquellos hecho delincuenciales que dependan de la cibernética y que puedan desaparecer cuando se anule o elimine la internet (Wall, 2015).

La estructura de estos grupos depende del espacio de acción, el cual va acorde a las capacidades, el tipo de tecnología de carácter digital que puedan llegar a ser implementados y la forma y el medio de utilizar las herramientas obtenidas. Para dar mayor claridad, se debe tener en cuenta el perfil y las motivaciones de los grupos o individuos delincuenciales, que se pueden dividir en tres: (1) delitos cibernéticos contra la máquina, en donde se efectúan delitos con el uso indebido de la computadora por parte de los *hackers*; (2) delitos cibernéticos que utilizan

la máquina, en los cuales se cataloga la estafa, el fraude y la extorsión; y (3) delitos cibernéticos en la máquina, por los cuales se materializa el uso de material de abuso sexual infantil, el discurso de odio, el material terrorista, etc. (UNODC, 2019) (gráfica 3).

**Gráfica 3. Los ciberataques en detalle**

Actores	Motivaciones	Fines	Ejemplos
 <p><b>Naciones-Estado, grupos auspiciados por Estados</b></p>	Geopolíticas, ideológicas	Perturbación, destrucción, daño, robo, espionaje, provecho financiero	Corrupción permanente de datos, daños físicos focalizados, perturbación del sistema eléctrico, perturbación del sistema de pagos, transferencias fraudulentas y espionaje.
 <p><b>Ciberdelincuentes</b></p>	Enriquecimiento	Robo y provecho financiero	Robo de efectivo, transferencias fraudulentas y robo de credenciales.
 <p><b>Grupos terroristas, activistas informáticos, amenazas internas</b></p>	Ideológicas, descontento	Perturbación	Filtraciones, difamación y ataques de denegación de servicios distribuidos.

Fuente: Junta Europea de Riesgo Sistémico (2020).

Los grupos dedicados al cibercrimen pueden cambiar su forma estructural y tienden a actuar de forma desordenada, sin seguir un lineamiento establecido a comparación de otras organizaciones criminales. Esto debido a que las motivaciones y modo de operar van acorde a su edad, género y tipo de organización en la cual se integran. Estas características dificultan la estructuración o caracterización de las organizaciones, ya que no cuentan con una homogeneización general

organizativa, lo que les facilita seleccionar y actuar en diversos sectores sociales y económicos, y dificulta el rastreo y seguimiento de los cuerpos de seguridad y control nacional.

A Fancy Bears/APT28 se le atribuyen grandes ataques a gobiernos y jefes de Estado, así como injerencias en elecciones a nivel mundial, entre los que estarían Emmanuel Macron, Hillary Clinton y las elecciones de Estados Unidos en 2016. Shadow Brokers es reconocido por las filtraciones realizadas a WikiLeaks en 2016 y se le señala de presuntos vínculos con Moscú. Anonymous, por otra parte, es uno de los grupos más reconocidos por sus sonados ataques, se denominan “hacktivistas” (Panda Security, 5 de agosto de 2017) y han realizado ataques contra gobiernos, plataformas informáticas, centrales de inteligencia e instituciones públicas entre las más sonadas están las realizadas a WikiLeaks respecto a los casos de corrupción del Estado en Tunes y la filtración de documentación diplomática de EE. UU., también han registrado ataques a la plataforma YouTube, a la página del Partido Socialista Obrero Español, a la página del Ministerio de Información en Egipto y a la compañía Sony (RPP Noticias, 19 de enero de 2012). Los más recientes ataques fueron los realizados contra la página de la Presidencia y del Ejército Nacional de Colombia. Lazarus Group, DarkSeoul o Guardians of Peace ha sido reconocido por sus ataques de hackeo a Sony en 2014 y el multimillonario robo al Banco de Bangladesh cercano a los 81 millones de dólares. Y finalmente Tarh Andishan, que ha sido el responsable de ataques registrados a instalaciones militares, energéticas, sanitarias y nucleares iraníes.

## ¿Cuáles son los sectores públicos y privados que más sufren este tipo de delitos?

Los ciberataques se realizan acorde a las capacidades y dimensiones de cada grupo, como ya se mencionó, entre los que se encuentran factores en cuanto al perfil de la víctima (individuo u organización), la tecnología a implementar y el medio de ejecución. Los sectores más afectados por estas organizaciones pueden variar acorde a la coyuntura social, política y económica del país o de la región, pero siempre se tiende a manejar las mismas áreas involucradas y afectadas.

Los más afectados son: el sector financiero, los gobiernos, la ciudadanía en general, las tecnologías y telecomunicaciones, el sector energético, la industria, el sector educativo y el comercio minorista o *retail*.

El sector financiero se ha visto con altos niveles de vulnerabilidad por el gran impacto que ocasionó la necesidad de implementación de herramientas tecnológicas para realizar sus transacciones a causa del COVID-19, donde al menos se han incrementado hasta en un 238 % los ataques cibernéticos y hasta en nueve



veces más los ataques producidos por *ransomware* (Infosecurity México, 18 de marzo de 2021).

Por otra parte, el Gobierno se ha visto amenazado recientemente por ataques cibernéticos de diversas índoles y a diversos sectores como la Presidencia, las gobernaciones, las alcaldías, partidos políticos e instituciones como el Ministerio de Defensa y el Ejército Nacional. A principios de 2021, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC) reportó un incremento del 44 % y pérdidas por 50.000 millones en alcaldías y demás entes gubernamentales en el territorio nacional (MinTIC, 9 de abril de 2021a). A dichas cifras se suman los ataques atribuidos a Anonymous a la página de la Presidencia de la República mediante la denegación de servicios distribuida (DDoS), logrando inhabilitar el servicio e infiltrar correos, contraseñas, cuentas bancarias y páginas institucionales del Ejército Nacional y algunos de sus miembros de alto perfil (Galindo, 4 de junio de 2021).

Los ataques cibernéticos a ciudadano siempre han sido los de mayor preferencia por los grupos criminales por la facilidad o los bajos niveles de respuesta y seguridad frente a un ataque, ya que la vulnerabilidad es alta y puede llegar arrojar grandes resultados. Las modalidades más comunes están relacionadas con la violación de datos personales, que se sitúa en el primer lugar, presentando un incremento del 108 % con 6.649 denuncias instauradas frente a las 3.191 registradas en 2020 (*Portafolio*, 8 de julio de 2021).

El sector de la industria y el comercio minorista se enfrentan a una serie de amenazas que van encaminadas a la suplantación como entidad con los clientes, suplantación frente a proveedores, suplantación de imagen corporativa, robo de información personal y robos de información corporativa, bancaria y empresarial. Allí se desarrollan riesgos como el *email spoofing*, el cual tiene como finalidad en envió de correos con remitentes falsos, en donde se suplanta la identidad de la empresa o del personal para la extracción de información personal bancaria, información personal e información confidencial de las compañías; la suplantación de proveedores, el cual consisten en suplantar a un proveedor y solicitar información bancaria; el *hotlinking*, en la cual se utiliza de forma fraudulenta información de la empresa y sus productos ofertados en páginas no oficiales; y el *e-skimming*, que consiste en toda aquella vulnerabilidad que pueda presentar una página web lícita frente a factores externos (Coremain, 2021).

En Colombia se registran diariamente al menos 542.465 actividades informáticas de carácter delictivo (Semana.com, 26 de septiembre de 2017), ataques cibernéticos que dejan pérdidas multimillonarias y afectan notoriamente la institucionalidad y el patrimonio privado de la sociedad en el país. Dichos ataques no discriminan sectores socioeconómicos ni institucionalidad, pero sí ocasionan

vacíos y pérdidas de carácter económico, pérdidas de información y baja productividad, además de tener repercusiones legales y pérdida de confianza (LISA Institute, 8 de mayo de 2019). Estos ataques cibernéticos que involucran la suplantación de identidades buscan realizar movimientos laterales de forma tal que puedan ingresar con un usuario y les permita escalar hacia uno más privilegiado, que tenga mayor impacto en la organización, y así cumplir el objetivo de carácter económico o reputacional.

## Impactos de los ciberdelitos en la economía nacional

Cuando se habla de ciberdelitos, no solo se está haciendo referencia a un problema que acoge al sector social, militar o tecnológico, sino que tiene muchas otras variantes que afectan el común desarrollo de un país o empresa, puesto que cada ataque tiene repercusiones en la economía.

La inseguridad obliga a entidades corporativas que manejan altas cantidades de información, dinero, cuentas bancarias, transacciones y demás, a pagar altas sumas mensuales de administración y mantenimiento a esos servidores para dar garantía de su seguridad. Hoy en día es poco el dinero que se conserva físicamente y no es tanta la necesidad como hace unos años de buscar la mejor caja fuerte, sino que el dinero se mueve y se mantiene digitalmente, lo que implica cuidar cibernéticamente cada cuenta para evitar los fraudes y brindar seguridad de tarjetas crédito, dinero, transacciones etc.

Las pérdidas económicas que mayor impacto negativo generan en la economía nacional son las correspondientes al sector comercial y financiero, pues en ellas se desarrollan las transacciones de mayor impacto negativo mediante fraudes, suplantaciones, accesos a sistemas informáticos, desviación de fondos, pérdida de materia prima y desconfianza por parte de clientes potenciales (CCIT, 2020).

En países donde la regulación obliga el reporte ante una brecha se han visto pérdidas millonarias e impactos altísimos en la reputación y es por eso que la prevención es fundamental. Viendo estas cifras se pueden inferir los posibles riesgos de estas amenazas en las compañías del país. En 2019, por ejemplo, hubo una brecha en una compañía estadounidense Capital One que afectó a 106 individuos, que costó 80 millones de dólares; también hubo una brecha en la compañía Hoteles Marriott, que se estima que costó cerca de 124 millones de dólares, y en British Airways, por su parte, tuvo un compromiso que les implicó una multa de 230 millones de dólares. Por otro lado, hubo amenazas de mayor escala como WannaCry, por ejemplo, que según Deloitte (s. f.) calcula, generó un impacto en pérdidas directas e indirectas alcanzó la suma de 4.000 millones de euros.

Este tipo de delitos no solo ocasiona pérdidas económicas, sino también puede afectar derechos fundamentales como la privacidad, el libre desarrollo de la personalidad y el derecho a elegir a nuestros gobernantes y a tomar decisiones informadas. Los ciberatacantes no solo buscan ganancias financieras, sino en muchos casos generar una falta de equilibrio en los procesos electorales distribuyendo noticias falsas.

Según la Cámara Colombiana de Informática y Telecomunicaciones (2020), en los últimos años los diversos ataques de carácter cibernético a nivel mundial han dejado por lo menos 12.000 millones de dólares en pérdidas por medio de la modalidad BEC o compromisos de cuentas empresariales, y en Colombia se han presentado pérdidas en transacciones de hasta de 5.000 millones de pesos, dependiendo el tamaño de la empresa o entidad afectada.

El estudio de tendencias del cibercrimen en Colombia es implacable, aun cuando los esfuerzos por evitarlo son altos, pero para ser más claros.

Y, ¿qué son los cibercriminales con modalidad BEC? Es un mecanismo de esta-  
fa por el cual un alto ejecutivo de cierta compañía es suplantado a través del co-  
rreo electrónico y se efectúan transacciones irregulares; según el coronel Fredy  
Bautista, jefe de Delitos Informáticos de la DIJIN, en 2017, en Colombia se regis-  
traron 198 millones de ataques cibernéticos:

De acuerdo con la compañía, diariamente se producen en promedio 542.465 in-  
cidentes y el 66 % de los ataques está relacionado con engaños a los usuarios.  
De hecho, cinco de cada seis ciberdelitos en la región se deben a la suplantación  
de usuarios digitales, vulnerabilidades en aplicaciones, falta de parcheo, *malware*  
avanzado y sistemas ineficientes de monitoreo.

Precisamente el coronel Bautista advirtió que los fraudes BEC son una amenaza  
desconocida que ha sido subestimada teniendo en cuenta que desde el Centro  
Cibernético Policial se han recibido denuncias de robos de hasta 100 millones de  
pesos en este tipo de modalidad (*El Tiempo*, 2017).

Además de lo anterior, es importante destacar cómo los ataques a las infraes-  
tructuras críticas esenciales tienen el potencial de producir impactos sustanciales  
a la economía nacional. Recordemos que hoy las infraestructuras críticas cada  
vez dependen más de la tecnología. Esas infraestructuras críticas se refieren, por  
ejemplo, a los servicios públicos o esenciales de un país; es decir, a esos servicios  
de los cuales depende la correcta operación y funcionamiento de un país. Piense,  
por ejemplo, en un ataque informático contra la infraestructura energética de un  
país. Si un ataque tiene el potencial de desestabilizar su correcto funcionamiento,  
los efectos pueden ser nefastos para la economía de la nación. Estos ataques  
cada vez son más frecuentes.

## Las estrategias y medidas del Estado colombiano frente al ciberdelito

Es indudable que el desarrollo de las tecnologías ha facilitado las tareas diarias de los hombres. Ha permitido labrar un camino que traspasa fronteras permitiendo una conexión mundial a través del internet, revolucionando las relaciones y la economía; no obstante, esta apertura al mundo y a la información que contiene, supone también un riesgo latente para los Estados que hacen frente a distintas amenazas cibernéticas. La Policía Nacional de Colombia ha identificado los principales delitos cometidos durante los últimos años: hurto de medios informáticos, acceso abusivo a sistemas de información, transferencias no consentidas de activos, uso de *software* malicioso, violación de datos personales y acceso abusivo a sistemas informáticos (Policía Nacional, 2020).

La inseguridad no se presenta solo en las calles ni el crimen organizado delinque estrictamente en ellas, sino en algo no palpable como son la red cibernética, donde roban y obtienen información de diversos tipos. Para prevenir este tipo de delincuencia y ejecutar planes de garantía en la ciberseguridad, el Gobierno, en cabeza del Ministerio de Defensa Nacional, cuenta con equipos altamente capacitados para prevenir este tipo de situaciones que ponen en juego el orden público, no solo rural sino urbano.

Para poder empezar a responder la pregunta ¿qué estrategia y medidas ha estado implementando el Estado colombiano para combatir este tipo de delitos?, es importante conocer cómo es el organigrama y a cargo de quién está la seguridad cibernética del país, pero de carácter estatal y no privado, puesto que, en este segundo grupo implementan diferentes mecanismos de protección (aunque van ligados el estatal mediante denuncias y procesos de justicia). Tenemos en primera instancia que es responsabilidad y función del Estado brindarnos esa seguridad, pues compatriotas y ciudadanos deben respetar y hacer respetar los derechos fundamentales como lo es la privacidad. En otro escalón, se determina que este es un trabajo mancomunado de ministerios, en el que por reglamentaciones y aplicaciones a las leyes hacen parte el MinTic, MinDefensa y el Departamento de Planeación Nacional. De ellos, sus derivados y sus correspondientes áreas dan el cumplimiento a la ley.

Actualmente la Policía Nacional cuenta con organismos de inteligencia que se encarga de descubrir posibles casos de fraude, investigar y dar con el paradero de los delincuentes que ya hayan cometido alguna situación fraudulenta, y dar a la ciudadanía recomendaciones que mejoren la seguridad no solo en las calles sino también en la web; además de poner a disposición un portal de denuncias de todo tipo en el que también hacen parte las relacionadas al mundo cibernético que ha dejado cifras muy altas de estafa.

Se estima que solo en Colombia durante 2019 se reportaron cerca de 28.827 incidentes, y se produjo un incremento del 612 % en ataques con *malware*, según reveló el informe Tendencias del Cibercrimen en Colombia, de la Cámara Colombiana de Informática y Telecomunicaciones (Forbes, 25 de enero de 2020).

El Ministerio de Defensa, mediante las herramientas constitucionales otorgadas a la Dirección General de la Policía Nacional y por medio del Centro Cibernético Policial (CCP), adjunto al Centro de Delitos Informáticos perteneciente a la DIJIN (Dirección de Investigación Criminal e Interpol), investiga y hace seguimientos a los delitos de mayor impacto cibernético que se están cometiendo, entre los que están la estafa, la pornografía infantil, la piratería, la difamación, el hurto en internet, el terrorismo electrónico y el secuestro extorsivo de información.

Como estrategia y mecanismo por parte del Estado colombiano para combatir la criminalidad cibernética se creó el Plan de Protección y Defensa de la Infraestructura Crítica Cibernética Nacional (ICCN) con el fin de crear medidas de protección y prevención de delitos que puedan afectar los intereses nacionales, públicos y privados mediante la articulación de estrategias y medios operativos que buscan fortalecer la institucionalidad, protección y defensa de la ICCN. El Plan Sectorial tiene como objetivo general el mejoramiento de los niveles de protección de los ciberactivos nacionales; la estandarización, coordinación y articulación institucional de planes de protección; y la prevención y contención de amenazas cibernéticas (Consejo Nacional de Operación [CON], 7 de marzo de 2018).

Además de los extensos cuidados y métodos de prevención de ataques que involucren la seguridad nacional, hay también ciertos delitos que comprometen directamente la integridad y vida de los menores de edad en caso como el acoso o la pornografía, y es por eso que se optó por diseñar herramientas seguras que bloquean ese tipo de contenidos para dar mayor seguridad a los padres. Estas aplicaciones diseñadas y administradas por la Policía Nacional como Protectio, que puede ser descargada a través de la página de la Policía y conectada al CAI Virtual. También hay elementos de seguridad como *parental blocking* o ciberniñeras que son gratuitas. Adicional a las anteriores, por la prevención y denuncias de robos virtuales, están las aplicaciones CAI Virtual y App Antirrobo.

Para que la Policía Nacional, mediante la unidad especial de la Dirección de Investigación Criminal e Interpol (DIJIN) tenga herramientas y pueda combatir los delitos cibernéticos, debe apoyarse y basarse en un código jurídico que le brinde respaldo y claridad sobre el desarrollo de los protocolos que deben seguir en cada proceso.

Mediante el uso de la normatividad sobre delitos informáticos, la Policía Nacional, en su portal web, explica y expone la normativa que modifica el Código Penal y da paso a la creación de un nuevo bien jurídico tutelado:

Por medio de la cual se modifica el Código Penal, se crea un nuevo bien jurídico tutelado —denominado “de la protección de la información y de los datos”— y se preservan integralmente los sistemas que utilicen las tecnologías de la información y las comunicaciones, entre otras disposiciones (Ley 1279 de 2009).

Para conocer detalladamente los delitos que enfrenta el Estado colombiano mediante el Código Penal, se recomienda ver los artículos:

- Artículo 269.a, acceso abusivo a un sistema informático.
- Artículo 269.b, obstaculización ilegítima de sistema informático o red de telecomunicación.
- Artículo 269.c, interceptación de datos informáticos.
- Artículo 269.d, daño informático.
- Artículo 269.e, uso de *software* malicioso.
- Artículo 269.f, violación de datos personales.
- Artículo 269.g, suplantación de sitios web para capturar datos personales.
- Artículo 269.h, circunstancias de agravación punitiva.
- Artículo 269.i, hurto por medios informáticos y semejantes.
- Artículo 269.j transferencia no consentida de activos.

En el caso del acceso abusivo a un sistema informático, el Congreso de Colombia dice:

Artículo 269.a. [...] El que, sin autorización o por fuera de lo acordado, acceda en todo o en parte a un sistema informático protegido o no con una medida de seguridad, o se mantenga dentro del mismo en contra de la voluntad de quien tenga el legítimo derecho a excluirlo, incurrirá en pena de prisión de cuarenta y ocho (48) a noventa y seis (96) meses y en multa de 100 a 1.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes (Ley 1279 de 2009).

Un ejemplo de esto se puede ver reflejado en un caso emblemático de 2019, donde un grupo de funcionarios de la Fiscalía General de la Nación realizó modificaciones en el sistema de la entidad, entregando el pago de salario a personas ficticias sin vínculo laboral, cobrando aproximadamente 90 millones de pesos (Castilla, 2019). En este caso, el delito se complementa con varios más de la lista mencionada anteriormente, pero destaca un agravante: la persona era parte de la entidad, una amenaza latente a las entidades, empresas y organizaciones que laboran en Colombia. Entonces, más allá de la condena expuesta en el Código

Penal, ¿qué medidas tiene el Gobierno colombiano para evitar este tipo de fraudes cibernéticos?

Para enfrentar todas estas nuevas amenazas, el Gobierno ha designado al Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC) como la entidad responsable de establecer los lineamientos en materia de seguridad y defensa (Cujabante *et al.*, 2020). Actualmente, MinTIC está desarrollando un proyecto junto con Asobancaria, con el fin de fortalecer y capacitar 250 administraciones, gobernaciones y alcaldías de todo el país, para producir una transformación digital y minimizar la exposición ante amenazas cibernéticas, pues informan que esto ha generado afectaciones de aproximadamente 50 millones de pesos anuales (MinTIC, 2021b). En ese sentido, los cursos son de libre inscripción y gratuitos para todos los alcaldes y gobernadores, propendiendo que como cabeza de instituciones regionales puedan detectar amenazas y controlarlas de forma localizada. Por ello, el Ministerio ha desarrollado siete cursos para capacitar en temas como: *phishing*, seguridad de la información, ataques y delitos informáticos, riesgos de navegar en el espacio, fraudes bancarios, manejo de contraseñas y protección de equipos (MinTIC, 2021b).

Aunque se entiende a grandes rasgos por qué se necesitan este tipo de medidas, aún falta dimensionar de forma más específica el grado de riesgo cibernético que hay en Colombia, para lo cual Ospina y Sanabria (2020) analizan que en 2019 fueron denunciados 30.410 delitos informáticos (54 % más que en 2018), distribuyéndose en los siguientes: *phishing* (42 %), suplantación de identidad (28 %), envío de *malware* (14 %) y fraudes en medios de pago *online* (16 %), principalmente en Bogotá, Cali, Medellín y Barranquilla (CCIT, 2020).

Además, ellos mencionan que se duplicaron los casos de perfiles falsos en Facebook con fines de estafa (más de 1.000 denuncias), el ransomware aumentó 500 % en el país, la estafa sofisticada permitió aproximadamente US\$130.000 en pérdidas, el *skimming*<sup>1</sup> registró 84 casos, se reportaron casi 14 millones de intentos de ciberataques a las grandes y medianas empresas (Ospina y Sanabria, 2020).

La Policía Nacional, por su parte, ha realizado un estudio en donde logra identificar que entre 2019 y 2020 han incrementado considerablemente los crímenes listados al inicio del presente ensayo. Se van a presentar a continuación las cifras más relevantes para cada caso:

- Acceso abusivo a sistemas de información, hubo 3.162 casos en 2019 y 5.584 en el 2020, presentando un incremento del 77 %.
- Interceptación de datos informáticos presentó 406 casos en 2019 y 1.231 en el 2020, un incremento considerable del 203 %.

---

1 Fraude en cajeros electrónicos.

- La suplantación de sitios web aumentó de 951 casos a 4.353 en 2020, generando un 358 % de aumento del crimen.
- Las transferencias no consentida de activos pasaron de 1.405 casos a 2.632 en 2020.
- La violación de datos personales aumentó un 147 %, dado que contaba con 2.840 casos en 2019 y paso a 2020 con 7.001 casos (CCIT, 2020).

Es notable que todas las cifras están altamente relacionadas, pues como las autoridades indican: “el crecimiento de denuncias es concordante con la masificación de medios tecnológicos para la interacción social, así como el acceso a la banca y el comercio” (*Portafolio*, 2019). En ese sentido, la Policía Nacional anunció un 82 % de aumento general de los crímenes cibernéticos durante este periodo, además de presentar un informe donde expresan que el Centro Cibernético Policial, a través del CAI virtual, ha bloqueado 5.165 páginas con contenido de abuso sexual infantil, logrando 27 capturas por delitos de pornografía infantil; ha suspendido 482 portales por *malware* y *phishing*; y ha dado 541 alertas e identificado 151 noticias falsas, para un total de 155 capturas (CCIT, 2020).

A pesar de las cifras, el Gobierno nacional ha desarrollado el Conpes<sup>2</sup> 3701 del 14 de julio de 2011, que tiene como objetivo “fortalecer las capacidades del Estado para enfrentar las amenazas que atentan contra su seguridad y defensa en el ámbito cibernético, creando el ambiente y las condiciones necesarias para brindar protección en el ciberespacio” (p. 20). En este documento se establecen los lineamientos para la ciberseguridad y ciberdefensa en Colombia, medidas que van desde el derecho a la intimidad y el buen nombre, pasando por el comercio electrónico, la pornografía infantil, los delitos cibernéticos y la regulación del espectro electromagnético; adicionalmente se permite la creación del ColCERT, que es el organismo coordinador a nivel nacional de aspectos de ciberseguridad y ciberdefensa en las acciones requeridas para la protección de la infraestructura crítica del Estado, colaborando con instituciones como el Centro Cibernético Policial (CCP) y el Comando Conjunto Cibernético (CCOC) (Cujabante *et al.*, 2020).

Vale la pena detenerse a resaltar el papel del Centro Cibernético Policial (CCP), que se encuentra a cargo de la ciberseguridad y que cumple un papel importante expresado en el Conpes 3701 y por Cujabante y otros investigadores:

Ofrece a la ciudadanía apoyo, protección y seguimiento ante los delitos cibernéticos, por medio de la prevención, atención, investigación y judicialización. Parte de

---

2 El Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) es la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país.



su deber es informar a través de su página web acerca de vulnerabilidades cibernéticas. Está compuesto por un equipo designado por la Policía Nacional, que debe dar respuesta operativa a los delitos cibernéticos. En su estructura operativa existe un grupo de prevención, uno de gestión de incidentes y otro de investigación, además del Comando de Atención Inmediata Virtual (CAI Virtual), que tiene la función de recibir toda la información y reportes de delitos cibernéticos, y la clasificación de las conductas delictivas encontradas en esta dimensión. Asimismo, puede impartir charlas, cursos o visitas para la difusión de temas de ciberseguridad y la prevención de los delitos cibernéticos (Cujabante *et al.*, 2020, p. 370).

Otra medida desarrollada fue el Conpes 3854 del 11 de abril de 2016, que trabaja gestionando riesgos y estructurando la política de seguridad digital, lo que produce confianza en el entorno digital y crea oportunidades de desarrollo económico, además, “Colombia se convirtió en uno de los primeros países en la región en establecer planes de acciones concretas en la defensa del ciberespacio” (Cujabante *et al.*, 2020). Según Contreras (2019), el Gobierno colombiano debería alcanzar objetivos acordes al Conpes, y para ello debería emprender por las siguientes estrategias:

establecer mecanismos de participación activa y permanente de las múltiples partes interesadas en la gestión del riesgo de seguridad digital; adecuar el marco legal y regulatorio en torno a la dinámica de la economía digital y sus incertidumbres inherentes; identificar y abordar los posibles impactos negativos que otras políticas pueden generar sobre las actividades de las múltiples partes interesadas o sobre la prosperidad económica y social en el entorno digital; generar confianza a las múltiples partes interesadas en el uso del entorno digital; y finalmente, promover comportamientos responsables en el entorno digital en diferentes niveles de formación educativa (pp. 171-172).

En una encuesta del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones presentada por la revista *Portafolio* (2019), se concluyó que en plena transformación digital el 72 % de las empresas planea capacitar a su personal, pero el 63 % considera por el contrario que es un tema muy importante, y es que según este análisis realizado por la revista, “el 83 % de las empresas carecen de protocolos de respuesta a la violación de políticas de seguridad informática y carecen de área o personal encargado de la seguridad informática”.

Tal y como expresan Ospina y Sanabria (2020):

El cibercrimen ya no es realizado espontáneamente por individuos aislados, sino que es cometido de manera estructurada por organizaciones delincuenciales muy especializadas, con carácter transnacional, que hacen segmentación y ubicación de las posibles víctimas a través de las redes sociales y que despliegan gran variedad de técnicas de seguimiento (p. 23).

Es casi imposible en realidad poder controlar todos los riesgos que se presentan en una plataforma virtual que no comprende fronteras. Sin embargo, en Colombia se desarrollan y actualizan constantemente, según la realidad lo vaya requiriendo, los sistemas de gestión de seguridad de la información (SGSI), ya que como explican Ospina y Sanabria (2020):

contribuye a que los riesgos cibernéticos sean conocidos, asumidos, gestionados y minimizados de forma documentada, sistemática, estructurada, repetible, eficiente y adaptada a las modificaciones en los riesgos, entorno y nuevas TIC. Un SGSI contempla los procedimientos y planifica e implanta controles de seguridad basados en una evaluación de riesgos y en una medición de su eficacia (p. 207).

En ese orden de ideas, Contreras (2019) explica que, en 2017, el estado de seguridad digital en Colombia se transformó, y el nuevo blanco de los ataques cibernéticos a no era el ciudadano común, sino que la actividad criminal encontró mayor rentabilidad en las empresas del sector público y privado, que manejan grandes cantidades de dinero, y a través de la suplantación y las transferencias internacionales lograron afianzar dicha modalidad de crimen hasta ahora. La seguridad del gremio es un reto gigante, tanto por su importancia en la economía y en el PIB, como el desarrollo del país y su posición en la nueva Revolución Industrial y a la transformación digital. Sin embargo, como se expuso anteriormente, muchas empresas no le han otorgado la importancia requerida al tema, por lo que la revista el *Portafolio* (2019) expresa:

La reputación, una de las claves del éxito de las empresas, también se puede ver afectada en un caso “hackeo”. Cuando se conoce que una compañía ha sido víctima de robo de información el nombre y toda la organización puede estar en juego, pues la confianza de los clientes en ella se puede ver impactada.

Por este motivo, se hacen tan relevantes iniciativas de capacitación como la llevada a cabo por el Ministerio de las TIC, además, recordando el informe de la Organización de los Estados Americanos (2017), *Impacto de los incidentes de seguridad digital en Colombia*, la asignación presupuestal a la seguridad digital era tan solo del 1 % de las ventas/inversiones de las organizaciones en 2017 y, cerca de 10 % de este 1 % era asignado a temas de capacitación y concientización. Además, dicha encuesta encontró también que:

muchas de las organizaciones no estiman el costo de los incidentes digitales: 79 % de las empresas afirmaron que no contaban con ningún costo estimado, mientras el 85 % de las entidades públicas afirmaron que no hacen ningún tipo de estimación. [...] Aunque muchas organizaciones afirmaron estar preparadas para los incidentes digitales, muchas organizaciones no tienen personal dedicado a la seguridad digital (p. 18).

Lamentablemente esto solo refleja la falta de compromiso que han tenido algunas empresas y organizaciones con respecto a su seguridad informática y virtual. Sin embargo, como expresa Yuly Pérez (2017) con respecto al debate sobre el área interna que debe ser responsable del tema —la oficina de dirección, control interno, planeación o tecnología—. Ella indica que:

En la mayoría de los casos se ha evidenciado que un gran porcentaje de compañías afirman que el área de Seguridad de la Información en sus empresas depende de la gerencia de TI<sup>3</sup>. Sin embargo, los estándares y las mejores prácticas propuestas por organismos internacionales y profesionales en el tema indican que el área de seguridad debe ser independiente de TI, lo cual genera más objetividad e imparcialidad, en cuanto a recursos y demás. Ahora, para las entidades que no cuentan con un área de seguridad conformada, ni con roles y responsables para la seguridad de la información establecidos e implementados, es tiempo de iniciar una protección adecuada de la información, para disminuir la probabilidad de la ocurrencia de incidentes (p. 8).

El Gobierno colombiano ha dado pasos grandes en la discusión sobre del tema, ahora hace falta aunar esfuerzos bilaterales entre el sector público y privado, y una vez que las gobernaciones locales logren concluir con los cursos, se pueden emprender políticas públicas que beneficien a pequeñas y medianas empresas con este tipo de información, pues la criminalidad sigue aumentando. Como se logró ver en las cifras y como también analiza Contreras (2019), es difícil cuantificar con exactitud los delitos si no se obedece al compromiso social de denunciarlos, permitiendo una oportunidad de no repetición aunando esfuerzos en el sector y no ofreciendo un apoyo indirecto a esa criminalidad digital.

## Conclusiones, recomendaciones y medidas preventivas

Es importante recalcar que tanto el sector público como privado, así como los usuarios, definitivamente no están preparados para recibir y responder a los distintos ataques cibernéticos, ya que no cuentan con tecnología en *hardware* y *software*, ni con políticas o talento suficiente.

Un claro y reciente ejemplo de ciberataque en el mundo, que afectó directamente a nuestro país y al Gobierno nacional, se puede ver reflejado en el ataque que sufrieron las Fuerzas Militares de Colombia, noticia que se conoció como la “Historia del hackeo más grave contra la seguridad nacional de Colombia, en donde miles de archivos, documentos ultrasecretos, planes de guerra y defensa y hasta conversaciones privadas de generales fueron robadas” (Caracol, 11 de julio de 2021). Esto solo muestra la debilidad de los sistemas y la falta de prevención

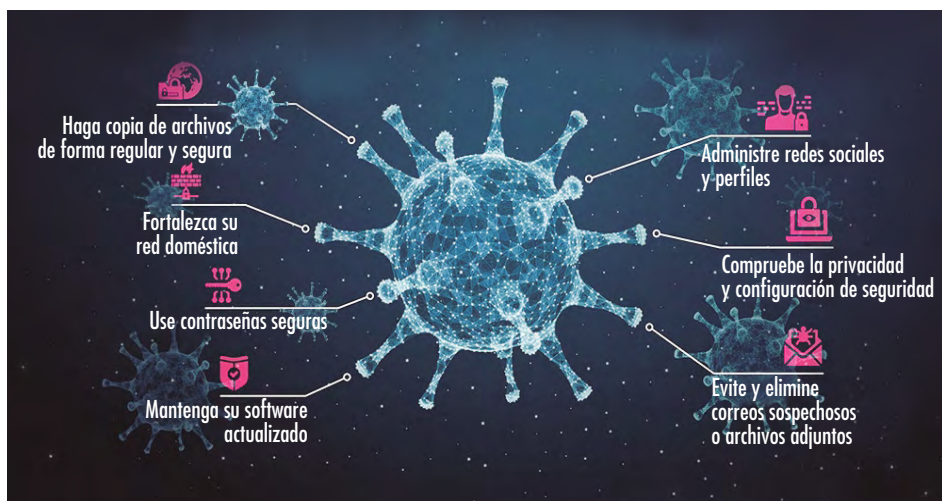
---

3 Tecnologías de información.

en materia de investigación y defensa; así como la urgente necesidad de fortalecer los mecanismos de defensa cibernética.

Teniendo en cuenta lo planteado anteriormente, es indispensable cuidar al máximo la actividad en línea que se tiene, debido a que los ciberdelincuentes esperan el más mínimo error para sacar provecho de este. Es así como la Interpol propone una lista segura de ciberchequeo con el fin de prevenir y minimizar los riesgos, donde se encuentran aspectos clave como la verificación regular de *backups online y offline* de archivos y documentos, realizar mejoras en la protección de redes en viviendas y lugares de trabajo, mejorar los niveles de seguridad de contraseñas y hacer uso de softwares actualizados, entre otros (Interpol, 2020) (gráfica 4).

**Gráfica 4. Lista de chequeo ciberseguridad**

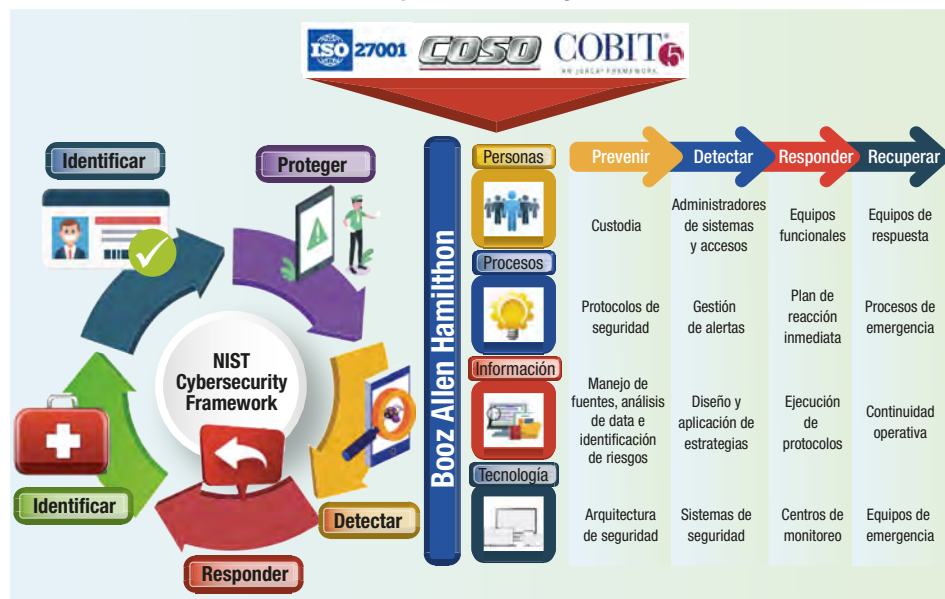


Fuente: Interpol (2020).

Es así como en el informe *Desafíos del riesgo cibernético en el sector financiero para Colombia y América Latina*, presentado por Asobancaria y OEA (2019), se plantean un modelo de prevención de fraude cibernético, en el cual se establece un flujo organizado dentro de las diferentes áreas de las organizaciones para prevenir al máximo cualquier tipo de intento de ataque cibernético. Es decir que, básicamente “la implementación de sistemas inteligentes de autenticación y la generación de protocolos ante eventos de ciberseguridad son algunos de los procesos que permiten contar con una estrategia preventiva para la mitigación de los riesgos de ciberseguridad” (p. 74).

Entonces, a pesar que estamos en constante exposición a sufrir este tipo de ataques, se pueden prevenir y siempre ir un paso más adelante de los delincuentes, quienes tienen como fin último causar el mayor daño posible y afectar cada sistema de la organización para utilizarlo a su favor (gráfica 5).

Gráfica 5. Impacto del cambio generacional



Fuente: Asobancaria y OEA (2019).

Los modelos de seguridad tradicionales han funcionado bajo el supuesto de que se puede confiar plenamente mientras el dispositivo se encuentre en las premisas corporativas; al desaparecer el perímetro físico en un mundo de trabajo remoto o híbrido, estrategias de confianza cero son de altísima relevancia, pues convierte a la identidad del usuario en el eje central de acceso a los recursos corporativos. Esto, a su vez, permite actuar en políticas de acceso condicional que permitan minimizar el riesgo ante una brecha. Así pues, una vez la identidad tiene políticas definidas, el control de dispositivos y la gestión de políticas de información, constituyen vectores de control por capas que permiten tener un mejor control de la situación en caso de algún siniestro.

Como sugiere el *Cybersecurity Framework* de NIST (NIST, 2021), con su premisa de identificar, proteger, detectar, responder y recuperar, y aumentando el control en la identificación de brechas, una amenaza podrá ser detectada de manera temprana, facilitando una rápida respuesta y recuperación.

Ahora bien, es indispensable prepararse desde ya para lo que viene a futuro: la realidad mixta, en donde todos los procesos funcionan de manera híbrida entre realidad aumentada y virtual, y es por esto que las bases digitales adquieren una importancia y relevancia mucho mayor. De esta manera, todas las tecnologías emergentes, como por ejemplo: “aplicar IA para detectar diferentes entornos y automatizar las cosas, interactuar con Digital Twins y todos los conocimientos que contiene de forma colaborativa en realidad mixta” (Microsoft, 2020), las

cuales hacen parte de HoloLens, realidad aumentada, asistentes virtuales, entre otros, lo que facilita en un 100 % el trabajo colaborativo. Esto requiere robustecer la seguridad en dos pasos y la encriptación de las redes *end to end*, pues cada vez seremos más vulnerables a ataques principalmente en el factor humano, así como robos de información, suplantación, clonación, etc. Por tal motivo, es de vital importancia evitar al máximo cualquier tipo de riesgo, haciendo uso de los sistemas de seguridad adecuados y precisos, que permitan blindarse y tomar decisiones acertadas en tiempo real.

## Referencias

- Asobancaria y OEA. (2019). *Desafíos del riesgo cibernético en el sector financiero para Colombia y América Latina*. Recuperado de: <https://www.oas.org/es/sms/cicte/docs/Desafios-del-riesgo-cibernetico-en-el-sector-financiero-para-Colombia-y-America-Latina.pdf>.
- Cámara Colombiana de Informática y Telecomunicaciones (CCIT). (2020). *Tendencias de Cibercrimen en Colombia (2019-2020)*. Bogotá: CCIT.
- Caracol. (11 de julio de 2021). Historia secreta del hackeo más grave contra las Fuerzas Militares de Colombia. Recuperado de: <https://noticias.caracol.tv.com/informes-especiales/historia-secreta-del-hackeo-mas-grave-contra-las-fuerzas-militares-de-colombia>.
- Castilla, J. (2019). Funcionarios de la Fiscalía desfalcaron las cuentas de nómina de la entidad. Asuntos Legales. Recuperado de: <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/funcionarios-de-la-fiscalia-desfalcaron-las-cuentas-de-nomina-de-la-entidad-2825119>
- Centro Cibernético Policial. (2020). *Tendencia cibercrimen Colombia (2019-2020)*. Bogotá: Policía Nacional de Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (2006). Ley 1273 del 5 de enero de 2009 por la cual se modifica el Código Penal, se crea un nuevo bien jurídico tutelado —denominado “de la protección de la información y de los datos”— y se preservan integralmente los sistemas que utilicen las tecnologías de la información y las comunicaciones, entre otras disposiciones [Ley 1273].
- Conpes 3701. (14 de julio de 2011). *Lineamientos de Política para la Ciberseguridad y Ciberdefensa*. Recuperado de: <https://bit.ly/2UhnzYC>.
- Conpes 3854. (11 de abril de 2016). *Política Nacional de Seguridad Digital*. Recuperado de: <https://bit.ly/3brazVR>.
- Consejo Nacional de Operación [CNO]. (7 de marzo de 2018). *Informe de ciberseguridad*. Bogotá: CNO.
- Contreras, A. (2019). Gestión de riesgo en seguridad digital en el sector privado y mixto: Contexto general. En G. Medina (Ed.), *La seguridad en el ciberespacio: Un desafío para Colombia* (pp. 169-199). Bogotá: Escuela Superior de Guerra General Rafael Reyes Prieto. Recuperado de: <https://doi.org/10.25062/9789585216549.05>.
- Coremain. (2021). ¿Cuáles son los ciberdelitos que más afectan a las empresas? Recuperado de: <https://www.coremain.com/cuales-son-los-ciberdelitos-que-mas-afectan-a-las-empresas/>.

- Cujabante, X., Bahamón, M., Prieto, J., y Quiroga, J. (2020). Ciberseguridad y ciberdefensa en Colombia: Un posible modelo a seguir en las relaciones cívico-militares. *Revista Científica General José María Córdova*, 18(30), 357- 377.
- Deloitte. (s. f.). Riesgo cibernético. Recuperado de: [https://www2.deloitte.com/co/es/pages/risk/solutions/riesgo-cibernetico.html?icid=top\\_riesgo-cibernetico](https://www2.deloitte.com/co/es/pages/risk/solutions/riesgo-cibernetico.html?icid=top_riesgo-cibernetico).
- El Tiempo*. (27 de septiembre de 2017). Sección de Informática.
- Forbes*. (25 de enero de 2020). ¿Cómo combatir la ciberseguridad en este 2020?
- Galindo, A. F. (4 de junio de 2021). La historia detrás de los ataques de Anonymous en Colombia. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/tecnosfera/novedades-tecnologia/anonymous-colombia-asi-opera-el-colectivo-de-hackers-en-el-paro-nacional-586212>.
- Infosecurity México. (18 de marzo de 2021). La evolución de ciberataques en la industria financiera. Recuperado de: <https://www.infosecuritymexico.com/es/blog/la-evolucion-de-ciberataques-en-la-industria-financiera.html>.
- Instituto Nacional de Ciberseguridad [Incibe]. (2020). *Guía de ciberataques*. León: Instituto Nacional de Ciberseguridad.
- Interpol. (2020). Ciberamenazas relacionadas con la COVID-19. Recuperado de: <https://www.interpol.int/es/Delitos/Ciberdelincuencia/Ciberamenazas-relacionadas-con-la-covid-19>.
- Junta Europea de Riesgo Sistémico. (2020). Recomendación de la Junta Europea de Riesgo Sistémico del 24 de septiembre de 2020 relativa a la identificación de las entidades jurídicas (JERS/2020/12).
- LISA Institute. (8 de mayo de 2019). Lista de consejos para una vida cibersegura. Recuperado de: <https://www.lisainstitute.com/blogs/blog/lista-consejos-ciberseguridad-vida-cibersegura>.
- Machín, N., y Gazapo, M. (2016). La ciberseguridad como factor crítico en la seguridad de la Unión Europea. *Revista UNISCI*, (42). Recuperado de: <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-89564/UNISCIDP42-2NIEVA-MANUEL.pdf>.
- Microsoft. (2020). *Building Digital Twins, Mixed Reality and Metaverse Apps*. Recuperado de: <https://azure.microsoft.com/en-us/resources/videos/building-digital-twins-mixed-reality-and-metaverse-apps/>.
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones [MinTIC]. (9 de abril de 2021a). Ante posibles ataques cibernéticos, alcaldías



y gobernaciones se capacitarán gracias a convenio entre MinTIC y Asobancaria. Recuperado de: <https://www.mintic.gov.co/porta/inicio/Sala-de-prensa/Noticias/162457:Ante-posibles-ataques-ciberneticos-alcaldias-y-gobernaciones-se-capacitaran-gracias-a-convenio-entre-MinTIC-y-Asobancaria>.

- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (2021b). *Ciberseguridad para 250 alcaldías y gobernaciones: Ministerio TIC y Asobancaria abren convocatoria*. Recuperado de: <https://www.mintic.gov.co/porta/inicio/Sala-de-prensa/Noticias/162167:Ciberseguridad-para-250-alcaldias-y-gobernaciones-Ministerio-TIC-y-Asobancaria-abren-convocatoria>.
- NIST. (2021). *Cybersecurity Framework*. Obtenido de <https://www.nist.gov/cyberframework>.
- Organización de los Estados Americanos. (2017). *Impacto de los incidentes de Seguridad Digital en Colombia*. <http://dx.doi.org/10.18235/0000843>.
- Ospina, M., y Sanabria, P. (2020). Desafíos nacionales frente a la ciberseguridad en el escenario global: un análisis para Colombia. *Revista Criminalidad*, 62(2), 199-217.
- Panda Security. (5 de agosto de 2017). Los grupos de hackers más importantes de la actualidad. Recuperado de: <https://www.pandasecurity.com/es/mediacenter/noticias/grupos-hackers-actualidad/>.
- Pérez, Y. (2017). *Importancia de la ciberseguridad en Colombia*. Bogotá: Universidad Piloto de Colombia. Recuperado de: <http://repository.unipiloto.edu.co/handle/20.500.12277/2676>.
- Policía Nacional. (2020). *Balance cibercrimen 2020*. Recuperado de: <https://caivirtual.policia.gov.co/contenido/balance-cibercrimen-2020-semana-45>.
- Portafolio. (2019). El secuestro de información desangra a las empresas del país. Recuperado de: <https://www.portafolio.co/economia/finanzas/empresa-fitch-le-bajo-calificacion-a-epm-553976>.
- Portafolio. (8 de julio de 2021). Aumentan en 30 % los ataques cibernéticos en Colombia. Recuperado de: <https://www.portafolio.co/tendencias/aumentan-en-30-los-ataques-ciberneticos-en-colombia-553803>.
- Ramírez, C. (2017). Ciberinteligencia y ciberseguridad para detectar amenazas y proteger los activos críticos del negocio. Recuperado de: <https://www.segurilatam.com/tecnologias-y-servicios/inteligencia/ciberinteligencia-y->

ciberseguridad-para-detectar-amenazas-y-proteger-los-activos-criticos-del-negocio\_20170310.html.

RPP Noticias. (19 de enero de 2012). Recuerde los ataques informáticos más importantes de Anonymous. Recuperado de: <https://rpp.pe/tecnologia/mas-tecnologia/recuerde-los-ataques-informaticos-mas-importantes-de-anonymous-noticia-442572?ref=rpp>.

Semana.com. (26 de septiembre de 2017). Sectores más afectados por cibercrimen en Colombia. Recuperado de: <https://www.semana.com/empresas/articulo/sectores-mas-afectados-por-cibercrimen-en-colombia/250321/>.

SIEDCO Plus (2020). Sistema de Información Estadístico, Delincuencial, Contravencional y Operativo de la Policía Nacional. Recuperado de: [https://scj.gov.co/es/oficina-oaiee/bi/seguridad\\_convivencia/siedco](https://scj.gov.co/es/oficina-oaiee/bi/seguridad_convivencia/siedco).

UNODC. (2019). Delitos cibernéticos organizados. Recuperado de: [https://www.unodc.org/e4j/es/cybercrime/module-13/key-issues/cyber-organized-crime\\_what-is-it.html](https://www.unodc.org/e4j/es/cybercrime/module-13/key-issues/cyber-organized-crime_what-is-it.html).

Varese, F. (2010). What is Organized Crime? En *Organized Crime: Critical Concepts in Criminology*. Nueva York: Routledge.

Wall, D. (2015). Dis-organized Crime: Towards a distributed model of the organization of Cybercrime. *The European Review of Organized Crime*, (2), 71-90.

Wall, D. (2017). *Crime, security and information communication technologies: The changing cybersecurity threat landscape and implications for regulation and policing*. Recuperado de: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3005872](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3005872).



# Delincuencia organizada transnacional y sus ramificaciones en Colombia

Jenny Astrid Camelo Zamudio\* y María Johanna Alarcón Moreno\*\*

La lucha contra el crimen organizado es muy difícil, porque el crimen está organizado, pero nosotros no.

Amurri, *Qui lo dico e qui lo nego*, 1990.

## Introducción

Hablar de delincuencia organizada transnacional (DOT) comporta una serie de desafíos. En primera instancia, no hay claridad conceptual sobre este fenómeno más allá de la definición dada por las Naciones Unidas en la conferencia de Palermo:

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

---

\* Investigadora de Diacronia. Politóloga de L'Università degli studi di Torino (Italia). Especialización en Ciencias Internacionales y Diplomáticas del Istituto Universitari di Studi Europei di Torino (IUSE). Magíster en Relaciones Internacionales y Derechos Humanos L'Università degli Studi di Torino (Italia). Correo electrónico: astrid.camelozamudio@gmail.com.

\*\* Profesional en Relaciones Internacionales. Magíster en Seguridad y Defensa de la Escuela Superior de Guerra General Rafael Reyes Prieto. Coordinadora Académica CAEM CIDENAL de la Escuela Superior de Guerra.

A distancia de 17 años, esta definición revela una somera aproximación para un fenómeno multidimensional e incuantificable, dado que sus alcances no pueden ser cuantificables ni medibles de manera exacta y contundente, pues todas las cifras y estadísticas que se encuentran a disposición sobre este revelan que es un fenómeno que rebasa fronteras y no comprende límites. Además, la falta de consenso para tratar de caracterizar la delincuencia organizada transnacional no es caprichosa, pues al hacer un análisis de sus efectos y sus implicaciones en el sistema internacional y sus afectaciones en términos de gobernabilidad y gobernanza, esta se refleja como un fenómeno con muchas más aristas e intrínquilis de los que cualquier ciudadano de a pie puede llegar a pensar.

La delincuencia organizada transnacional es un fenómeno presente en todos los Estados-nación y está inmersa en gran parte de las áreas de la sociedad. Tratar de caracterizarla implica hacer un ejercicio interdisciplinario no solo desde lo etimológico, lo histórico y lo jurídico, sino también desde lo social, lo político, lo económico y, sobre todo, lo cultural. Todos estos elementos de análisis permiten comprender los alcances y las dimensiones de la delincuencia organizada transnacional y, por ende, se puede inferir y comprender cómo se mimetiza y cuál es su impacto y la importancia que reviste en la sociedad globalizada actual. Así, para poder prosperar, la delincuencia organizada transnacional no solo se ha amparado en la ilegalidad, sino que también cuenta con un fino entramado de relaciones que la facultan para permear todos y cada uno de los aspectos sociales de todas las naciones y, como resultado de ello, hoy por hoy, tiene en jaque a los Estados-nación.

De esta manera, la presente propuesta académica busca cuatro objetivos. Hacer un breve recorrido de cómo ha evolucionado a lo largo de la historia, brindar herramientas conceptuales que permitan caracterizar qué es la delincuencia organizada transnacional, establecer cómo se encuentra estructurada y cuáles son las herramientas que se han gestionado desde el sistema internacional para tratar de luchar contra este flagelo, y con esto, poder describir los esfuerzos que se están realizando en Colombia para combatirla. Todo esto, esperando brindar un panorama sobre la complejidad del fenómeno, que permita generar discusiones y acciones de política pública urgentes en materia de seguridad y defensa del Estado colombiano.

## Breve recorrido por la delincuencia organizada transnacional

Desde los vestigios de la delincuencia organizada transnacional hay que comenzar por especificar que, para el momento histórico de la Antigüedad, la concepción “grupo organizado transnacional” o “delito transnacional” no tenía la connotación

que hoy conocemos. Ejemplo de ello es la trata de personas, puesto que, para el momento, la esclavitud era un proceso considerado natural, que se visualizaba de forma cotidiana y no gozaba de ningún objeto penal que prohibiera su práctica.

La delincuencia organizada transnacional es una actividad recurrente desde el mundo antiguo hasta la modernidad, visto desde diferentes delitos tipificados actualmente, a saber: piratería marítima, falsificación de dinero, tráfico de drogas, trata de personas, terrorismo, tráfico de especies silvestres y lavado de dinero. Es posible encontrar que, en el caso de la piratería, Polícrates de Samos, también conocido como el primer pirata, en la isla de Samos, construyó 100 barcos conocidos como “penteconeros”; además, entrenó a casi 1.000 hombres. Utilizando dicho poder, Polícrates de Samos creó una guerra en altamar, viajó con sus barcos de costa a costa, tomando puertos, embarcaciones de diferentes islas e imperios y volviendo famoso su nombre, y adquiriendo así gran influencia (Kuciak, 2016).

Desde la comercialización de personas, los griegos utilizaban los esclavos como una base fundamental de la sociedad, pues esta era desde donde toda la pirámide social comenzaba. Los esclavos hicieron parte fundamental para el avance económico, se constituyeron como imprescindibles en el momento de edificar estructuras, atender familias, banquetes y familia real, así como en casi todos los sectores de la sociedad (distracción, salud, servidumbre, transporte, etc.). Además, se caracterizaron por ser un objeto de cambio; es decir, una moneda, por su alta demanda (Roberts, 2004). Así mismo, en Grecia, mientras los esclavos tallaban las bases y el futuro del imperio, la delincuencia se edificaba simultáneamente de manera clandestina, la falsificación de dinero se llevaba a cabo por medio de la recreación de las monedas oficiales mediante la mezcla de metales o en muchas ocasiones, sucedía mediante el recorte de las rebabas que quedaban del acuñe, una actividad conocida como afeitar las monedas, lo que disminuía su peso.

Benjamín de Tudela, un rabino español, para el siglo XII, después de visitar lo que hoy es Siria, y después de recorrer por casi 13 años el Medio Oriente, narró lo que sería una de las primeras leyendas sobre lo que se conocería como el “terrorismo”, un relato europeo que provocaba terror y fascinación. De Tudela se refería a los nizaríes, un grupo de asesinos expertos que eran entrenados desde niños para engañar y matar por dinero. Su preparación, combinada con la lealtad a su líder, un poco de consumo de drogas y fanatismo, llevaría a que este grupo —que en realidad era una rama separatista del Shia islam— se caracterizara por usar su experiencia por dinero, contra imperios, emperadores e infraestructuras vitales (Cassanova, 2018).

Durante el siglo XX y el XXI, la delincuencia organizada transnacional no solo ha tenido gran representatividad en el momento de hablar de temas de seguridad nacional, sino que ha tenido momentos de escalada volviendo crítica la necesidad

de gestionar la defensa y acabar con los grupos criminales que se han valido de las nuevas oportunidades y medios tecnológicos para volver más rentable su negocio así como eficiente. Ejemplo de ello son los casos de reclutamiento virtual por parte de grupos terroristas como el Estado Islámico, que ha conseguido radicalizar a jóvenes no solo en Oriente Medio sino en el mundo occidental.

## Atomización de conceptos

Al estudiar este fenómeno, se evidencia en los diferentes textos de referencia, en español, inglés, francés e italiano, un uso recurrente de dos conceptos: crimen o delincuencia organizada transnacional (COT/DOT). Pero al hacer un análisis etimológico de estos, se descubre que tienen diferencias y características importantes que deberían ser tenidas en cuenta. Indistintamente del concepto, es recurrente que se relacione con conceptos como mafia, terrorismo, criminalidad, criminalidad organizada, delito convencional, delincuencia no convencional, delincuencia internacional, narcotráfico y tráfico, pues hacen parte del mismo cuerpo. Pero todas y cada una de estas categorías juegan un rol dentro del entramado de relaciones que tiene la delincuencia organizada transnacional en el sistema internacional distinto y aporta matices sobre dicho fenómeno que deben ser tenidas en cuenta.

Por lo cual, es importante esclarecer el origen etimológico de dichas palabras para comprender por qué se habla indistintamente de crimen organizado transnacional y delincuencia organizada transnacional. En términos etimológicos, la palabra *delincuencia* viene del latín *delinquentia*, que significa “cualidad del que comete falta por abandono”. A su vez, guarda relación con el verbo *linquo*, *linquere*, *lictum*, procedente del griego *λείπω* (*léipo*) y con el mismo significado de dejar, abandonar, desechar (OVSyG, n.d.). Empero, el significado latino original se remitía a “*delinquere frumentum*” era faltar el trigo, y con ello, de la falta física se avanza a la falta moral, “*artem vitae professus, delinquit in vita*” (se hace maestro de la vida y su propia vida deja que desear). El verbo *delinquit*, entonces, no se refiere a los delitos, sino a las deficiencias.

Los verbos *linquere*, *delinquere*, *relinquere* y *derelinquere* están más en la línea del abandono, del dejar de hacer, de la negligencia y de la omisión, que de la acción. Por consiguiente, se empieza por la omisión, por la falta, por el descuido, y se acaba por la acción. En este mismo sentido se ubica la palabra *delito*, en tanto proviene igualmente del verbo latino *delinquo*, *delínquere*, *deliqui*, *delictum*. Trayendo para sí el significado propio de los pecados de omisión desde la lógica de falta, error o descuido (Olivietti 2019).

Por otro lado, el origen etimológico de la palabra *criminalidad* viene del latín *criminis*, siendo este el sustantivo *crimen*, que viene a hacer mención del resultado

de una acción delictiva que debe ser llevada a juicio, y del sufijo *-ali*, que se utiliza para indicar “relativo a”. De este modo, el concepto de la criminalidad puede emplearse frente a la circunstancia que convierte a un acto en criminal, una acción voluntaria que se realiza con la intención de herir gravemente a otros o un grave delito (Seguridad Ciudadana, s. f.).

Desde una perspectiva jurídica, es posible ver distinciones sustanciales en la tabla 1.

**Tabla 1. Diferencia entre los términos *delito* y *crimen***

Delito	Crimen
- Comportamiento culpable y contrario a la ley que conlleva una sanción o una pena.	- Es un hecho innato al ser humano.
- Acto u omisión que sancionan las leyes.	- Acción voluntaria de realizar una conducta encaminada a causar una vulneración a un bien jurídico tutelado.
- Acción que atenta contra las ideas ético-sociales, jurídicas, políticas e incluso económicas esenciales dentro de una sociedad o comunidad.	- Actividad contraria a la ley y al ordenamiento jurídico.
- Hecho cíclico que aumenta o disminuye dependiendo los medios de control social adoptados.	- Responsabilidad subjetiva: dolo, culpa y preterintención.
- Responsabilidad subjetiva: dolo, culpa y preterintención.	

Fuente: Elaboración propia con datos de Seguridad Ciudadana (s. f.), Olivietti (2019) y Observatorio de Violencia Social y de Género [OVSyG] (s. f.)

La diferencia principal entre el delito y el crimen radica en el peso de la acción; es decir, un crimen es considerado una acción o actividad mucho más grave que un delito, y está orientado a causar un perjuicio o daño en el bien jurídico tutelado de la integridad de un individuo o un grupo; mientras que el delito es de carácter genérico y puede acomodarse a un detrimento económico, social o político (tabla 2).

De esta forma podemos encuadrar estos términos de la siguiente manera:

- *Delito y crimen*: Toda conducta generadora de un ilícito encaminada a causar un daño social.
- *Delito sin crimen*: Se da cuando la acción no causa un daño social, pero se encuentra tipificada dentro del Código Penal. Por ejemplo, evasión de impuestos.
- *Crimen sin delito*: No se presenta debido a que todo crimen se encuentra tipificado como delito, el primero se halla implícito en el segundo (Cuesta et al., 2011).



**Tabla 2. Diferencia entre los términos *criminalidad* y *delincuencia***

Criminalidad	Delincuencia
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acciones realizadas a través de las infracciones cometidas y que van en contra de la ley de un determinado ordenamiento jurídico.</li> <li>- Conjunto de hechos antisociales que atentan contra una colectividad.</li> <li>- Sumatoria de conductas enfocadas en causar un perjuicio o daño a un bien jurídico tutelado dentro de una sociedad por un tiempo determinado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La acción de cometer ciertos actos que se encuentran fuera de la regulación de la sociedad.</li> <li>- Acto delictivo.</li> <li>- La delincuencia es una situación asocial de la conducta humana, que busca producir un desafío al conjunto de normas que regulan una determinada sociedad.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a estos dos términos, una de las diferencias más relevantes es que la criminalidad puede hacer referencia al porcentaje de actos ilícitos realizados por una persona o un grupo de personas; mientras que la delincuencia es el conjunto de delitos ejercidos por quienes van en contravía del ordenamiento. El término *criminalidad* permite enfocarse en generar una aproximación al porqué y cuáles son los factores que impulsan a un ser humano a convertirse en un criminal desde la perspectiva analítica, social y psicológica, y la delincuencia da paso a analizar el comportamiento por medio de características de entorno, lugar y territorio.

Desde lo jurídico, a partir de las instancias de la Corte Penal Internacional y las Naciones Unidas, es posible comprender el uso en mérito de dichas palabras; sin embargo, no muestra un uso diferenciado de los términos, sino que sirven de sinónimo entre ellos. Por ende, se encontrará en la bibliografía especializada indistintamente el uso de crimen organizado transnacional (COT) y delincuencia organizada transnacional, como se evidencia en la tabla 3.

**Tabla 3. Uso del término *criminalidad* y *delincuencia***

Corte Penal Internacional	Organización de las Naciones Unidas
<p>Hay una cohesión entre los términos de <i>criminalidad</i> y <i>delincuencia</i> en el crimen tipificado como delito.</p> <p>El artículo 5.º del Estatuto de Roma establece los delitos internacionales clasificados en cuatro grupos, que son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- El crimen de genocidio</li> <li>- Los crímenes de lesa humanidad</li> <li>- Los crímenes de guerra</li> <li>- El crimen de agresión (Corte Penal Internacional, 1998).</li> </ul>	<p>Hay una relación estrechamente cercana entre la definición de los términos <i>criminal</i> y <i>delictivo</i>. Sin embargo, no se presenta definición tácita sobre el crimen o delincuencia organizada.</p> <p>El artículo 2.º de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia organizada afirma que <i>grupo delictivo</i> organizado se entenderá "un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material" (Organización de las Naciones Unidas, 2004).</p>

Fuente: Elaboración propia.

Por lo anterior, se puede inferir las dificultades que existen en torno a poder conceptualizar el fenómeno de la delincuencia organizada transnacional, dado que hay una cantidad de conceptos que hacen parte del fenómeno y, en sí mismos, dependiendo del país, el idioma y la idiosincrasia, cada concepto asume rasgos distintos y es comprendido de manera distinta, dependiendo el contexto donde venga empleado.

## Caracterización de la delincuencia organizada transnacional

Gráfica 1. Vestigios de la delincuencia organizada transnacional



Fuente: Elaboración propia.

El concepto de *crimen organizado* surge por primera vez en Estados Unidos en 1869 en un reporte de la New York Society for the Prevention of Crime. Este concepto se usó inicialmente para describir algunos rasgos de la mafia siciliana, donde el secreto y la jerarquía eran algunos de los signos iniciales de esta forma de crimen organizado (Chabat, 2010, p. 5).

Sin embargo,

la noción de *crimen organizado* no parte de círculos jurídicos sino de intereses políticos de la sociedad norteamericana. A través del término se intentó justificar la existencia de un enemigo común. El término sería adoptado —sin mayores cuestionamientos— por las ciencias penales. Según Lampe (2007, p. 104), este empezó a ser empleado con cierta asiduidad a partir de 1919 en una institución denominada Comisión del Crimen de Chicago (Chicago Crime Commission), formada por abogados, banqueros, empresarios, etc., que buscaban una reforma penal. En ese momento, con crimen organizado no se aludía a organizaciones criminales sino

a una clase criminal, esto es, un grupo de profesionales que concebían el crimen como un negocio (Tabares Plasencia y Hourani Martín, 2018, p. 37).

**Gráfica 2. Delincuencia organizada transnacional en el mundo moderno**



Fuente: Elaboración propia.

Según Knepper (2009), en su libro: *The Invention of International crime. A Global Issue in the Making (1881-1914)*, el fenómeno de la delincuencia organizada transnacional existía desde hacía mucho tiempo atrás, en las conferencias que se realizaron a inicios de 1900 para tratar de caracterizar a los delincuentes; sin embargo, es en el contexto estadounidense, donde dicho fenómeno inicia a ser estudiado, no solamente a nivel federal, sino a nivel estatal (gráficas 1 y 2). Ante los negocios de las mafias con las apuestas en los años cincuenta se inicia toda una tendencia y empezó a variar el referente para dejar de ser un concepto netamente nacional. Fruto de esto, el 15 de octubre de 1970, con la expedición en Estados Unidos de la Ley RICO (Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act, Ley de Chantaje Civil, Influencia y Organizaciones Corruptas) se constituye el acto legislativo más importante para desarticular las redes mafiosas de las familias italoamericanas en este país, entre muchas otras acciones legales (Londoño Ortiz, 2021). Desde allí, el concepto de *criminalidad organizada* empieza a tener un impacto internacional.

En 1975 se llevará a cabo el primer foro de las Naciones Unidas en el que se empleó el término de *delincuencia organizada*, que fue el Quinto Congreso de la Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, y se centraron en analizar el delito como negocio en los planos nacional y transnacional, prestando especial atención al delito organizado, el delito financiero y la corrupción (Organización de las Naciones Unidas, 2014).

“En esa misma convención se reconoció la importancia de la criminalidad como empresa (*crime as business*), señalando los diferentes niveles en: criminalidad organizada, criminalidad de empresa (*white collar crime*) y corrupción” (Zúñiga Rodríguez, 2016, p. 70).

Hasta finales de la década los ochenta las regulaciones internacionales sobre la delincuencia organizada habían estado diseñadas para hacer frente a delitos específicos como, por ejemplo, piratería marítima, esclavitud, prostitución narcotráfico, pero no existía un instrumento jurídico universal que los agrupase a todos (Soriano, 2014, p. 146).

Sin embargo, con la caída del muro de Berlín y del régimen soviético, la noción de *crimen internacional* empezó a tomar otros matices y a dejar de ser percibido como un fenómeno de corto alcance, para ser tomado en cuenta como un fenómeno que permea y afecta a toda la sociedad internacional.

Tanto así, que en 1994 se llevó a cabo la Conferencia Ministerial Mundial sobre la Delincuencia Transnacional Organizada, en Nápoles (Italia) y se aplicó una encuesta sobre tendencias delictivas y el funcionamiento de los sistemas de justicia penal que dio como resultado la identificación de 19 categorías de delincuencia transnacional, y en su mayoría organizada, dando este resultado:

(1) blanqueo de capitales (2), tráfico ilícito de drogas, (3) corrupción, (4) soborno de funcionarios públicos, (5) infiltración de negocios legales, (6) fraude concursal, (7) fraude de seguro, (8) crimen informático, (9) robo de propiedad intelectual, (10) tráfico ilícito de armas, (11) actividades terroristas, (12) secuestro de aviones, (13) piratería marítima, (14) secuestro en tierra, (15) trata de personas, (16) comercio de partes del cuerpo humano, (17) robo de arte y objetos culturales, (18) delito ambiental, y (19) otros delitos cometidos por grupos delictivos organizados (Organización de las Naciones Unidas, 2014).

En 1996 se hace imperativo tratar de enmarcar este fenómeno y tener una aproximación para poder comprenderlo y desde allí poder caracterizarlos para vislumbrar acciones y salidas para combatirlo. De esta manera, el autor Peter Lupsha (1996), en su texto *Transnational organized crime versus nation-state*, además de brindar una caracterización del crimen organizado, establece que ha tenido tres etapas en la historia:

- *La predatoria*, en la cual las bandas criminales están en la etapa de pandillas que no amenazan al Estado y que son fácilmente controlables por los cuerpos de seguridad.
- *La parasítica*, en la cual el crimen organizado corrompe al Estado y cuenta con complicidades dentro de este, lo cual le permite llevar a cabo el negocio de manera exitosa, pero en la cual el crimen y Estado son dos entidades diferentes.

- *La simbiótica*, en donde el crimen organizado se apodera del Estado y este se pone al servicio de la delincuencia. En esta última etapa el crimen organizado y el Estado son prácticamente lo mismo (p. 21).

Otra aproximación a la delincuencia organizada transnacional, según Lama García (2018), se ha dado dependiendo de diferentes factores, como por ejemplo del lugar, la forma o del delito cometido. Por lo anterior según el autor, la delincuencia organizada transnacional se puede dar: (1) estándar, (2) jerárquica, (3) regional y (4) central.

La categoría estándar hace referencia a una estructura piramidal, rígida y tradicional, la cual tiene un líder, un nombre, funciones repartidas claramente; la jerárquica se refiere a estructuras “empresariales” o corporativas, que agrupa un número de criminales y diferentes bandas, reunidas bajo unos representantes delegados, lo que les permite compartir mercados y áreas de influencia; la regional hace referencia a bandas regionales, que responden o tienen alianzas con una sola, pero que mantienen un alto grado de autonomía; y para finalizar, la central se refiere a estructuras horizontales, con un número de miembros máximo de veinte personas, sin un nombre ni líder definido, que adoptan imágenes de corporaciones legales que se dedican clandestinamente a negocios fuera de la normatividad.

De este modo, al examinar los medios en los que se acentúan dichas organizaciones empresariales de carácter criminal con miras internacionales, es importante referirse al concepto de las *zonas grises*. Sansó-Rubert (2005), sin referirse al concepto, sí ha expresado que dichos grupos se asientan en contextos donde el individualismo y las relaciones colectivas fracturadas favorecen su gestación, insertándose como parte de la sociedad, que en muchos casos es víctima y en otros beneficiaria de los propios bienes obtenidos de manera ilícita. Por su parte, Moreau Defarges (2003, p. 59), mediante un trabajo con un enfoque de observación documental, centró su atención en las zonas grises; un concepto surgido a finales del siglo XX, en la década de los noventa, refiriéndose a ellas como “espacios geográficos donde no impera la ley de ningún Estado; escenarios de crisis difusas y durables”.

De igual modo, Torres Buelvas (2019) se refirió a las zonas grises como:

Funcionales a la globalización, en lo que se refiere al comercio ilícito. La enorme demanda y oferta mundial de bienes cuyo comercio está prohibido tanto por el derecho interno de los Estados como por el derecho internacional, encuentra en las zonas grises los espacios perfectos que acogen lo prohibido, desde el almacenamiento de desechos tóxicos, hasta la producción de drogas (p. 189).

Siendo así, existen agrupaciones complejas, profesionales, muy bien estructuradas y con estrategias altamente exitosas, lo que les da la oportunidad de operar cómodamente, de forma natural y eficaz en el escenario local e internacional sin mayores complicaciones.

Desde allí, se entiende que, gracias a la globalización y a los diferentes procesos de comunicación e interdependencia que se han gestado, la delincuencia organizada transnacional no solamente se ha visto fortalecida, sino que además, al ser una grande empresa que explota las nuevas tecnologías informáticas a su favor, rebasa fronteras, pues no tiene fines políticos, religiosos o ideológicos (mapas 1 y 2). Solamente piensa en términos de maximización de su ganancia y sin escrúpulos emplea todas las herramientas legales e ilegales que tenga a disposición para lograr su objetivo. Siendo la corrupción una de las más empleadas y extendidas a lo largo del planeta para su proliferación.

Podemos, entonces, distinguir entre distintas tendencias o formas en que la corrupción se transforma en una amenaza, en el marco de la DOT:

- *Corrupción política*: Financiación irregular de partidos y elecciones, la adquisición de votos, hasta el comercio de influencia por los políticos y los titulares de cargos públicos elegidos.
- *Corrupción dentro del sistema de justicia*: Amenaza su independencia, imparcialidad y equidad, destruye el Estado derecho, valores que como se dijo son esenciales para el desarrollo, el crecimiento y la reducción de la pobreza.
- *Corrupción en el sector privado*: Distorsiona la competencia leal y las reglas del libre mercado, disminuye las inversiones y socava la ética empresarial (Carvacho y Castillo García, 2008, p. 45).

Sin embargo, la corrupción es solamente uno de los tentáculos de este fenómeno, pues tiene muchas formas de ejecutarse en el globo terráqueo, como podemos evidenciar en la gráfica 3.

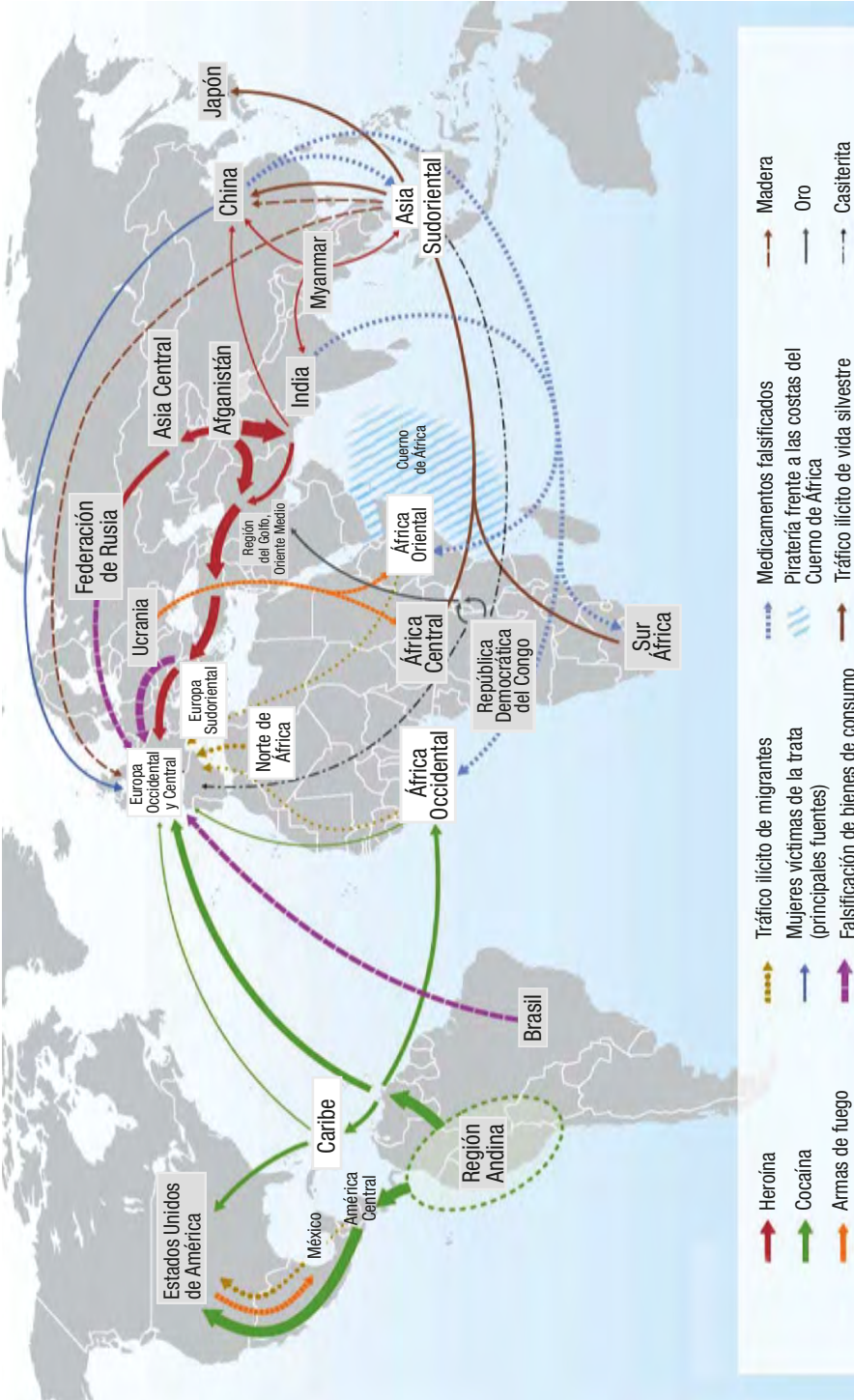
**Gráfica 3. Algunas formas de delincuencia organizada transnacional**



Fuente: Elaboración propia.

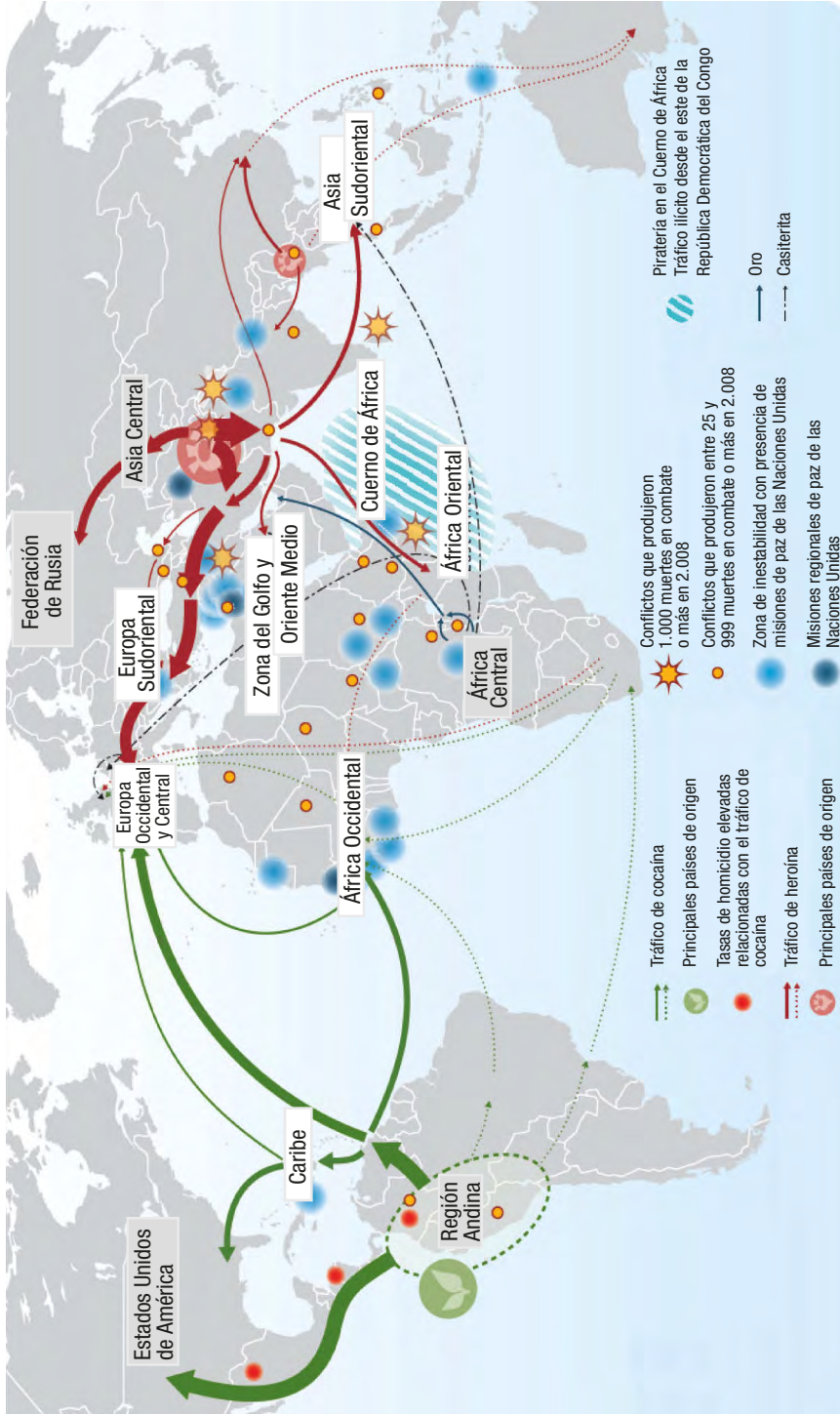


Mapa 1. Principales corrientes mundiales de delincuencia organizada transnacional



Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC] (2010, p. 24).

Mapa 2. La delincuencia organizada transnacional y la inestabilidad en 2009



Fuente: UNDOC (2010, p. 24).



Al tener esta panorámica, es evidente el impacto que tiene la delincuencia organizada transnacional. Puede jactarse de su poder de resiliencia y acoplamiento, así como del poder destabilizante que genera en el sistema internacional, y sin duda alguna representa una amenaza contra la seguridad nacional de todos y cada uno de ellos, que varía dependiendo no solamente del tipo de crimen que se ejecute en el territorio, sino además del grado de desarrollo de cada uno de ellos, pues puede implantarse con mayor facilidad en aquellos Estados con insuficientes y limitadas capacidades institucionales. Para combatir estos delitos, los sistemas legales y judiciales no dan abasto, y por ende, hay un desbordamiento de las capacidades estatales, lo que repercute directamente no solo en términos de ineficiencia sino de injusticia, dado que no pueden responder de manera celeridad y eficaz en su contra, deslegitimando al Estado al tener poco margen de maniobra y, por ende, socavando su soberanía.

La DOT no solo erosiona el funcionamiento de los Estados, a través de la corrupción, y se enfrentan a sus políticas, poniendo en entredicho la democracia y los derechos humanos, sino que igualmente influyen decisivamente en el funcionamiento de la sociedad mundial, hasta el punto que se ha llegado a considerar que la emergencia del crimen organizado transnacional constituye la mayor amenaza para el sistema mundial en el futuro (Del Arenal, 2002, p. 64).

Por lo cual, y en un intento por tratar de mitigar desde los diferentes frentes este flagelo, el sistema internacional, a través de sus diferentes actores e instancias, ha tratado de poner sobre el tablero diferentes herramientas y maneras de cooperación para tratar este fenómeno que está socavando a los Estados. En particular, desde 1961, la Organización de las Naciones Unidas ha tratado de liderar este proceso y ha establecido diferentes instrumentos sobre los cuales los demás organismos de índole regional y los Estados pueden ampararse para tratar de fortalecer los mecanismos de cooperación multilateral y fortalecer sus sistemas internos. Particularmente, se centró en cuatro grandes áreas y sus consecuencias bifurcaciones: el terrorismo (Organización de las Naciones Unidas, 2006), las drogas ilícitas (Organización de las Naciones Unidas, s. f.), el lavado de activos (UNODC, 2014) y la corrupción (Organización de las Naciones Unidas, 2003), y ha generado medidas puntuales contra la delincuencia organizada transnacional, en sí misma, como podemos evidenciar en la tabla 4.

En lo que respecta a la esfera latinoamericana, los primeros albores para luchar en contra de la delincuencia organizada transnacional datan de 1933, con la Convención Interamericana sobre Extradición, llevada a cabo durante la 7.ª Conferencia Internacional Americana, y dentro de la cual Colombia ratificó su responsabilidad con la lucha contra la delincuencia y el apoyo jurídico mutuo, en búsqueda de la soberanía nacional y la seguridad internacional. Esto demuestra el compromiso del pueblo colombiano con el Estado de derecho y la estabilidad jurídica a nivel internacional. Hoy, después de casi 100 años, el compromiso sigue

caracterizándose. Ejemplo de ello es la Ley 1908 de 2018, por medio de la cual se fortalecieron las investigaciones y la judicialización de las organizaciones criminales, así como se reforzaron las medidas para la ejecución de penas contra estos grupos y se brindaron otras disposiciones (tabla 5).

**Tabla 4. Histórico de acciones de Naciones Unidas para combatir la delincuencia organizada transnacional**

Categoría	Acción implementada
Drogas ilícitas	1961 - Convención única sobre estupefacientes
Terrorismo	1963 - Convención sobre las infracciones y otros actos cometidos a bordo de las aeronaves
Terrorismo	1970 - Convención para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves
Drogas ilícitas	1971 - Convenio sobre sustancias psicotrópicas
Terrorismo	1973 - Convención para la prevención y el castigo de delitos internacionalmente protegidos contra personas
Terrorismo	1980 - Convención sobre la protección física del material nuclear
Lavado de activos	1988 - Convención contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas
Drogas ilícitas	1988 - Convención contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas
Terrorismo	1988 - Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental (Organización Marítima Internacional, 2005)
Terrorismo	1988 - Protocolo para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que prestan servicios a la aviación civil internacional
Terrorismo	1991 - Convención sobre el etiquetado de explosivos de plástico para su detección
Terrorismo	1997 - Convención internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas
Drogas ilícitas	1998 - Declaración sobre los principios rectores de la reducción de la demanda de drogas
Terrorismo	1999 - Convención internacional para la represión de la financiación del terrorismo
Corrupción	1999 - Plan Global Contra la Corrupción (GPAC)
Delincuencia organizada transnacional	2000 - Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional (Convención de Palermo). Colombia se adhirió en mayo de 2003 (Ley 800 de 2003). - Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños - Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire - Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones
Corrupción	2003 - Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Convención de Mérida)
Terrorismo	2005 - Convención internacional para la represión de los actos de terrorismo
Drogas ilícitas	2009 - Declaración política y plan de acción sobre cooperación internacional en favor de una estrategia integral y equilibrada para contrarrestar el problema mundial de las drogas
Drogas ilícitas	2016 - Documento sobre el problema mundial de las drogas

Fuente: Elaboración propia.

En la década de los años noventa se inicia un proceso de adecuación de la estructura institucional de la OEA, a los efectos de contemplar esta nueva realidad de la seguridad internacional. Se comienza a discutir el rol de las organizaciones de narcotráfico en el continente y su vinculación con la financiación de grupos terroristas, en especial en Colombia. Junto con este tipo de organizaciones, la delincuencia organizada transnacional es analizada como otra nueva amenaza que hace peligrar la seguridad de los Estados (Otero, s. f.).

En 2003, durante la Conferencia Especial sobre Seguridad convocada por la OEA, se decide implementar el enfoque seguridad multidimensional, dando especial énfasis a la delincuencia organizada transnacional. Se produjo como resultado de dicha reunión la Declaración sobre Seguridad en las Américas, donde se hace mención al narcotráfico, al tráfico de armas y municiones, y al lavado de activos (Organización de los Estados Americanos [OEA], s. f. a, p. 103).

Debido a sus características principales, este sistema se ha denominado “multidimensional” y de “arquitectura flexible”. La multidimensionalidad radica en la ampliación del concepto tradicional de seguridad regional, ligado a la defensa de la seguridad de los Estados, a partir de la incorporación de nuevas amenazas, preocupaciones y desafíos. La flexibilidad de la arquitectura se relaciona con la diversidad de mecanismos que los Estados cuentan para responder a las amenazas (Chillier y Freeman, 2005, p. 10).

**Tabla 5. Acciones implementadas en Latinoamérica para combatir la delincuencia organizada transnacional**

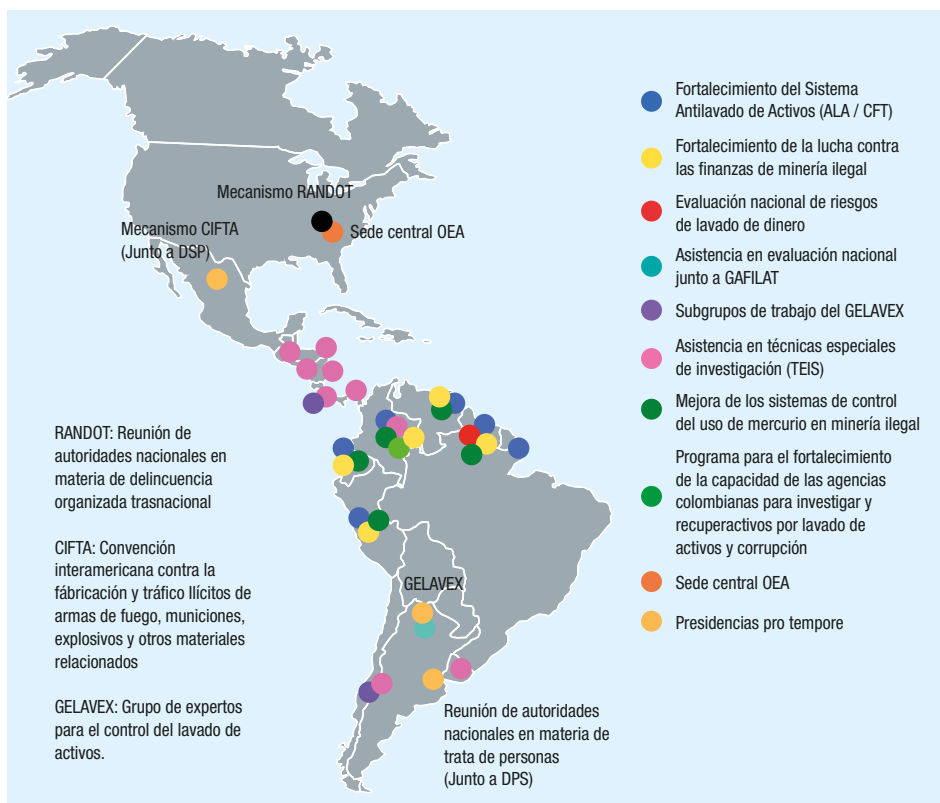
Categoría	Acción implementada
Drogas ilícitas	1986 - Comisión interamericana para el control del abuso de drogas
Terrorismo	1991 - Comisión especial de seguridad de la OEA
	1991 - Convención interamericana sobre extradición
	1992 - Convención interamericana sobre asistencia mutua en materia penal
	1994 - Cumbres anuales, denominadas cumbres de las Américas
	1995 - Conferencias de ministros de defensa de las Américas
Lavado de activos	1999 - Comité Interamericano contra el Terrorismo
	2003 - Declaración sobre seguridad en las Américas
Delincuencia organizada transnacional	2005 - Convención interamericana contra la corrupción
	2006 - Creación de la Comisión Especial sobre la Delincuencia Organizada (CEDOT) y elaboración del plan de acción hemisférico contra la delincuencia organizada transnacional
	2016 - Creación del Departamento contra la Delincuencia Organizada Transnacional

Fuente: Elaboración propia.

Fruto de todos estos esfuerzos se establece el Departamento de Seguridad Pública (DSP), creado en 2005 con el propósito de apoyar los esfuerzos de los Estados miembros en la evaluación, la prevención, el diagnóstico, el abordaje y la respuesta a las amenazas (tradicionales, nuevas y emergentes) que enfrenta la seguridad pública en los países de las Américas (OEA, s. f. b) (mapa 3). En 2016, ante los avances de este flagelo, surge el Departamento contra la Delincuencia Organizada Transnacional (DDOT).

Tiene como propósito principal proveer asistencia técnica y legislativa a los Estados miembros de la OEA para enfrentar y responder a la delincuencia organizada transnacional (DOT) en sus distintas manifestaciones. En particular, el DDOT apoya a aquellos Estados miembros que lo requieran para dar cumplimiento a la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus tres protocolos, así como al Plan de Acción Hemisférico contra la DOT y el Consenso de Chapultepec (OEA, s. f. b).

**Mapa 3. Programas desarrollados en el marco del Departamento contra la Delincuencia Organizada Transnacional**



Fuente: (OEA, s. f. b).

**Gráfica 4. Etapas de cooperación contra la delincuencia organizada transnacional**

Fuente: Elaboración propia.

De esta forma se evidencia que en el curso de los años se han generado diferentes espacios de cooperación internacional para luchar contra la delincuencia organizada transnacional (gráfica 4), que, según Savona y otros (1998), pueden resumirse en tres etapas, así:

La primera etapa fue la toma de conciencia del problema y la aparición de algunos instrumentos multilaterales y bilaterales como los tratados de extradición. La segunda etapa se caracterizó por el impulso dado a la creación de mecanismos y aparatos reguladores internacionales, transformando las “leyes blandas” de los convenios internacionales en “leyes duras” de los Estados, lo que ha sido la creación de una base para combatir la delincuencia organizada, el tráfico de drogas y el blanqueo de dinero. La tercera etapa debería ser la de la cooperación orientada a objetivos (p. 24).

## Asociación entre la delincuencia organizada transnacional y Colombia

Durante toda la historia de Colombia, desde antes de convertirse en un Estado-nación y pertenecer al Imperio español como colonia, ya se lograba visualizar tendencias de delincuencia organizada transnacional:

Los españoles conocían lo jugoso que podía ser el negocio del narcotráfico, fomentaron la ampliación de los cultivos de coca y generalizaron su consumo entre la masa indígena. Con razón señala la tratadista Remedios de la Peña que, durante la Colonia, el comercio de coca fue uno de los negocios más lucrativos. Los españoles vieron en su cultivo una de las entradas más ricas del reino y lo aumentaron considerablemente (Arango Jaramillo y Child Vélez, 1987, p. 29).

De igual forma, en el texto de Arango Jaramillo y Child Vélez (1987) se explica las diferentes etapas de implementación de la delincuencia organizada transnacional, con sus bifurcaciones. Exponen que en 1880 Inglaterra y Holanda, con sus colonias, era los principales comercializadores de coca, y en 1884, Colombia, Perú y Bolivia ante el auge de esta sustancia en Europa y Estados Unidos, fomentaron su cultivo, en particular se destaca que dicha acción fue encabezada por José María Samper en el país.

Por lo cual, no puede pensarse a que es un fenómeno reciente, sino todo lo contrario, dado que ha ido cimentándose poco a poco dentro de la economía y la sociedad colombiana. La segunda etapa se evidencia a mitad del siglo XX, cuando, según Arango Jaramillo y Child Vélez (1987), Medellín se convierte en el principal centro de tráfico de marihuana. Tanto así que, para la década de 1950, el país se posiciona como líder en fabricación y tráfico de cocaína, destacándose como los precursores de los grandes narcotraficantes del país. Esto desemboca en la proliferación y el fortalecimiento de grupos delincuenciales dedicados al narcotráfico en la década de los setenta, y ya en la década de los ochenta este tipo de delincuencia, ante las ingentes cantidades de dinero recibido por si negocio ilícito, comienza a llamar la atención, no solamente por parte de los diferentes gobiernos nacionales sino por diferentes Estados y actores del sistema internacional.

Según Torres-Vásquez (2013), la delincuencia organizada pudo consolidarse por diversos motivos: las retaliaciones de la época de la violencia en los cincuentas, el nacimiento de las guerrillas en los sesentas, la desatención que se dio al fenómeno del narcotráfico, la posición geopolíticamente estratégica del país con referencia a Estados Unidos. “Todo lo anterior, unido a la tradicional casta de comerciantes de los antioqueños, dio como resultado la floreciente y próspera empresa del narcotráfico” (p. 123).

## Delincuencia organizada transnacional, narcotráfico y Colombia

En el análisis colombiano resalta el narcotráfico como el gran reto para las autoridades nacionales e internacionales, con las que se han realizado diferentes acuerdos de cooperación en seguridad para la lucha contra el tráfico de drogas. Resultaría casi imposible hablar de este tipo de delito transnacional sin referirse a las alianzas de los carteles colombianos con grupos extranjeros, que han puesto a Colombia como el primer productor y exportador de cocaína en el mundo desde los años noventa. Amado Carrillo, Joaquín Guzmán Loera y Pablo Escobar aunaron esfuerzos en varias oportunidades para crear rutas de comercio ilícito, medio por el cual se abrieron paso a los mercados ilegales de Estados Unidos, Europa,

Asia y África (Noel, 2017). Para ello, debieron sembrar corrupción y así evadir los puestos de control y las autoridades oficiales que les afectarían sus actividades.

Varios autores que han tratado de explicar cómo se organiza el narcotráfico colombiano como estructura empresarial y cuáles son los diferentes eslabones en la cadena del narcotráfico (Arango Jaramillo y Child Vélez, 1987; Baquero, 2013; Camacho Guizado, 2014; Giraldo-Ramírez y Duncan, 2014; Krauthausen y Sarmiento 1992) dejan en evidencia que un eslabón primordial es el rol que han desempeñado las guerrillas en toda esta estructura. Desafortunadamente, a distancia de tres años de la implementación de los acuerdos de paz, la salida del juego de este actor ha comportado que ese eslabón de la cadena de distribución esté siendo reemplazado por grupos delincuenciales. Por esto, actualmente, el país se enfrenta a varias organizaciones que ya tienen varias décadas de vida y quienes en su mayoría se dedican al tráfico ilegal de estupefacientes, las que entraron a suplir el rol que cumplía la guerrilla en dicho negocio ilegal. Algunas de las más representativas son: el Clan del Golfo, los Puntilleros, el ELN, los Rastrojos, los Caparros, los Pelusos y las disidencias de las FARC.

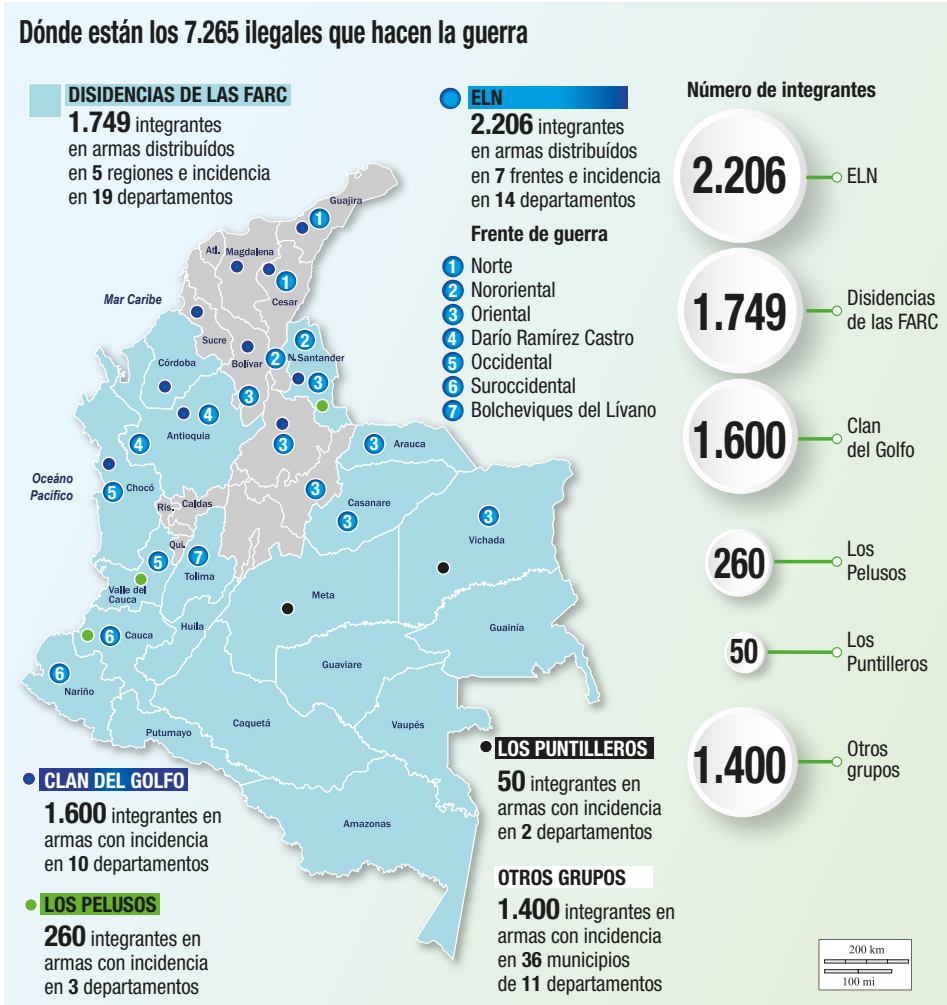
Ya en 2018, la emisora La FM, informaba que: “De acuerdo con un documento del Ministerio de Defensa, en Colombia aún persisten alrededor de 7.000 personas que hacen parte de grupos armados ilegales como el ELN, las disidencias de las FARC y el Clan del Golfo” (Jules, 2018). En el mapa 4 podemos observar que, dependiendo del grupo, cada uno se ha ido especializando. Por ejemplo, donde se encuentran asentados el ELN, las disidencias de las FARC y el Clan del Golfo se concentra la mayor cantidad de cultivos de coca y tráfico. Los Pelusos, en ese momento, se dedican a la extorsión, el secuestro y el narcotráfico.

Para 2020, la Fundación Paz y Reconciliación ha trabajado en torno a la presencia de los carteles de droga mexicanos en Colombia, concluyendo que los lugares con mayor densidad de cultivos de cocaína o con corredores para el narcotráfico son los espacios donde mayor coinciden los grupos aztecas, a saber: costa pacífica nariñense, Catatumbo, bajo Cauca antioqueño, norte del Cauca y Magdalena (Fundación Paz y Reconciliación [Pares], 2020).

Las regiones del país donde más se presenta el fenómeno del cultivo de drogas y la guerra que esto acarrea son: Nariño (45.000 hectáreas sembradas aprox.), Norte de Santander (33.000 hectáreas sembradas aprox.), Putumayo (29.000 hectáreas sembradas aprox.), Cauca (16.000 hectáreas sembradas aprox.), Antioquia (13.000 hectáreas sembradas aprox.) y Caquetá (con aproximadamente 15.000 hectáreas sembradas).

Siendo así, de los 1.123 municipios de Colombia, las convenciones nos permiten evidenciar la presencia del ELN en 139 municipios del país, el Clan del Golfo en 94 municipios, el Clan del Golfo y Caparros en 15 municipios, Clan del Golfo y EPL en 8 municipios, y el EPL en 15 municipios.

Mapa 4. ¿Dónde están los grupos ilegales que hacen la guerra?



Fuente: Indepaz (2021).

En el caso del Clan del Golfo, la fabricación, el tráfico y el porte de estupefacientes, en especial de cocaína, les permite contar con más de 3.000 integrantes, convirtiéndose en la espina dorsal de la banda. La organización cuenta con cuatro bloques distribuidos principalmente en cuatro regiones del país: (1) el Bloque Córdoba, con seis frentes; (2) el Bloque Juan de Dios Úsuga en Antioquia y el Urabá antioqueño y chochoano con seis frentes; (3) el Bloque Pacífico, en Choco, Valle del Cauca, Cauca y Nariño; y (4) el Bloque Arley Pino, con cinco frentes y el frente Llanos Orientales en el Meta (*Semana*, 9 de septiembre de 2017). Algunas de las rutas utilizadas por estos carteles en la región se encuentran identificadas en el mapa 5.



### Mapa 5. México y Colombia hallan rutas de tráfico trasiego de drogas vía marítima



Fuente: Flores (2020).

Según el Informe Mundial sobre las Drogas de 2021, publicado el 24 de junio de 2021 por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, 2021): “La producción mundial de cocaína se duplicó entre 2014 y 2019 para alcanzar un estimado de 1.784 toneladas (expresadas al 100 % de pureza). En 2019, se encuentra en el nivel más alto de la historia”. Sin embargo, curiosamente se reporta una reducción del 7 % en el área sembrada con coca en el país, pasando de 154.000 hectáreas en 2019 a 143.000 en 2020. Esto, incrementándose en Córdoba

(30 %), Antioquia (27,5 %), Bolívar (18 %) y Chocó (18 %), y disminuyendo en Caquetá (-54 %), Putumayo (-20 %) y Nariño (-17 %) (UNDOC, 2021, p. 22).

Llama la atención que:

La concentración de los cultivos de coca se da particularmente en zonas de frontera y en zonas geoestratégicas para el tráfico de cocaína. Cuando esta concentración se estabiliza por cuatro años o más, se establece un enclave productivo. En 2019 se habían detectado siete enclaves; en 2020 se consolidan dos nuevos enclaves llegando a nueve enclaves (San Pablo-Taracué en Bolívar y Orito-Vides en Putumayo). Los enclaves productivos ocupan el 16 % del territorio afectado y contienen el 40,5 % de la coca (UNDOC, 2021).

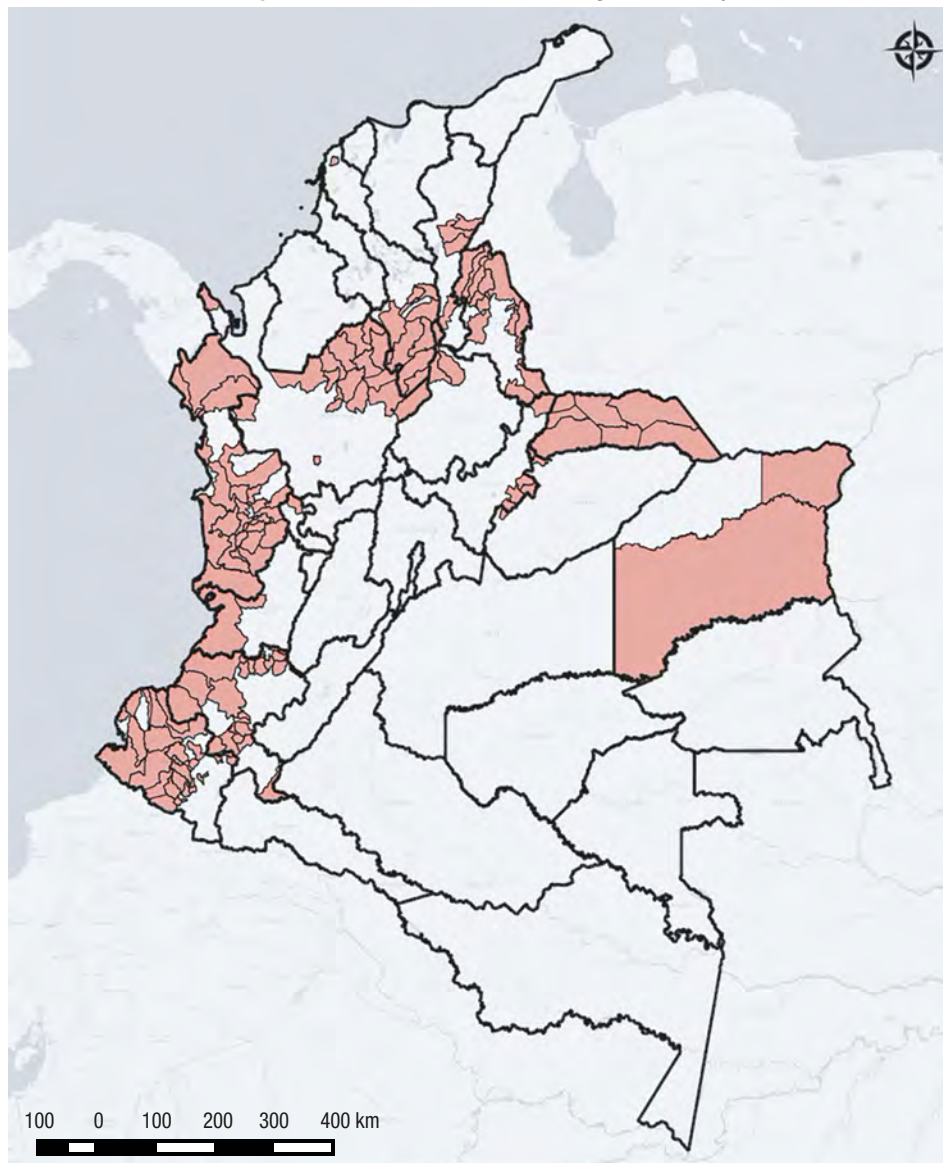
Desafortunadamente, al caracterizar la presencia en el país de cada uno de estos grupos, encontramos, por ejemplo, que el área de operaciones del cartel de Sinaloa se encuentra en la región de Tumaco y se atribuye que esto se ha podido realizar gracias a la asociación con el frente Oliver Sinisterra, que aprovechándose de la débil presencia institucional y estatal en el territorio, además de su ubicación privilegiada, es una zona estratégica para poder mover grandes cantidades de mercancía. Además a eso se suma que:

La mayoría de la población sobrevive en condiciones preocupantes de pobreza y analfabetismo, la tasa de desocupación es superior al 70 % y el índice de pobreza multidimensional es del 84,5 %, parte de esto se debe a vacíos en la cobertura educativa, difícil acceso a la salud y protección social, una elevada informalidad laboral y deficiencias en la prestación de servicios básicos como el saneamiento básico y el agua potable. Lo anterior sumado a las dificultades de conectividad vial con las zonas rurales y los municipios del litoral pacífico nariñense, constituyen un ambiente propicio para la micro- y macrocriminalidad (Cámara de Comercio de Tumaco, 2019).

Su presencia en la zona se verificó por la distribución de panfletos donde declaraban “buen precio a la cocaína y marihuana”. Sumado a ello, el incesante aumento de amenazas y asesinatos de líderes sociales e indígenas que tenían presencia adelantando tareas de incautación y destrucción de cargamento de droga (Pares, 2020), todo esto pese al Plan Integral Departamental de Drogas de Cauca 2016-2019.

Pero dicha caracterización ha tenido algunos inconvenientes en el departamento de Antioquia, pues la identificación ha sido más complicada. Al parecer la injerencia ha sido mediante la financiación y alianza con grupos armados ilegales de la zona; no obstante, la Defensoría del Pueblo de Cauca sí ha tenido la percepción de aumento de ciudadanos mexicanos en la zona de Urabá (mapas 6 y 7).

Mapa 6. Presencia del ELN en Colombia (junio de 2020)



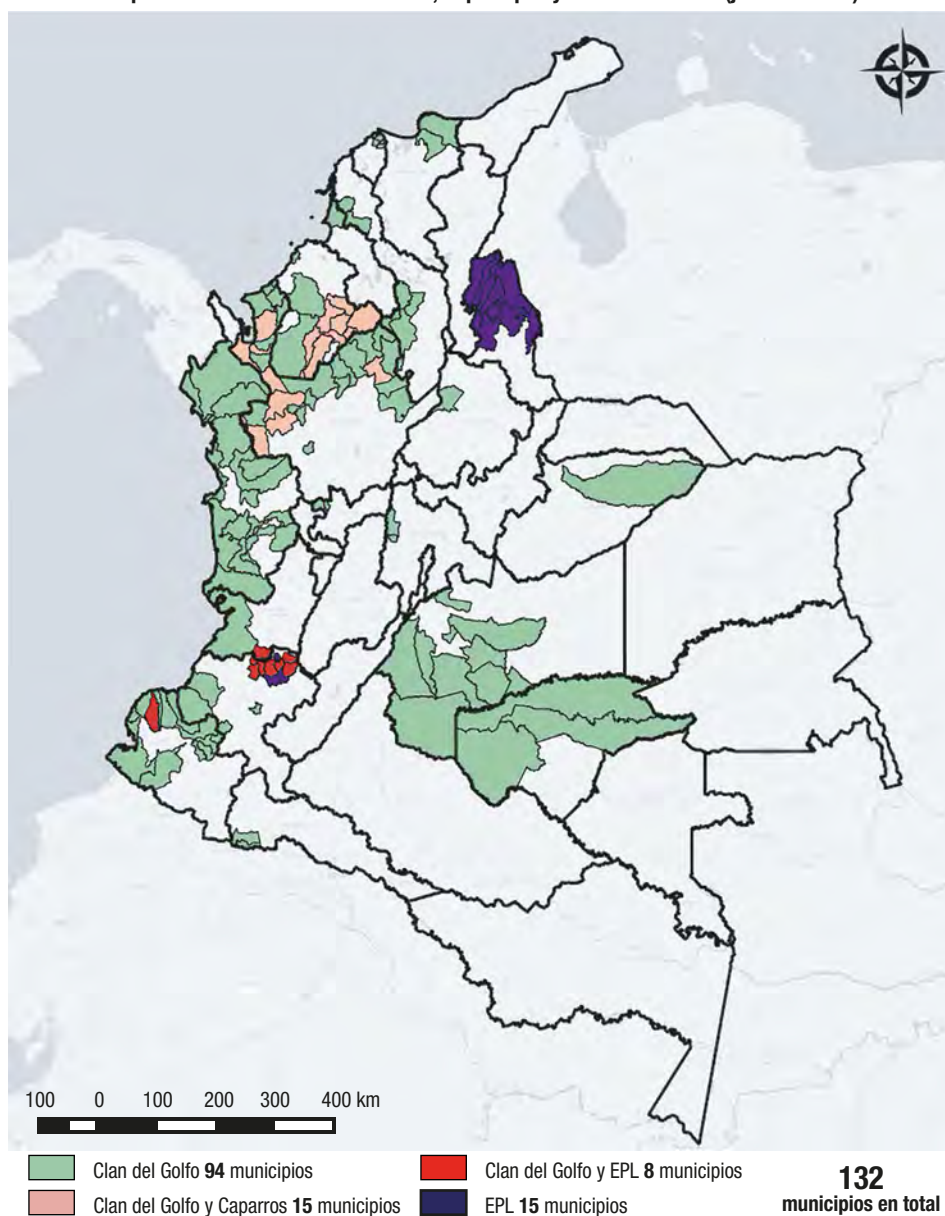
 Municipios con presencia del ELN (139)

Fuente: Pares (2020).

Al norte de Santander, principalmente en la región del Catatumbo, donde se ha identificado la presencia del cartel de Sinaloa y de Jalisco, relacionándose con los grupos armados de las FARC del Frente 33 y el ELN, gracias a su condición fronteriza, brinda el ambiente propicio para la siembra de cultivos ilícitos.

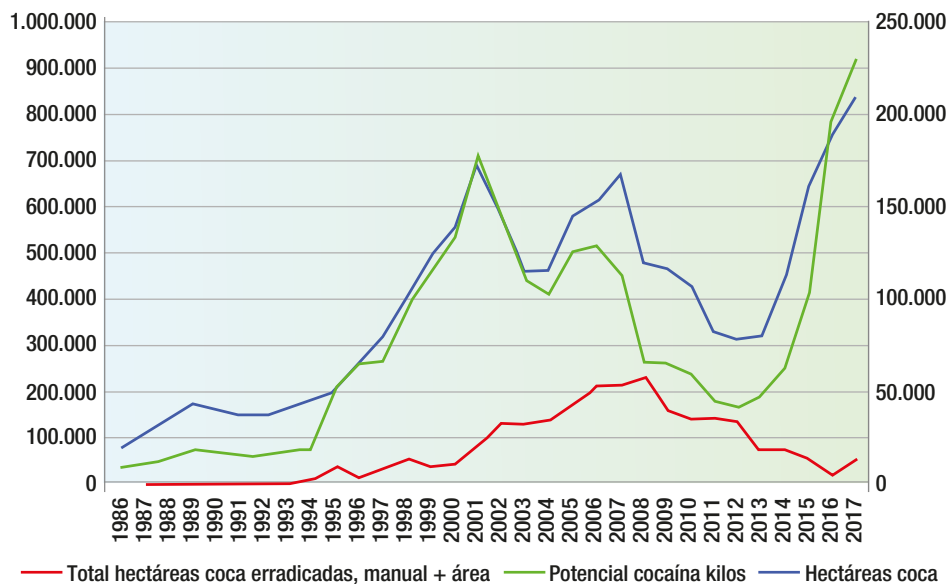
Según cifras expuestas por el Sistema Integrado de Monitorio de Cultivos Ilícitos (SIMCI) de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), el Catatumbo es la segunda región más afectado por cultivos de coca en el norte de Santander (Carvajal, 2020).

**Mapa 7. Presencia del Clan del Golfo, Caparrapos y EPL en Colombia (junio de 2020)**



Fuente: Pares (2020).

Gráfica 5. Evolución de los cultivos de coca en Colombia (1986-2017)



Fuente: Uribe (2019).

Las estrategias utilizadas en materia de inteligencia han permitido identificar los principales grupos delictivos dedicados al tráfico de drogas, a saber: el Clan del Golfo, la Segunda Marquetalia y las disidencias de las FARC. El Clan del Golfo se presenta como la más grande del país y se estima que sean los responsables del 45 % de la venta de droga al exterior, además de que opera en casi 200 municipios del territorio nacional (*El Tiempo*, 2021). No obstante, pese a la experiencia y los esfuerzos del gobierno nacional y las autoridades tanto nacionales como internacionales, la guerra contra las drogas mantiene una actitud tipo acordeón, es decir, por momento se retrae la siembra de cultivos y tráfico de drogas, pero por otros se expande, tal como se puede evidenciar en la gráfica 5.

## Tipificación de delitos transnacionales en Colombia y su situación actual

La conceptualización de la delincuencia organizada transnacional, para el caso específico de Colombia, debe ser comprendida como un tipo de delincuencia bautizada *delincuencia organizada transnacional estructural*, pues se ha evidenciado una conectividad delictiva entre los diferentes delitos bajo los cuales se desenvuelve esta delincuencia, que hacen que este fenómeno deba ser entendido como todo un andamiaje. Si bien cada uno de estos delitos presenta actividades ilegales diferentes, entre ellos se complementan para posibilitar el carácter internacional o transfronterizo. Ejemplo de ellos es el lavado de dinero como herramienta para

blanquear las ganancias del narcotráfico o el tráfico de armas, como mecanismo de defensa de los grupos del narcotráfico o de la trata de personas.

Es común encontrar que los grupos dedicados al delito internacional cometan no solo uno, sino varios de estos para enriquecer sus ganancias o para complementar su actividad principal. Adicionalmente sacan provecho de las llamadas zonas grises, explotando los vacíos socioeconómicos de los territorios donde se asientan. Es por esto mismo que se hace necesaria una visión estructural de la problemática, que permita atacar dichas agrupaciones desde diferentes ópticas, mas no solo desde la actividad delictiva principal, que repetimos, es común encontrar que viene acompañada de otras más.

Las estrategias de prevención deben tener presente las características principales de los territorios, georreferenciando la ubicación principal de los grupos delictivos transnacionales y buscando entender las razones por las cuales dichas agrupaciones sienten seguridad en dicho espacio. Esto como primera óptica. Por otro lado, deben investigar a profundidad todas las actividades ilícitas realizadas y los métodos por medio de los cuales se valen para tener éxito para, seguido de esto, realizar un análisis de la conectividad delictiva que presenta y encontrar los puntos frágiles, o columnas vertebrales de las agrupaciones, que les dificultarían o impedirían continuar con sus actividades ilícitas.

En Colombia, para tratar de luchar contra este flagelo, se ha evidenciado un desarrollo legislativo para tratar de mitigar los delitos; sin embargo, por ahora no se evidencia un plan de acción para luchar contra ellos de manera conjunta. Los ingentes esfuerzos han estado encaminados hacia la profesionalización de las fuerzas armadas y adiestramiento de estas para tratar de luchar contra delitos puntuales.

De este modo, podemos evidenciar que se han realizado las siguientes acciones legales y jurídicas, sea para implementar los tratados internacionales suscritos, como por el flagelo mismo que se padece dentro del país. Por lo tanto, en la tabla 6 presentamos algunas de las acciones que se han implementado.

**Tabla 6. Algunas formas de delincuencia organizada transnacional y su normatividad jurídica en Colombia**

Delito	Detalle de la norma
Tráfico de personas	Ley 985 de 2005, que tiene por objeto adoptar medidas de prevención, protección y asistencia necesarias para garantizar el respeto de los derechos humanos de las víctimas y posibles víctimas de la trata de personas, tanto las residentes o trasladadas en el territorio nacional, como los colombianos en el exterior, y para fortalecer la acción del Estado frente a este delito. El que capte, traslade, acoja o reciba a una persona, dentro del territorio nacional o hacia el exterior, con fines de explotación, incurrirá en prisión de 13 a 23 años, y una multa de 800 a 1.500 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Delito	Detalle de la norma
Tráfico ilícito de recursos naturales	Ley 2111 de 2021, que transforma el Código Penal y el Código de Procedimiento Penal en lo relativo a la protección del medio ambiente como bien jurídico tutelado. Contempla nuevos delitos penales en los siguientes artículos: tráfico de fauna (328.A), manejo ilícito de especies exóticas (329), deforestación (330), promoción y financiación de la deforestación (330.A), daños a los recursos naturales y ecocidio (333), financiación de invasión a áreas de especial importancia ecológica (336. A), apropiación ilegal de baldíos de la nación (337) y financiación de la apropiación ilegal de los baldíos de la nación (337.A).
Lavado de dinero	Ley 1762 de 2015, en la que se adoptan instrumentos para prevenir, controlar y sancionar el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal.
Venta de medicamentos adulterados	Ley 599 de 2000, que aclara lo relativo a los delitos contras los medicamentos, en los artículos 372 y siguientes del Código Penal, los que definen y sancionan comportamientos como envenenar, contaminar, alterar, suministrar, imitar y simular medicamentos.
Secuestro	Ley 733 de 2002, que con propósitos distintos a los previstos en el artículo siguiente, arrebate, sustraiga, retenga u oculte a una persona, incurrirá en prisión de 12 a 20 años y multa de 600 a 1.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes.
Corrupción	Ley 1474 de 2011, por medio de la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.
Extorsión	Ley 733 de 2002. El que constriña a otro a hacer, tolerar u omitir alguna cosa, con el propósito de obtener provecho ilícito o cualquier utilidad ilícita o beneficio ilícito, para sí o para un tercero, incurrirá en prisión de 12 a 16 años, y multa de 600 a 1.200 salarios mínimos legales vigentes.
Tráfico de drogas	Artículos 368 y 377 del Código Penal, por medio de los cuales se tipifica el cultivo, elaboración, facilitación del consumo y comercio de drogas tóxicas, estupefacientes y sustancias psicotrópicas, incluyendo el tráfico de precursores, como un delito contra la salud pública y establece las penas establecidas para dicho delito.
Delincuencia cibernética	Ley 1273 de 2009. Se modifica el Código Penal, creando un nuevo bien jurídico tutelado denominado "de la protección de la información y de los datos" y se preservan integralmente los sistemas que utilicen las tecnologías de la información y las comunicaciones, entre otras disposiciones.
Asociación ilícita	Ley 1908 de 2018. Cuando varias personas se concierten con el fin de cometer delitos, cada una de ellas será penada, por esa sola conducta, con prisión de 48 a 108 meses de cárcel.
Comercio ilegal de flora y fauna	Ley 30 de 1986, por medio de la cual se aprueba la Convención sobre Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres. Se incluye todas las especies en peligro de extinción que son o pueden ser afectadas por el comercio, o que pueden llegar a esa situación a menos que el comercio en especímenes esté sujeto a una reglamentación estricta a fin de evitar utilización incompatible con su supervivencia.
Hurto de identidad	Artículo 296 del Código Penal: "El que con el fin de obtener un provecho para sí o para otro, o causar daño, sustituya o suplante a una persona o se atribuya nombre, edad, estado civil, o calidad que pueda tener efectos jurídicos, incurrirá en multa que puede oscilar entre los 6 meses a 3 años de prisión, siempre que la conducta no constituya otro delito".



Delito	Detalle de la norma
Tráfico ilícito de armas de fuego	Artículo 365 del Código Penal, referente a la fabricación, tráfico, porte o tenencia de armas de fuego, accesorios, partes o municiones. El que sin permiso de autoridad competente importe, trafique, fabrique, transporte, almacene, distribuya, venda, suministre, repare, porte o tenga en un lugar armas de fuego de defensa personal, sus partes esenciales, accesorios esenciales o municiones, incurrirá en prisión de 9 a 12 años.

Fuente: Elaboración propia.

De igual modo, Colombia ha querido ser protagonista en diferentes espacios multilaterales para luchar contra los delitos transnacionales, con particular énfasis en aquellos espacios donde se trata el problema de las drogas. Esto se puede evidenciar en el último informe presentado por parte de la Cancillería, *Memorias al Congreso (2020-2021)* (Ramírez *et al.*, 2021). De este modo ha participado en estos dos últimos años en diferentes instancias, para tratar de visibilizar esta problemática:

- 10.<sup>a</sup> Conferencia de los Estados Parte de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (12 al 16 de octubre de 2020, en Viena, Austria).
- 14.<sup>o</sup> Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal (7 al 12 de marzo de 2021, en Kioto, Japón).
- 30.<sup>a</sup> Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal (CCP-CJ) (17 al 21 de mayo de 2021, en Viena, Austria).
- Colombia copatrocinó el evento “No todo lo que brilla es oro: intensificar las respuestas a la minería ilegal y el tráfico de metales preciosos”, llevado a cabo el 18 de mayo de 2021 de forma virtual.

En lo que respecta la lucha contra la trata de personas, este delito se encuentra enmarcada y tipificado dentro de la normatividad legal nacional por medio de:

- Decreto de Ley 100 de 1980 (título “Trata de personas”)
- Ley 360 de 1997 (título “Trata de mujeres y niños”)
- Ley 747 de 2002 (título “Trata de mujeres y menores”)
- Ley 985 de 2005 (título “Modifica Código Penal”)

Para 2019, la senadora Emma Claudia Castellanos, junto con el Ministerio del Interior, Medicina Legal y el ICBF, presentaron un informe en el cual se aseguró que, entre los años 2013 y 2020, las víctimas de trata de personas en Colombia pasaron de 60 a 686, lo que representa un aumento de un 1.000 % en los casos



de este tipo de delito. En el informe también se expone que el 82 % de las víctimas son mujeres, las cuales son enviadas al exterior en su mayoría, a los destinos: China, España, Argentina y Ecuador (Rodríguez, 2020).

Bajo este panorama y gracias al Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” (Departamento Nacional de Planeación, 2018), se avanzó en el diseño de la nueva estrategia nacional, que fue adoptada el 27 de agosto de 2020 por el Comité Interinstitucional de Lucha contra la Trata de Personas. Contiene un enfoque fronterizo y migratorio, un enfoque de género y un enfoque territorial, entre otros.

Una arista de este fenómeno que ha tenido bastante revuelo tiene que ver con la lucha contra el tráfico de migrantes extracontinentales, pues debido a los cierres de fronteras que se han implementado en los diferentes países a razón de la pandemia contra el COVID-19, esto ha hecho que Colombia se convierta en un punto obligado, sea de desembarque de migrantes irregulares como de salida de estos, que se embarcan en una travesía para pasar el tapón del Darién hacia el coloso del norte (mapa 8).

**Mapa 8. Rutas de migración a través de Latinoamérica**



Fuente: Yates (2019).

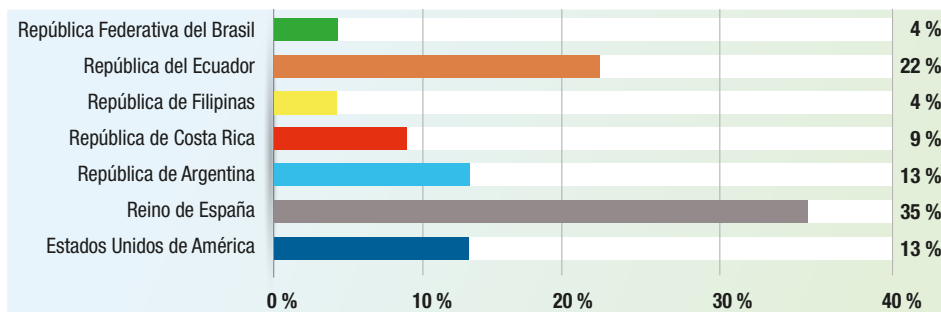
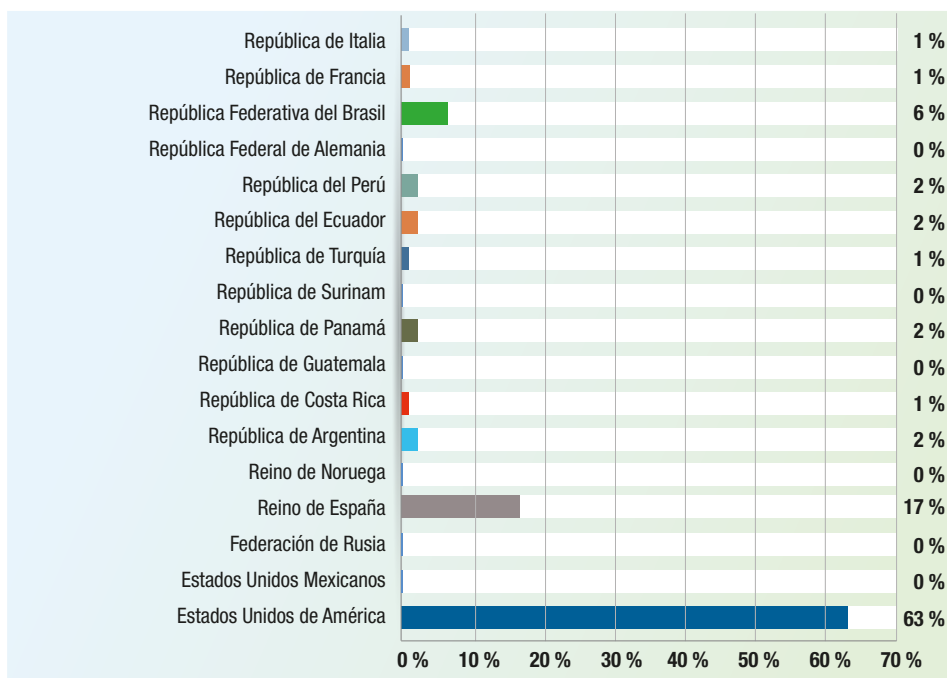
La migración extracontinental en América Latina constituye un flujo mixto, ya que dentro del mismo grupo convergen migrantes con motivaciones distintas. En algunos casos, sobre todo entre los emigrantes subsahariana y de Medio Oriente, las principales razones son la persecución y la violencia. Mientras que quienes salen de sus países por razones económicas o debido a desastres naturales provienen, sobre todo, de países del sur de Asia y Haití. Pero hay otras razones que motivan la migración extracontinental como la reunificación familiar (Feline y Castillo, 2021).

Ingresan con frecuencia a América Latina a través de Ecuador y Brasil, y la mayoría continúa hacia el norte hacia Estados Unidos o Canadá. Muchos realizan sus viajes pagando a los facilitadores del tráfico ilícito o manteniéndose en contacto con otros migrantes que encuentran en el camino. Sus métodos de transporte incluyen con mayor frecuencia una combinación de autobuses, automóviles privados, caminar a pie y botes. Después de Ecuador o Brasil, los migrantes ingresan a Colombia, donde a menudo eluden los puntos de control oficiales y se dirigen en autobús hacia el norte del país. En el norte de Colombia, comienzan lo que se describe con frecuencia como la parte más difícil del viaje, a través del tapón del Darién (Yates, 2019).

En el informe Ramírez y otros (2021) también destaca que en lo que respecta a la lucha contra la ciberdelincuencia, Colombia en 2020 se adhirió al Convenio sobre la Ciberdelincuencia que se llevó a cabo en la ciudad de Budapest ( Hungría) y actualmente se encuentra trabajando a nivel nacional para poderlo implementar de la legislación nacional. Cabe resaltar de igual manera que Colombia fue el único país latinoamericano que participó en el Foro Global contra el Terrorismo que se desarrolló en marzo de 2021.

El país, de igual forma, ha buscado liderar espacios para seguir visibilizando las consecuencias del problema de las drogas, ya que ha participado activamente en las negociaciones que se han llevado a cabo para actualizar las diferentes resoluciones en materia, como la Convención Única de Estupefacientes de 1961, el Protocolo de 1972, la Convención de Sustancias Sicotrópicas De 1971 y la Convención de la ONU contra el Tráfico de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988.

De igual modo, en su lucha contra el fenómeno de la delincuencia organizada transnacional, la extradición ha sido un elemento bastante empleado de manera activa, cuando Colombia solicita a otros Estados, y de manera pasiva, cuando otros Estados le solicitan a Colombia colaboración para extraditar a una persona que se encuentre en territorio colombiano (gráficas 6 y 7).

**Gráfica 6. Extradición activa de acuerdo con los Estados solicitados**Fuente: Ramírez *et al.* (2021, p. 96).**Gráfica 7. Extradición pasiva de acuerdo con los Estados solicitantes**Fuente: Ramírez *et al.* (2021, p. 96).

## Conclusiones y recomendaciones

La existencia de Estados con instituciones débiles y sociedades permisivas a las conductas ilegales es campo fértil para el desarrollo de la actividad criminal. Eso no significa que las bandas de crimen organizado no operen en Estados con instituciones sólidas. De hecho, estas existen en países como Estados Unidos o los Estados europeos. Pero estos últimos han sido más efectivos para controlar el fenómeno y evitar que ponga en riesgo su viabilidad como Estados (Chabat, 2010, p. 6).

Pero, ¿por qué es tan difícil combatir la delincuencia organizada transnacional? Entre las muchas debilidades que se pueden evidenciar para luchar contra este fenómeno, hay un listado que debe ser tenido en consideración para tratar de dimensionar el impacto de este fenómeno y con ello poder hacer algunas propuestas.

En primera instancia, es un fenómeno que está en constante cambio y evolución, y que a razón de esto, hace que en segunda instancia, como dice Zúñiga Rodríguez (2016), sea imposible de definir. Y sin saber contra qué se lucha, es inviable saber cómo enfrentar este flagelo, evidenciando en tercera instancia que la delincuencia organizada transnacional ha sabido adaptar y aprovechar los vacíos jurídicos nacionales, regionales e internacionales para fortalecerse y explotar a su favor esta desventaja, para, en cuarto lugar, insertarse por diferentes vías legales e ilegales para lograr sus fines.

En quinta instancia, y como consecuencia de esta mutabilidad, el abanico de delitos ha evolucionado de tal manera que no existe una única clasificación que pueda catalogar todos los delitos en su interior, englobarlos.

Por ende, en sexta instancia, y como consecuencia de ello, el Estado y el sistema internacional, si bien han tratado de responder sin éxito a la velocidad y mutabilidad del fenómeno, hace que las reglamentaciones se tornen desborden la capacidad de los Estados.

En séptima instancia, desafortunadamente, dentro del infinito abanico de debilidades que se presenta en la lucha de este fenómeno, otra de ellas recae en el hecho que se centra en que se lucha contra personas o grupos de personas, y no contra el delito en sí mismo o las organizaciones.

Los agentes del orden suelen concebir a la delincuencia organizada como grupos de personas porque las herramientas de que disponen, las facultades de detención e incautación, solo pueden ejercerse contra personas. Sin embargo, los problemas de la delincuencia organizada transnacional con frecuencia son causados por factores distintos de las personas implicadas. Para resolver estos problemas, se necesitan herramientas que los agentes del orden no poseen (UNDOC, 2010, p. 1).

En consecuencia y en octava instancia, la lucha contra el fenómeno de la delincuencia organizada transnacional es infructuosa porque gracias a la globalización y ante la falta de homogeneidad legislativa existente, como se veía con anterioridad, la delincuencia organizada transnacional tiene un mayor nivel de adaptabilidad y resiliencia al cambio, haciendo que sean más eficientes y flexibles. Son capaces de vincularse, según las necesidades del momento, con diversos actores de la economía convencional o con otros grupos delictivos, para formar alianzas improvisadas capaces de satisfacer mejor las necesidades particulares del mercado.

En novena instancia, las organizaciones delictivas tratan de minimizar los riesgos de ser identificadas, detenidas y condenadas operando en jurisdicciones en las que faltan estructuras de investigación y en las que existe la posibilidad de utilizar la corrupción para llevar a cabo actividades delictivas. De hecho, como pudimos apreciar, las investigaciones sobre el crimen organizado coinciden en que las dos herramientas tradicionales de las organizaciones criminales son la violencia y la corrupción. Los delincuentes utilizan la corrupción para infiltrarse en la economía legal, donde invierten el producto de sus actividades delictivas, y utilizan el soborno para hacerse con el control de los recursos disponibles.

Para el caso particular del Estado colombiano, las ramificaciones de la delincuencia organizada transnacional han ido en incremento al pasar de los años. Característicamente, el narcotráfico ha representado el gran reto en materia de seguridad para Colombia, no obstante, la intrusión de carteles mexicanos, la alianza con carteles internacionales y la creación de nuevas rutas de comercio ha empeorado la situación, lo que ha vuelto más desafiante la lucha contra estas agrupaciones. La trata de personas y el tráfico de armas han tenido simultáneamente un aumento significativo, en tanto han sacado provecho de las zonas grises para nutrirse, facilitar su trabajo y el reclutamiento de personal nuevo, en ciertos casos de extranjeros irregulares, en las zonas fronterizas, principalmente en Norte de Santander. Y para finalizar, el lavado de dinero es tal vez el delito transnacional más interconectado, dentro de la delincuencia organizada transnacional estructural, pues es utilizado de manera regular por los grupos delictivos para blanquear sus ingresos ilegales, e incorporarlos en la vida social, evadiendo los controles fiscales.

De este modo, los retos son infinitos, no solamente para el Estado colombiano, sino para todo el sistema internacional. Por un lado, la inercia burocrática que afecta la velocidad con la cual se implementan las leyes hace que su lucha sea infructuosa. De igual modo, la falta de información sobre la venta de armas y municiones a nivel mundial, y la inexistencia de políticas de cooperación, contabilización y transparencia por parte de los diferentes de productores hacen más compleja la misión. Por otro lado, la lucha contra el lavado de activos es distinta en cada régimen nacional y es incuantificable, haciendo que la delincuencia organizada transnacional tenga una ventaja en términos de recursos comparados con los Estados, pues tiene muchas más fuentes de financiamiento para su funcionamiento, convirtiéndose en una amenaza para la seguridad nacional que puede repercutir en la desestabilización de los Estados-nación.

Por lo cual, como dice el informe de la Interpol (s. f.) “Para resolver cuestiones mundiales, se requiere una visión estratégica mundial”. Y como dice Daniel Innerarity (2013, p. 11), no hay otra solución ante los miedos globales que avanzar hacia una desnacionalización de la justicia y una gobernanza global. Pero, ¿cómo hacerlo?

Siendo la delincuencia organizada transnacional más adaptativa y flexible que las fuerzas estatales que se ven cercadas por fronteras y por organizaciones que no cuentan con las herramientas suficientes para luchar y tratar de erradicar el fenómeno, es vital, independientemente de dichas limitaciones, considerar ciertos aspectos para avanzar en materia de seguridad nacional e internacional contra la delincuencia organizada transnacional.

En primera instancia, el problema conceptual que comporta y sobre quién debe recaer el peso de la justicia. Sin esta claridad se hace muy difícil que la justicia pueda encauzarse para mitigar los delitos conexos y reaccionar ante la delincuencia organizada transnacional, pues el juzgamiento de organizaciones de este estilo sigue siendo algo bastante incipiente. ¿A quién juzgamos, a la organización o a la persona? ¿De cuál de los delitos los acusamos o los acusamos? ¿Bajo cual legislación? ¿Es un crimen de lesa humanidad? Estas son preguntas que han puesto en aprietos a los diferentes actores del sistema internacional y deben empezar a ser contestadas por los diferentes Estados, para empezar a consolidar una jurisprudencia no solamente nacional, sino regional y a futuro internacional. Ojalá Colombia pudiera ser pionera, no solo en su propuesta, sino en su ejecución e implementación.

En consecuencia, este hecho se debe también porque se carece de fuentes de información históricas y consolidadas que den muestra del avance y los alcances que fenómeno tiene en cada una de las sociedades la bibliografía relaciona el fenómeno con los delitos conexos. Cuando se aborda el estudio de la delincuencia organizada transnacional no se hace como un conjunto, sino generalmente se analiza desde una de las tantas aristas, y esto incide en que no pueda dimensionarse su alcance. A hoy, a pesar de la existencia de la información, esta es tratada con recelo y cautela por los diferentes actores estatales que la combaten, lo que hace que se trate el fenómeno de manera fragmentada y sin una medición real del impacto sobre todos los sectores del país. Por lo cual, las acciones a implementarse tendrán un impacto residual, pues como vimos, la delincuencia organizada transnacional es un entramado de relaciones y de delitos que no pueden seguir siendo vistos de manera independiente.

Por ende, en un Estado como el colombiano, azotado por tantos delitos que nutren este fenómeno y ante el panorama electoral que se avecina con el cambio de gobierno en 2022, podría proponer en los diferentes escenarios de multilateralismo, la lucha contra el fenómeno de la delincuencia organizada transnacional como un todo, en su conjunto y no de manera independiente por delito. Así, en cabeza de Colombia, se demuestre cómo este entramado de delitos que constituyen este fenómeno influyen como agente desestabilizador no solamente de la democracia. Y desde allí, comenzar por reelaborar la definición, caracterizándola y enmarcándola ante las necesidades de gobernanza mundial, pues ante el abrumador maremágnum que se ha generado desde los años setenta, el

hecho de luchar y atacar delitos independientes y no verlos como un todo, hace que justamente esta ceguera jurídica sea una de las fortalezas por las cuales la delincuencia organizada transnacional ha podido expandirse tan fácilmente. Se requiere de una voluntad política y un compromiso enorme por parte de los diferentes regímenes para poder lograrlo y de allí dependerá la grandeza y visión de los gobernantes que lleguen a la región en los próximos años, donde tendrán que demostrar sus capacidades como estadistas y no como *influencers*.

De igual modo, todos los Estados debe propender seguir reforzando las estrategias de seguridad y defensa, para tratar de crear una base de equidad social. Deben reforzar la educación y la cohesión de la población buscando reducir brechas, y con esto generar mayores oportunidades, garantías y libertades. Como diría Senn, que acerquen a la ciudadanía al Estado y viceversa, y con esto se reduzca las zonas grises que representan un cultivo de estructuras delincuenciales que terminan haciendo uso de alguna característica de delincuencia organizada transnacional. Ejemplo de ello es el lavado de dinero del narcotráfico en Colombia o trata de personas.

Otra arista que puede emplear el próximo gobierno en escenarios multilaterales para incidir en la lucha contra la delincuencia organizada transnacional tiene que ver con la lucha contra el narcotráfico, pues esta debe ser de doble vía, tanto del país productor como del receptor, en tanto que los grupos delincuencia organizada transnacional mantienen estructuras con presencia en ambos lados. Así mismo, debería ser la lucha contra este tipo de delito internacional, debe ser de forma coordinada y homogénea (diferenciando entre los que producen y los que compran las sustancias alucinógenas) y se debe buscar fracturar las ramificaciones de los traficantes que utilicen otras estrategias para financiarse o blanquear el dinero.

En esa misma línea, los medios para la privación de la libertad y resocialización de quienes pertenecen a grupos dedicados al delincuencia organizada transnacional —es decir la justicia tanto local como internacional— deben estar articulados para continuar con una cooperación en esta materia. No obstante, más allá de eso, lo primordial es disminuir la impunidad, establecer unas nuevas penas más fuertes y que se apliquen a una mayor variedad de categorías delincuenciales. Lo anterior debe estar acompañado de campañas de las instituciones internacionales que impulsen la creación de nuevas estrategias de transparencia en los Estados, sea por medio de nuevos tratados o de memoriales de entendimiento que le permitan a la ciudadanía conocer el gasto público de manera más cercana y participar dentro de las dinámicas anticorrupción.

Sin embargo, junto con las propuestas planteadas aquí, nos preguntamos: ¿estarán dispuestos los Estados a cooperar de manera transparente en materia de seguridad, justicia e inteligencia?

## Referencias

- Amurri, A. (1990). *Qui lo dico e qui lo nego*. Turín: Mondadori.
- Arango Jaramillo, M., y Child Vélez, J. (1987). *Narcotráfico: Imperio de la cocaína*, vol. 1, 11.º ed. Bogotá: Edivisión Compañía Editorial.
- Baquero, P. (2013). *El ABC de la mafia. Radiografía del cartel de Medellín*. Bogotá: Planeta.
- Camacho Guizado, Á. (2014). *El narcotráfico en la sociedad colombiana*. Cali: Universidad del Valle.
- Cámara de Comercio de Tumaco. (2019). *Estudios económicos*. Tumaco: Cámara de Comercio de Tumaco.
- Carvacho, P., y Castillo García, S. (2008). *La delincuencia organizada transnacional*. Santiago: Universidad de Chile.
- Carvajal, J. A. (2020). Cultivos de coca en el Catatumbo: Entre la tensión y pocas soluciones. *El Tiempo*.
- Cassanova, F. (2018). Historia y origen de los nizaríes. *Historia de Nuestra Historia*, 0, 1-3.
- Chabat, J. (2010). *The Invention of International Crime. A Global Issue in the Making 1881-1914*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Chillier, G., y Freeman, L. (2005). El nuevo concepto de seguridad hemisférica de la OEA: Una amenaza en potencia. *WOL*.
- Consejo de la Unión Europea. (1998). Acción común del 21 de diciembre de 1998.
- Corte Penal Internacional. (1998). Estatuto de Roma.
- Cuesta, M. T., Gonzales, J. L., Magaz, R., Martínez, J., Morán, J. L., y Toval, L. (2011). *Crimen organizado transnacional y seguridad*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa.
- Del Arenal, C. (2002). *La nueva sociedad mundial y las nuevas realidades internacionales: Un reto para la teoría y para la política*. Bilbao: Universidad del País Vasco.
- Departamento Nacional de Planeación. (2018). *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Todo lo que no le han contado del Plan*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.



- El Tiempo*. (2021). ¿Cuáles son los principales grupos narcotraficantes en el país?
- Feline, L., y Castillo, S. (2021). El aumento de la migración extracontinental en América Latina. *El Espectador*.
- Flores, R. (2020). Hallan en México y Colombia Rutas de tráfico; trasiego de drogas vía marítima. Recuperado el 14 de septiembre de 2021 de: <https://www.imagenradio.com.mx/hallan-mexico-y-colombia-rutas-de-trafico-trasiego-de-drogas-maritima>.
- Fundación Paz y Reconciliación [Pares]. (2020). *Presencia de los carteles mexicanos en Colombia*. Bogotá: Pares.
- Giraldo-Ramírez, J., y Duncan, G. (2014). Criminales y rebeldes. Las hibridaciones del crimen organizado en el caso colombiano. En *Estado y crimen organizado en América Latina* (pp. 1-250). Buenos Aires: Libros de la Araucaria.
- Indepaz. (2021). *Los focos del conflicto armado en Colombia*. Recuperado de: <https://indepaz.org.co/wp-content/uploads/2021/10/INFORME-DE-GRUPOS-2021.pdf>
- Innerarity, D. (2013). *Un mundo de todos y de nadie. Piratas, riesgos y redes en el nuevo desorden global*. Barcelona: Paidós.
- Interpol. (s. f.). Estrategia sobre delincuencia organizada y nuevas tendencias delictivas. Recuperado el 27 de septiembre de 2021 de: <https://www.interpol.int/es/delitos/delincuencia-organizada>.
- Jules, J. (2018). Tras la caída de “Guacho”, autoridades analizan estrategias para enfrentar grupos armados. Recuperado el 13 de septiembre de 2021 de: <https://www.lafm.com.co/colombia/tras-la-caida-de-guacho-autoridades-analizan-las-estrategias-para-enfrentar-grupos-armados>.
- Knepper, P. (2009). *The Invention of International Crime: A Global Issue in the Making, 1881-1914*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Krauthausen, C., y Sarmiento, F. (1992). *Cocaína & Co. Un mercado ilegal por dentro*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Kuciak, J. (2016). Aideen Carty, Polycrates, tyrant of Samos: New Light on Archaic Greece. *Electrum*, 23(217), 1-5.
- Lama García, A. (2018). Notas asignatura: La delincuencia transnacional y los mecanismos de cooperación internacional para la lucha contra la criminalidad organizada. *CRNL PNP*, 0(0), 14-95.

- Londoño Ortiz, J. A. (2021). ¿Necesita Colombia una ley R.I.C.O. como la americana para que Uribe responda? *Las2orillas*.
- Lupsha, P. (1996). Transnational Organized Crime Versus the Nation-State. Office of Justice Programs. *Transnational Organized Crime*, 2(1), 21.48.
- Moreau Defarges, P. (2003) Gérer les zones grises? *Ramses*, 59-70.
- Noel., A. F. (2017). Las alianzas de capos de México y Colombia. *El Sol de México*.
- Observatorio de Violencia Social y de Género [OVSYG]. (s. f.). *El delito y su tipificación*.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC]. (2010). *La globalización del crimen. Una evaluación de la amenaza de la delincuencia organizada transnacional*. UNODC.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC]. (2014). *Los tratados de fiscalización internacional de drogas*. UNODC.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC]. (2016). *Documento final del periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el Programa Mundial de las Drogas Celebrado en 2016*. UNODC
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC]. (2020). *Estudio mundial sobre el tráfico de armas de fuego*. UNODC.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC]. (2021). *Drug Market Trends: Cocaine Amphetamine-Type Stimulants*. UNODC.
- Olivietti, E. (2019). *Dizionario Latino Olivetti*. Recuperado el 25 de septiembre de 2021 de: <https://www.dizionario-latino.com/dizionario-latino-italiano.php?Lemma=DELINQUO100>.
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (1961). Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes enmendada por el Protocolo de 1972.
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2003). Convención contra La Corrupción. Resolución 58/4 de la Asamblea General de la ONU.
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2004). Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos.
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2006). *Unidos contra el terrorismo*. [https://www.un.org/spanish/unitingagainstterrorism/report\\_toc.html](https://www.un.org/spanish/unitingagainstterrorism/report_toc.html).

- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2014). *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos*. ONU.
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (s. f.) Conferencias sobre drogas. Recuperado el 12 de septiembre de 2021 de: <https://www.un.org/es/conferences/drug>.
- Organización de los Estados Americanos [OEA]. (s. f. a). Seguridad pública en las Américas. Recuperado de: <https://www.oas.org/es/sms/dps/Default.asp>.
- Organización de los Estados Americanos [OEA]. (s. f. b). Mapa programas DDOT. Recuperado de: <https://www.oas.org/es/sms/ddot/>.
- Organización Marítima Internacional. (2005). Protocolo para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de las Plataformas Fijas Emplazadas en la Plataforma Continental.
- Otero, M. B. (s. f.). *El rol de la OEA en la seguridad hemisférica*. Montevideo: Publicaciones de la Universidad ORT Uruguay.
- Ramírez, M. L., Echeverri Lara, F. J., Mejía Hernández, A. Rodríguez Bocanegra, C., Pereira Portilla, S. M., Camargo Tovar, J., y Carvajal Hernández, L. (2021) *Memorias al Congreso 2021-2021*. Bogotá: Cancillería.
- Roberts, J. M. (2004). *The New Penguin History of the World*. Londres: Penguin Books.
- Rodríguez, L. A. (2020). *El flagelo de la trata de personas en Colombia se ha incrementado durante siete años en 1.000 %*. Bogotá: Congreso de la República de Colombia.
- Sansó-Rubert, D. (2005). *La internacionalización de la delincuencia organizada: Análisis del fenómeno*. Bogotá: UNISCI.
- Savona, E. U., Lasco, F., Di Nicola, A., y Zoffi, P. (1998). *Processi di globalizzazione e criminalità organizzata transnazionale*. Recuperado de: [http://eprints.biblio.unitn.it/197/1/Globalizzazione\\_e\\_criminalit%C3%A0.pdf](http://eprints.biblio.unitn.it/197/1/Globalizzazione_e_criminalit%C3%A0.pdf).
- Seguridad Ciudadana (s. f.). Etimología de la delincuencia. Recuperado el 25 de septiembre de 2021 de: <http://seguridadciudadana2009.blogspot.com/2009/06/etimologia-de-la-delincuencia.html>.
- Semana*. (9 de septiembre de 2017). La historia detrás del sometimiento del Clan del Golfo.
- Soriano, J. P. (2014). Gobernanza global contra la delincuencia transnacional: La UE y la Convención de Palermo. *CIDOB*, (108), 141-61.

- Tabares Plasencia, E., y Hourani Martín, D. (2018). La creación terminológica en el subdomini jurídic de la criminalitat organitzada en espanyol. *Revista de Llengua i Dret*, 0(70), 133-151.
- Torres Buelvas, J. (2019). Zonas grises y delincuencia organizada transnacional: Desafíos para la soberanía del estado en América Latina. *Revista Vía Iuris*. 318-349.
- Torres Vásquez, H. (2013). La delincuencia organizada transnacional en Colombia. *Daíkon*, 0(0), 109-130. Recuperado de: <https://dikaion.unisabana.edu.co/index.php/dikaion/article/view/2449/3262>.
- Uribe, S. (2019). Evolución de los cultivos de coca en Colombia: 1986-2017. Recuperado el 25 de septiembre de 2021 de: <https://razonpublica.com/evolucion-de-los-cultivos-de-coca-en-colombia-1986-2017/>.
- Vásquez, H. T. (2013). *La delincuencia organizada transnacional en Colombia*. Recuperado de: [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0120-89422013000100005](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0120-89422013000100005).
- Yates, C. (2019). As More Migrants from Africa and Asia Arrive in Latin America, Governments Seek Orderly and Controlled Pathways. Recuperado el 2 de septiembre de 2021 de: <https://www.migrationpolicy.org/article/extracontinental-migrants-latin-america>.
- Zúñiga Rodríguez, L. (2016). El concepto de criminalidad organizada transnacional: Problemas y propuestas. *Revista Nuevo Foro Penal*, (86), 62-114.



# Migración irregular en Colombia, un país de tránsito, pendularidad y destino

Juan Carlos Fajardo\* y Ronal Rodríguez Durán\*\*

## Introducción

La crisis causada por el fenómeno de flujos migratorios mixtos provenientes de Venezuela le ha permitido al Estado colombiano reconocerse como un país en movilidad humana<sup>1</sup>. Si bien el Estado era consciente de su propia diáspora, entre 5 y 8 millones de ciudadanos colombianos radicados en el exterior, fue la llegada masiva de población proveniente de Venezuela la que impulsó la formulación de una política integral migratoria consignada en la Ley 2136, que junto al Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPV) son los instrumentos para la administración de los fenómenos migratorios con los que cuentan las autoridades colombianas.

---

\* Brigadier general del Ejército Nacional de Colombia del Arma de Caballería. Integra el grupo de estudiantes del Curso de Altos Estudios Militares 2021 en la Escuela de Superior de Guerra General Rafael Reyes Prieto. Durante su trayectoria como militar, el Comando del Ejército Nacional de Colombia lo ha destacado en varias unidades militares del territorio nacional. Correo electrónico: Juanfutap@gmail.com.

\*\* Desde 2004, es vocero e investigador del Observatorio de Venezuela de la Facultad de Estudios Internacionales, Políticos y Urbanos de la Universidad del Rosario. Es politólogo internacionalista y magíster en Ciencia Política, y profesor de la Universidad del Rosario y la Universidad de la Sabana. Correo electrónico: rrodriguez0337@gmail.com.

1 La movilidad "se refiere a los procesos concretos que cualquier persona, familia o grupo humano realiza o experimenta para establecerse temporal o permanentemente en un sitio diferente a aquel en donde ha nacido o residido (Benavides y Rodas, 2009). Incluye personas migrantes, inmigrantes, solicitantes de refugio, refugiados reconocidos y de facto, asilados, apátridas, migrantes y desplazados internos, víctimas de trata y tráfico de personas y a sus familias (República del Ecuador, 2009). La movilidad humana es un concepto relativamente nuevo, asumido por la política migratoria de Ecuador desde hace más de una década y supera las definiciones tradicionales de migración, reconociéndola como un derecho humano, en la medida en que la historia de la humanidad se ha definido por procesos de movilidad. Ver: Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948". (Observatorio de Venezuela, 2019, p. 8).

Por primera vez el tema migratorio adquiere relevancia en la agenda política del país. La ley migratoria y el estatuto, como régimen de protección complementario para la población proveniente de Venezuela, lograron importantes consensos nacionales y fueron bien recibidos por la comunidad internacional.

Aproximadamente entre 19,6 y 22,6 millones de personas se encuentran en condición de movilidad humana en Colombia: los 1,7 millones de venezolanos migrantes que han arribado en los últimos años con vocación de permanencia, los 2,5 que han atravesado el territorio nacional con destino a terceros países y los 4,9 millones de venezolanos que viven en la zona de frontera con Venezuela, pero que su acceso a bienes y servicios depende de ingresar a territorio colombiano, la denominada por las autoridades colombianas “migración pendular”. Son también parte del fenómeno de movilidad humana, los migrantes de otras nacionalidades que atraviesan el territorio colombiano en dirección a los Estados Unidos, unos 155.511 aproximadamente en los últimos seis años, entre los extracontinentales provenientes de Asia y África, y los continentales en su mayoría de Haití y Cuba. Un fenómeno variable que depende de los ciclos estacionales, pero que se presenta desde hace dos décadas. Y finalmente la población colombiana en condición de movilidad humana, los más de 500.000 nacionales que han regresado por el deterioro en Venezuela, los entre 5 y 8 millones de colombianos radicados en el exterior y los más de 7,5 millones colombianos víctimas del desplazamiento interno.

En el capítulo abordaremos los principales fenómenos migratorios que enfrenta Colombia en la actualidad, iniciando por el venezolano, sus características y complejidades. Posteriormente se describirán algunos de los fenómenos de tránsito y los flujos migratorios que abren nuevos debates sobre como se proyecta el Estado colombiano. Luego se pasará revista por algunas de las principales medidas creadas en los últimos diez años para hacer frente al tema migratorio, así como un sucinto análisis de la ley migratoria y el EPTV. Y se cerrará con cinco recomendaciones para los tomadores de decisiones sobre la migración.

## Colombia, un país en movilidad humana

### Movilidad humana proveniente de Venezuela

El 19 de agosto de 2015, las denominadas Operaciones para la Liberación del Pueblo (OLP) del régimen de Nicolás Maduro llegaban a la zona de frontera, precediendo a la expulsión y deportación masiva de 1.500 colombianos que habían hecho de Venezuela su hogar, y causaron la salida “voluntaria” de 22.000, según los datos oficiales, a 32.000 ciudadanos con sus familias binacionales, según los datos de las organizaciones de la sociedad civil que atendieron la crisis (Observatorio de Venezuela, 2020). Las acciones del gobierno chavista contra la población

colombiana residente en Venezuela habían iniciado a finales de 2013, con señalamientos a dicha población de ser los responsables del contrabando de extracción, supuesta causa de la crisis económica, y ser integrantes de estructuras del “paramilitarismo colombiano”, presunta causa de la crisis de seguridad.

El chavismo que hasta ese momento había instrumentalizado a los colombianos en Venezuela a través de políticas de regularización y mecanismos clientelares para engrosar su caudal electoral, con el ascenso de Nicolás Maduro cambiaba el discurso, hacia señalamientos, limitaba el acceso a los programas de política social e implementaba acciones y operaciones de seguridad contra los colombianos.

A partir de entonces cambió la naturaleza de la dinámica migratoria existente entre los dos países. Venezuela, que históricamente fue el mayor receptor de la diáspora colombiana, entraba en una crisis multidimensional, que llevaría a varias organizaciones internacionales a declarar la emergencia humanitaria compleja en ese país en 2018. La crisis venezolana era el resultado de la sumatoria del desmonte del sistema democrático, la ruptura del monopolio de la fuerza, la pérdida del control territorial, la destrucción del sistema económico, el colapso de la infraestructura de servicios públicos y la ruina del sistema de asistencia social, que ha causado en los últimos seis años la salida del 17,18 % de la población del país, unas 5.667.835 personas para agosto de 2021 (R4V, 14 de agosto de 2021).

Colombia es ahora el mayor receptor de la diáspora venezolana, pues más del 30,88 % de la migración venezolana ha decidido radicarse en el país. Según las proyecciones de Migración Colombia, autoridad migratoria, para el 31 de enero de 2021 más de 1.742.927 venezolanos se encontraban en Colombia con vocación de permanencia; pero según el Dane, autoridad estadística, el 2020 cerró con más de 2.257.000 ciudadanos venezolanos (Migración Colombia, 31 de enero de 2021a; Departamento Administrativo Nacional de Estadística [Dane], 2021). La diferencia en los datos refleja la complejidad del tema, pues los dos son aproximaciones, pero los datos del Dane incluyen a los ciudadanos con doble nacionalidad que vivían en Venezuela el año anterior (mapa 1).

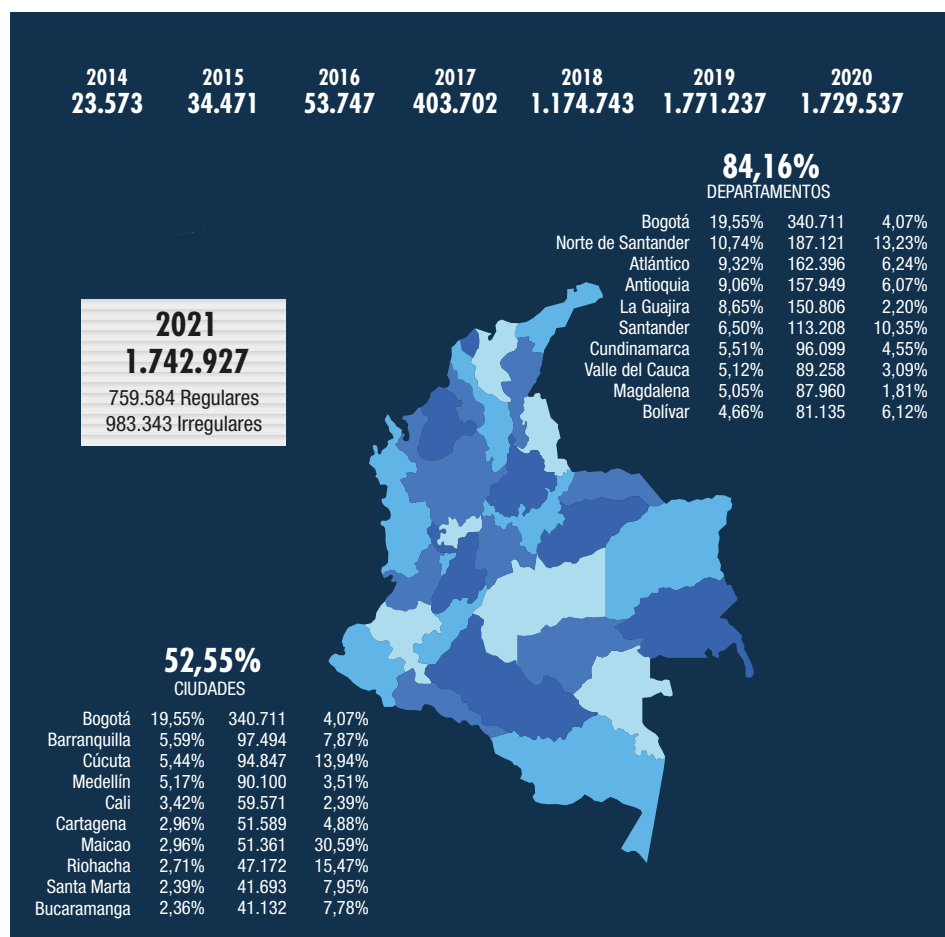
El 56,41 % de la población migrante venezolana en Colombia (Migración Colombia, 2021a) se encuentra en condición de irregularidad por diferentes causas, entre ellas el vencimiento de los períodos y tiempos de estadía regular o el ingreso al territorio por paso ilegal. Es prudente recordar que el régimen venezolano ha limitado el derecho a la movilidad internacional de sus nacionales restringiendo el acceso a pasaportes y documentación de viaje.

En los últimos años, los pasos regulares entre Colombia y Venezuela han sido cerrados en tres oportunidades, dos por órdenes de Caracas: del 19 de agosto de 2015 al 13 de agosto de 2016 y del 22 de febrero al 10 de junio de 2019; y



por la emergencia en salud pública producto de la pandemia de la COVID-19, las autoridades colombianas cerraron desde el 14 de marzo de 2020 hasta el 2 de junio de 2021, sin embargo, las autoridades del régimen venezolano mantuvieron cerrados los pasos fronterizos. Al 19 de agosto de 2021, cuando se cumplieron seis años del inicio de la crisis migratoria, los pasos legales estuvieron cerrados 991 de los 2.192 días. Ello implica que el 45 % de los días desde que inició la crisis las autoridades migratorias del Estado colombiano no han podido ejercer control migratorio en la zona de frontera, y solo en Norte de Santander, las autoridades reportan la existencia de más de 200 trochas o caminos irregulares dominados por diferentes actores que van desde la criminalidad hasta los denominados GAO (grupo armado organizado) Directiva 015 del 2016 del Ministerio de Defensa.

**Mapa 1. Movilidad humana proveniente de Venezuela**



Fuente: Elaboración propia con datos de R4V (14 de agosto de 2021) y Migración Colombia (31 de enero de 2021a).

El fenómeno de movilidad humana proveniente de Venezuela se caracteriza por cinco cosas.

La primera se desarrolló en poco tiempo. Si bien el inicio de la migración arrancó desde finales del siglo XX, con el ascenso de la Revolución bolivariana al poder en Venezuela, para 2014, unos 23.573 venezolanos se habían radicado en Colombia, en su mayoría población con capacidad económica, empresarios y estudiantes, sectores acomodados que aprovecharon las asimetrías existentes entre los dos modelos económicos para instalarse en el país con holgura. Pero a partir de 2015 el fenómeno migratorio cambió dramáticamente, el deterioro de la situación en Venezuela y la persecución llevó a muchos colombianos radicados en la zona de frontera, con sus familias binacionales, a tomar la decisión de retornar al país. Entre 2015 y 2018 se estima que unos 500.000 colombianos radicados en Venezuela regresaron al país, y con ellos llegó la migración venezolana. Entre 2015 y 2016, la migración de ciudadanos del hermano país creció un 155 %, entre 2016 y 2017 se disparó un 751 %, y entre 2017 y 2018 creció otro 290 % (Migración Colombia, 2018).

En los años 2015 a 2018 la migración de venezolanos pasó de 34.471 ciudadanos venezolanos con vocación de permanencia a 1.174.743 en 2018, y para inicios de 2021 la cifra de las autoridades es de 1.742.927 venezolanos radicados en Colombia; no obstante, por el cierre de frontera desde marzo de 2021, se estima un alto subregistro en las cifras oficiales (Migración Colombia, 31 de enero de 2021c). Según estimaciones, a partir de los datos de la plataforma multiagencial para migración venezolana R4V, en promedio 35.865 venezolanos han migrado mensualmente, durante la pandemia.

La segunda característica de la migración venezolana son los fuertes vínculos con Colombia. Venezuela recibió la mayor parte de la diáspora colombiana a lo largo de más de cinco décadas, muchos colombianos que se regularizaron en Venezuela antes de 1991 se vieron obligados a renunciar a la nacionalidad ante la prohibición de doble nacionalidad que regía en la anterior Constitución colombiana. Lo que impacta el actual fenómeno migratorio, porque un número indeterminado de los considerados migrantes venezolanos tienen derecho a la nacionalidad colombiana dado que sus padres o abuelos fueron colombianos, incluso si renunciaron a la nacionalidad por las barreras legales existentes en aquel entonces.

Las redes familiares y de amistad existentes entre colombianos y venezolanos, la cercanía sociocultural y la historia común de los dos países hacen de Colombia uno de los destinos más importantes de la diáspora venezolana, por lo que hoy la tercera parte de la migración venezolana se ha radicado en el país. Se estima que aún permanecen en Venezuela 3,4 millones de ciudadanos colombianos, según información de la Cancillería a partir de connacionales que solicitaron

servicios consulares a septiembre de 2018, pero el dato es impreciso y no se ha podido renovar porque desde febrero de 2019 no hay relaciones consulares entre los dos Estados.

A la doble nacionalidad de muchas de las personas en condición de movilidad humana se suma en la zona de frontera el fenómeno de ciudadanos con doble identidad. Durante décadas ciudadanos colombianos que tenían sus hijos en Colombia, pasaban la frontera y los registraban como nacidos en Venezuela; así las cosas, una persona nacida y registrada en Cúcuta era simultáneamente registrada como nacida en San Antonio, lo que llevaba a que una persona con el mismo nombre y apellido fuera nacional colombiano y nacional venezolano, pero con dos registros y por lo tanto dos identidades. Al ser una práctica ilegal, para regularizarse en Colombia se debe cancelar la identidad venezolana, lo cual no es fácil y en muchos casos se debe incurrir en actos de corrupción para lograr el proceso.

Un componente importante de los migrantes venezolanos es realmente el de los nacionales retornados, que culturalmente se identifican como venezolanos, y muchos se encuentran en trámite de reconocimiento.

Una tercera característica de la migración venezolana es la desterritorialización de la población, lo que implica un constante reasentamiento. Se considera tradicionalmente que después de cinco años del movimiento migratorio, la población tiende a estabilizarse y logra crear vínculos en el territorio receptor. Ya se han completado los primeros seis años desde el inicio de la crisis, pero la población venezolana no logra establecerse en los países receptores; por el contrario, se caracteriza por una alta movilidad en el interior de las ciudades y municipios, pasando de un barrio a otro, de un área de la ciudad a otra, entre departamentos e incluso entre países. Una constante ebullición que impide la creación de relaciones duraderas con las comunidades receptoras y que son un reto para las autoridades locales que deben enfocar sus esfuerzos en atención humanitaria aplazando medidas de integración e inclusión migratoria.

Los migrantes venezolanos van de un lugar a otro del territorio colombiano atraídos por mercados laborales agrarios a pesar de ser una población mayoritariamente urbana. Las cosechas de café y otros productos agrícolas se han convertido en una importante fuente de sustento, pero que juega en contra de la estabilización de dicha población.

Los migrantes venezolanos están en constante movilidad y al cuestionar a dicha población por sus dificultades para establecerse en un territorio determinado, alegan las causas tradicionales de los fenómenos migratorios: falta y precariedad de recursos, desconocimiento de las áreas a las que arriban, irregularidad que dificulta contratar arrendamientos y desconfianza, o incluso hostilidad, por parte de las comunidades receptoras.

Pero a lo anterior se suman tres elementos inherentes a la emergencia humanitaria compleja y prolongada por la que atraviesa Venezuela. La relativización de la propiedad privada, la pérdida de una perspectiva de futuro y la dispersión de la familia en tiempos de conectividad. Las medidas implementadas por el chavismo han afectado la idea y concepción de la propiedad privada en la población venezolana, pues las constantes expropiaciones y ocupaciones por sectores afectos a la Revolución bolivariana de casas y apartamentos han afectado la constitución de hogares vinculados a la propiedad. Es decir que los migrantes venezolanos han relativizado la vinculación de la familia con el territorio para la constitución de hogares. En otras palabras, el hogar ya no depende de una casa o apartamento en donde vive la familia, sino que la familia se reconfigura y adapta al constante movimiento.

En la misma dirección, las medidas económicas implementadas en Venezuela rompieron la ilusión de futuro, pues la posibilidad de ahorrar o poder constituir capital para pensionarse en la vejez se desvanecieron con el desplome del bolívar y la crisis económica. Estas circunstancias han afectado la relación de los venezolanos con el territorio, dado que ya no gozan de unos recursos para su futuro, relativizando su permanencia y llevando los de un lugar a otro. Y, finalmente, también ocasionaron la dispersión familiar, pues hoy los venezolanos se encuentran dispersos por diferentes ciudades y países, pero mantienen sus vínculos por el uso extensivo de redes sociales como Facebook y WhatsApp. A diferencia de la diáspora colombiana de la segunda mitad del siglo XX, los venezolanos conservan sus redes familiares y de amistad más activas, lo que facilita el desplazamiento de un lugar a otro, haciéndolos más proclives al rumor y afectando su proceso de toma de decisiones. Estas circunstancias han dificultado el establecimiento de los venezolanos en una ciudad o municipio, pero aún se requiere estudiar más este fenómeno.

La cuarta característica de la población venezolana migrante es la pauperización socioeconómica a la que fue sometida la población en las dos últimas décadas. Venezuela fue un país con importantes desarrollos sociales en educación y salud a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, permitiendo la constitución de un robusto capital humano, con altos niveles de educación. En igual dirección, el sistema de salud de aquel entonces logró importantes niveles de nutrición y manejo de enfermedades endémicas. Todo lo anterior influye en una migración con altas capacidades, sobre todo en la población mayor de 50 o 60 años. No obstante, las generaciones posteriores, en su mayoría, son víctimas del desplome del sistema educativo y de asistencia social, lo que repercute en una población con problemas estructurales de educación e importantes falencias nutricionales, especialmente en niños, niñas y adolescentes, que afectaron sus procesos formativos.

Hoy, la migración venezolana con vocación de permanencia en Colombia es en su mayoría población joven que requiere una importante inversión social, nivelación en educación y atención nutricional en salud. Al 31 de mayo de 2021 unos 472.762, el 55,1 %, de los niños, niñas y adolescentes de origen venezolano estaban matriculados y reportados en el sistema educativo colombiano, pero se estima que el otro 44,9 % está fuera del sistema (Observatorio de Venezuela, 2021).

Y finalmente la quinta y última característica es la “pendularidad”. En la zona de frontera entre Colombia y Venezuela conviven unos 20 millones de personas entre los siete departamentos colombianos que limitan con Venezuela y los cuatro estados venezolanos que limitan a su vez con Colombia, según las proyecciones censales para 2020 del Dane y del Instituto Nacional de Estadística de Venezuela. Una relación existente entre ambas poblaciones que es anterior a la constitución de las repúblicas en 1832 o la fijación de la línea fronteriza en 1941.

Se estima que, a pesar del cierre de los pasos fronterizos desde el 14 de marzo de 2020 por la pandemia y la limitación del paso regular, entre 2.000 a 5.000 venezolanos cruzan diariamente para la consecución de bienes y servicios en el lado colombiano, y otro número igual de colombianos atraviesa a territorio venezolano para comercializar productos que se pagan muy bien. En condiciones previas la pandemia de la covid-19 se registraron hasta 50.000 pasos diarios de ciudadanos entre migrantes venezolanos y población pendular colombo-venezolana.

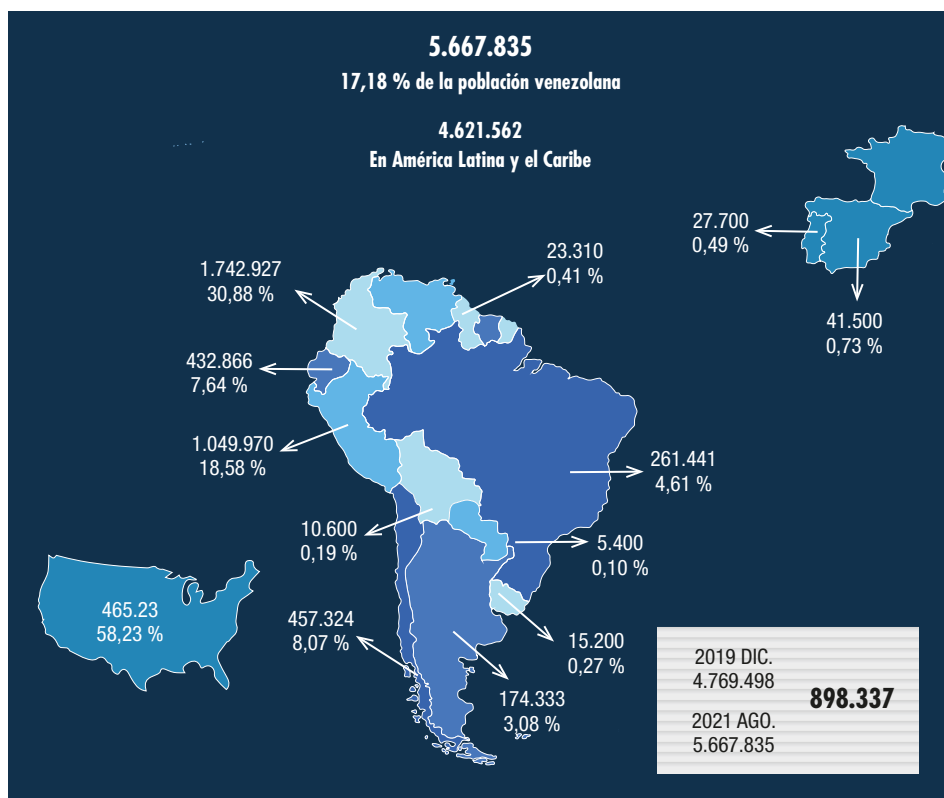
En 2017 se quiso regular dicho flujo migratorio con la tarjeta de movilidad fronteriza (TMF), un documento de identificación que permitía ingresar a los ciudadanos venezolanos al territorio colombiano, desarrollar actividades socioeconómicas por unos días en el área fronteriza y regresar a su país. En su primera etapa, del 17 de febrero de 2017 al 8 de febrero de 2018, se expidieron 1.607.670 TMF, y en su segunda etapa, del 27 de noviembre de 2018 al 14 de marzo de 2020, momento en que se declara la emergencia en salud pública y se cierran las fronteras, se expidieron 3.378.429 TMF. Para un total de 4.986.066 venezolanos con dicho documento, aproximadamente el 77 % de la población venezolana que vive en la zona de frontera cuenta con el documento, lo que evidencia la dimensión del fenómeno en los departamentos y municipios limítrofes.

Pero la naturaleza de la pendularidad se ha transformado. Autoridades en la ciudad de Bogotá reportan la presencia de población venezolana en condición de calle que habita en la ciudad por períodos de tres a seis meses, realizando actividades de reciclaje en carritos de recolección que usan como vivienda. Ello evidencia que la migración pendular ahora es por periodos más prolongados y van mucho más allá de la zona de frontera, pero se continúa identificando como pendular por el constante regreso a Venezuela.

Un fenómeno adicional asociado al caso venezolano es la migración en tránsito al sur del continente. Entre 2016 y 2020 aproximadamente 2,5 millones de venezolanos atravesaron el territorio colombiano en dirección a Ecuador, Perú y Chile, según los datos de Migración Colombia (2020). Para dimensionar el fenómeno en la región, los migrantes venezolanos representan el 2,6 % de la población de Ecuador, el 3,2 % en Perú y el 2,4 % en Chile y en el caso colombiano es de 3,4 % (mapa 2).

El tránsito al sur del continente es heterogéneo, algunos migrantes logran hacer el paso en cuestión de días o semanas, contratando “servicios” desde Caracas hasta Santiago de Chile o Lima en Perú. Otros tardan meses o años, y su paso está supeditado a hacerse de los medios económicos a lo largo de la ruta migratoria, van trabajando en lo que encuentran de una ciudad a otra, su desplazamiento es errático y son más propensos a ser instrumentalizados por organizaciones ilegales que se aprovechan de su vulnerabilidad.

Mapa 2. Diáspora venezolana



Fuente: Elaboración propia con datos de R4V (14 de agosto de 2021) y Migración Colombia (31 de enero de 2021a).

Por municipios como Ipiales han salido más de 1.449.996 venezolanos entre 2016 y 2020, lo que representa el paso de más de nueve veces la población de la pequeña localidad nariñense, la cual, a su vez, se ve afectada por fenómenos de pendularidad desde el Ecuador. A partir de las sanciones que la comunidad internacional impuso al régimen de Nicolás Maduro, a sus esbirros y a las compañías estatales venezolanas, el sector financiero internacional se ha hecho más sensible con las transferencias al hermano país, ya que quieren evitar ser utilizados por los testaferros del régimen, lo que ha dificultado el envío de remesas a Venezuela; así, muchos venezolanos que residen en países del sur llegan hasta Colombia, por Ipiales o San Miguel en el Putumayo, para enviar dinero a Cúcuta y de esta manera sus familiares o amigos pasen por él. También se han detectado redes informales de correos humanos que llevan recursos a Venezuela, en travesías que inician desde los países del sur del continente y van hasta Venezuela, siendo paso obligatorio Colombia.

## Otros fenómenos migratorios

### **Caso cubano**

Después del golpe de Estado contra Hugo Chávez del 11 de abril de 2002, la negociación facilitada por la Organización de los Estados Americanos (OEA) y el Centro Carter propuso la celebración del referendo revocatorio como elemento fundamental para que contuviera la situación en Venezuela y solventara la crisis por los caminos electorales; en medio de dicha contienda surgieron las denominadas Misiones Bolivarianas, novedosos programas que ampliaron la oferta social del Estado. En el marco de dichas misiones, miles de médicos, profesores, entrenadores deportivos y técnicos cubanos arribaron al territorio venezolano para apoyar las misiones, a cambio de petróleo para la isla.

Muchos profesionales cubanos fueron enviados a Venezuela a vivir en zonas populares y desarrollar diferentes tipos de actividades, desde la prestación de servicios médicos y educativos, hasta labores de inteligencia y seguridad en oficinas estatales y en el interior de las comunidades. Para 2006, las Misiones Bolivarianas eran consideradas un éxito y varias organizaciones del sistema de las Naciones Unidas resaltaban sus logros. Por ejemplo, la Misión Robinson, fundamentada en el método cubano “Yo sí puedo”, permitió que Venezuela fuera declarada país libre de analfabetismo.

Pero los espectaculares resultados de las misiones encubrían la condición de servidumbre bajo la que trabajan los cubanos, quienes eran explotados, ya que su remuneración dependía de los acuerdos firmados entre La Habana y Caracas, lo que poco a poco llevó a que muchos escaparan y buscaran llegar a Colombia para iniciar su viaje en dirección a los Estados Unidos. Después de 2007 inició una pequeña romería de cubanos que llegaban a la frontera colombiana cruzando

la zona Caribe, se encaminaban a Panamá por el Urabá antioqueño, y otros con más posibilidades viajaban a Bogotá buscando el tránsito aéreo a países de Centro América.

Desde entonces se abrió un pequeño flujo de población cubana que pasa por Colombia en dirección a Centro América y los Estados Unidos. Así como en Venezuela, cubanos enviados en las dos últimas décadas a Brasil, Bolivia y otros países de la región en condiciones similares huyen y buscan alcanzar el sueño americano. En los últimos años se ha convertido en una ruta que aprovechando los flujos migratorios provenientes de Venezuela para pasar desapercibida, tratando de evitar las medidas del régimen cubano.

Si bien el caso cubano no representa grandes números, como el fenómeno venezolano que enfrenta Colombia, sí evidencia que el país se ha convertido en un territorio de paso migratorio para flujos interesados en llegar a los Estados Unidos. Aproximadamente 5.757 cubanos han transitado por Colombia en los últimos cinco años, entre 2016 y 2021, cálculos realizados a partir de los datos de la autoridad migratoria.

### ***Caso haitiano y las migraciones extracontinentales***

Entre 2016 y 2020, unos 73.064 migrantes provenientes de Haití, Cuba, India, Camerún, Bangladesh y Nepal transitaron por Colombia en dirección a los Estados Unidos, según Migración Colombia (28 de julio de 2021b), siendo 2016 el año más complejo, cuando 20.366 haitianos —al parecer provenientes del Brasil y Chile— transitaron por el país, situación considerada por las autoridades una crisis.

Se diferencia de la crisis venezolana por los contrastes socioculturales y en el caso de la migración haitiana tiene rasgos particulares. En su mayoría no son personas recién salidas de la isla, de hecho, la mayoría salieron después del terremoto del 12 de enero de 2010 y llevan más de una década en condición de movilidad humana.

Después del terremoto, una parte importante de la migración haitiana fue adsorbida por Brasil, que requería mano de obra para la infraestructura de cara a la Copa Mundial de Fútbol de 2014 y los Juegos Olímpicos de Río de 2016, y otra parte importante fue adsorbida por Chile como parte de una respuesta humanitaria y alegando la denominada “responsabilidad democrática”. Pero la crisis económica posterior a las justas deportivas en Brasil y las tensiones que causaron en Chile las diferencias étnico-culturales desencadenaron un fenómeno de movilidad humana en la región. Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia se convirtieron en países de tránsito de la población haitiana que pretende llegar a los Estados Unidos, y Brasil y Chile en países de expulsión.



El impacto que causó la migración venezolana en la región llevó a que varios países cambiaran la legislación migratoria, endurecieran medidas o incluso que impulsaran políticas más restrictivas. Esto afectó de forma directa la estancia de los haitianos en los países que los habían acogido. Dicha situación también afectó a bolivianos, peruanos y colombianos, que se vieron obligados a regresar a sus países de origen, entre tanto los haitianos, ante la imposibilidad de regresar a su país, se unieron a las rutas migrantes que van camino a los Estados Unidos.

Existen dos rutas extracontinentales. Una proviene de Asia, que remonta la costa del Pacífico, tratando de aprovechar la corriente de Humboldt por la zona costera, en su mayoría con origen en el golfo de Bengala, de India, Bangladesh y Nepal, en dirección a los Estados Unidos. En los últimos años el número ronda los 10.363 migrantes, a partir de los cálculos que se desprenden de la información de Migración Colombia (28 de julio de 2021b).

Mapa 3. Rutas migratorias



Fuente: Elaboración propia con datos de R4V (14 de agosto de 2021)  
y Migración Colombia (31 de enero de 2021a).

La otra ruta extracontinental proviene de África, llega al Brasil, transitando por Chile, Perú, Bolivia, Ecuador y Colombia, para tomar Centro América por Panamá. Aproximadamente 3.453 migrantes en los últimos años (mapa 3).

Dichos fenómenos migratorios tienen un carácter estacional; es decir, dependen de condiciones climatológicas y suelen presentarse en períodos en los cuales los migrantes esperan llegar al verano norteamericano, por lo que se presentan en Colombia a mediados de año. Por su carácter irregular, suelen usar las rutas de la criminalidad para el contrabando, tráfico de armas y narcotráfico, lo que aumenta exponencialmente los riesgos y vulnerabilidades de la población en condición de movilidad humana.

En ocasiones, los migrantes son usados por las organizaciones criminales para el transporte de mercancías ilegales en la modalidad de hormigero, sobre todo con la población con menos recursos que no puede costearse las tarifas del viaje; pero en otras oportunidades son repelidos y hasta perseguidos porque los actores de la criminalidad consideran que dejan en evidencia sus rutas y los ponen en el blanco de las autoridades. La situación varía de país a país y habitualmente los migrantes deben vérselas con diferentes actores de la criminalidad, lo que hace del viaje una experiencia azarosa y de alta peligrosidad.

La pandemia de la COVID-19, la declaratoria de emergencia de salud pública en los países de la región en 2020 y el endurecimiento paralelo en las políticas migratorias en Chile, Perú y Ecuador, así como el aumento de la xenofobia y el ascenso de una administración demócrata en los Estados Unidos más flexible con la migración, han causado un crecimiento importante de los movimientos migratorios en 2021.

Todo lo anterior ha incidido en el crecimiento de la migración haitiana y extracontinental. Entre enero y agosto de 2021, unos 42.091 migrantes, aproximadamente, han transitado por territorio colombiano causando importantes problemas en las ciudades y los municipios de paso. En algunas ciudades de la ruta, como Cali, se han evidenciado complejidades por las diferencias culturales, la falta de dominio del idioma español y la mezcla entre migrantes solos y núcleos familiares.

En los municipios del área del golfo de Urabá como Acandí, en el departamento del Choco, o Necoclí, en el departamento de Antioquia, la situación es mucho más compleja. Acandí tiene una población de 9.160 ciudadanos, 3.861 de ellos en la cabecera municipal, mientras que Necoclí una población de 70.824 ciudadanos y unos 53.256 de ellos en la cabecera municipal, según los datos del Dane (2021). En los meses de junio, julio y agosto de 2021 se presentaron represamientos de más de 15.000 migrantes, llevando al colapso la infraestructura de servicios públicos y los sistemas de atención social de estas poblaciones. A esto

se suma que las autoridades panameñas solo permiten la llegada de máximo 500 migrantes a La Miel, primera población a la que arriban, cuando los flujos diarios son del orden de los 2.500 a 3.000 migrantes.

### **Caso afgano**

Por primera vez el Estado colombiano hace parte de un proceso de atención migratoria como receptor de población que ha quedado en condición de movilidad humana ante una situación de guerra. Hay que recordar que a lo largo del siglo XX la tendencia de las autoridades nacionales era contraria a la migración y varios diplomáticos, con argumentos raciales, se negaban a la llegada de contingentes migratorios europeos o asiáticos, entre otros.

Bajo la administración del presidente Duque se tomó la decisión de apoyar a la población afgana aliada a los Estados Unidos, tras la retoma del poder de los talibanes. Más allá de la dificultad inherente a la recepción de una población con tantas diferencias socioculturales y los retos de su administración, el caso afgano abre la puerta para que Colombia se proyecte como un país de recepción migratoria temporal.

En este caso, el reciente marco legal colombiano se queda corto dado que no tiene previstos situaciones similares a la que se presenta con el arribo de la población afgana, patrocinada económicamente por los Estados Unidos. Experiencias similares en la región han resultado de alta complejidad para los países receptores, como ha sucedido a las naciones centroamericanas usadas como espacio de recepción temporal o a los países del cono sur receptores de prisioneros de Guantánamo.

El contingente afgano inicialmente asciende a 4.000 personas y será recibido en las grandes ciudades, sin que se tenga mucha precisión en el momento de redactar el presente texto del perfil, sus características ni su naturaleza. Lo que queda sobre la mesa es si en el futuro Colombia esta dispuesta recibir contingentes migratorios que cuenten con el apoyo económico de potencias u otros actores del sistema internacional, y entre al mercado de la tercerización en la administración de fenómenos migratorios, como hoy lo hace Turquía para los europeos o varios de los Estados centroamericanos para los Estados Unidos.

## **Medidas del Estado colombiano**

### **Antecedentes<sup>2</sup>**

Con la llegada de la población venezolana, el Estado colombiano advirtió la necesidad de cambiar el marco normativo que orientaba la política migratoria.

---

2 Una primera versión del apartado "Antecedentes" fue publicada en *Diálogo Político* a mediados de junio de 2021.

Pocos años antes, en 2011, se había creado Migración Colombia como institución encargada y responsable de la administración de los temas migratorios, como producto de la disolución del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), institución que hasta ese momento tenía como una de sus tareas misionales la administración migratoria concebida como la primera línea de defensa del Estado y con un alto tono securitizador. Una parte importante del personal del Migración Colombia proviene del DAS, incluso el director que más tiempo ha estado al frente de la institución fue su secretario general, Christian Krüger Sarmiento, director de Migración Colombia cinco de los diez años. Migración Colombia depende del Ministerio de Relaciones Exteriores, a diferencia de otros países donde depende del Ministerio del Interior, siendo una particularidad que si bien facilita la interacción con las organizaciones internacionales y los cooperantes, dificulta el relacionamiento de la autoridad migratoria con las autoridades locales y los responsables de administrar la integración migratoria en los territorios.

En 2012 se creó la denominada Ley Retorno (Ley 1565 de 2012), que tenía como objetivo “brindar un acompañamiento integral a aquellos colombianos que voluntariamente desean retornar al país. Además, crea incentivos de carácter aduanero, tributario y financiero concernientes al retorno de los connacionales”. Principalmente estaba dirigida a capturar la mano de obra altamente calificada de nuestros connacionales en el exterior, pero que no contempló en su articulado la población vulnerable colombiana que permanecía en otros Estados, especialmente en los vecinos Ecuador y Venezuela.

El fenómeno migratorio proveniente de Venezuela cambió la dimensión de migración en el país, pues el 30 % de la población venezolana en condición de movilidad humana se encuentra en Colombia, 1,7 millones de venezolanos, y de ellos el 56 % de forma irregular, lo que les dificulta su integración e inclusión en la sociedad colombiana.

La respuesta del Estado colombiano frente a la migración venezolana se ha caracterizado por la solidaridad con la población migrante, tanto en el gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014 y 2014-2018) como durante el gobierno de Iván Duque, pero sobre todo una respuesta solidaria por parte de la sociedad civil y las diferentes organizaciones que venían atendiendo a los desplazados internos producto del conflicto armado, que rápidamente se adaptaron para la atención humanitaria de la población proveniente de Venezuela, colombianos retornados y migrantes venezolanos.

El primer instrumento fue la tarjeta de movilidad fronteriza (TMF), instrumento que trató de responder a la movilidad humana en los 2.219 kilómetros de frontera colombo-venezolana. Seguidamente, en agosto de 2017, el entonces presidente Santos creó el permiso especial de permanencia (PEP), con el cual se buscó regular la estancia de los venezolanos que ingresaron legalmente a

territorio colombiano pero que sobrepasaron los tiempos. Dicho documento les permitía permanecer regularmente en Colombia por dos años, bajo la premisa de que, ante la caída de Maduro, pronto regresarían a su país.

Para febrero del año siguiente, 2018, y antes de dejar la presidencia, Juan Manuel Santos creó el Registro Administrativo de la Migración Venezolana (RAMV), que buscaba regularizar a los ciudadanos venezolanos que ingresaron ilegalmente al territorio colombiano. Más de 400.000 venezolanos se registraron y, de ellos, 281.759 finalizaron el proceso y obtuvieron el PEP-RAMV, es decir obtuvieron la regularización.

Otro instrumento paralelo que se creó en diciembre de 2018 fue el permiso de ingreso y permanencia por tránsito temporal (PIP-TT), que busca facilitar el tránsito de los venezolanos en dirección a los países del sur del continente.

Con la llegada de Iván Duque se crea el documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes 3950, primer documento de política pública que hacía un diagnóstico de la evolución del fenómeno migratorio y proponía rutas de acción, especialmente en la atención de niños, niñas y adolescentes en condición de movilidad humana. En agosto de 2019, el entonces canciller Carlos Holmes Trujillo presentó el Proyecto de Ley 36 al Senado, por medio del cual se buscaba establecer la Política Integral Migratoria (PIM) del Estado colombiano. Después de tres años de trámite legislativo, el 4 de agosto de 2021, la PIM se convirtió en ley de la República, por medio de la cual se establecen las definiciones, los principios y los lineamientos para la reglamentación y orientación en la materia (Ley 2136 de 2021). Esta fue expedida simultáneamente con la Ley de Fronteras (Ley 2135 de 2021), con la cual se estableció un régimen especial para los departamentos fronterizos y para los municipios y las áreas no municipalizadas fronterizas, declarados zonas de frontera, en desarrollo de lo dispuesto en la Constitución.

### ***La Política Integral Migratoria (PIM)***

La Ley 2136 de 2021 condensa la política migratoria del Estado colombiano, por lo que, en líneas generales, recoge la normativa que existía en decretos para el manejo de los temas migratorios y los lleva a rango de ley de la república. Se autodefine como la Política Integral Migratoria, la cual integra los objetivos, definiciones, lineamientos, estrategias y acciones para la atención, la orientación, la integración, el desarrollo, la participación, la organización y las disposiciones concernientes a la migración desde y hacia Colombia, cómo se describe en el artículo 7, dedicado a las definiciones, en el numeral 1.

La Política Integral Migratoria se fundamenta en seis ejes: soberanía y seguridad nacional, conservando un abordaje securitizador de la migración; en los

derechos humanos; la cooperación internacional; la gobernanza y coordinación entre las entidades del orden nacional y territorial; la participación ciudadana; y la integración social, económica y cultural.

La Ley 2136 de 2021 está estructurada de forma tal que se identifican cuatro grandes componentes. Una primera parte está dedicada a los objetivos, definiciones, principios y autoridades responsables de su implementación y ejecución. Un segundo componente consagrado a la población colombiana en el exterior, desde su retorno, pasando por la integración y el fortalecimiento de las comunidades en el exterior. El tercero aborda los extranjeros en Colombia, la documentación migratoria y la protección internacional. La última parte está dedicada algunas disposiciones referentes a la autoridad migratoria y otras medidas complementarias.

Es una ley marco que se concentró en los principios que orientan el tema migratorio en Colombia. En relación con la Constitución, definió principios que la orientan: soberanía, participación, facilitación, reconocimiento, reciprocidad, igualdad, integración, integralidad, interés superior de niños, niñas y adolescentes, libre movilidad, no devolución, proporcionalidad, concordancia, coordinación, transversalidad, debido proceso, dignidad humana, principios de eficacia, no discriminación y enfoque diferencial.

No obstante, el trabajo de la Ley 2136 de 2021 en la parte conceptual y de principios se queda corta en algunos temas que no se desarrollaron a profundidad, como es el caso del refugio, o temas que simplemente están ausentes, como el tránsito de flujos migratorios de grandes grupos humanos en dirección a terceros países o la recepción temporal de ciudadanos por solicitud de otros Estados, nuevas caras del fenómeno migratorio que enfrenta Colombia.

### ***El Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPV)***

Después de seis años de medidas de regularización temporal de corto plazo, el gobierno colombiano ha diseñado una ruta para la regularización, integración y acogida de la migración venezolana por los próximos diez años, el denominado Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPV). Es el tercero de su tipo en el mundo y el primero desde un país de ingreso medio.

El estatuto es una política audaz en momentos que Colombia atraviesa la mayor crisis socioeconómica de su historia reciente a causa de la pandemia de la COVID-19, que se refleja en cifras como la caída del 6,8 % del PIB en 2020 y un crecimiento de la pobreza monetaria que llegó al 42,5 % en mayo de 2021, pero que se ve en las calles con una movilización y protesta social.

La ruta diseñada por el gobierno colombiano con dicho estatuto es la respuesta más importante en la región para la regularización de la población en

condición de movilidad humana. Su materialización y éxito no solo facilitará la integración e inclusión de los migrantes a la sociedad colombiana, también es una barrera de contención y canalización de la tensión y conflictividad que producen los movimientos migratorios en las democracias contemporáneas, y particularmente en la región andina. La ruta del EPTV requiere el acompañamiento y la participación de las diferentes instituciones del Estado colombiano, tanto a nivel nacional como local, pero sobre todo el acompañamiento y la participación de la sociedad civil para lograr la efectiva materialización de la integración e inclusión migratoria.

Una de las particularidades del EPTV es que su implementación en la primera fase fue completamente virtual, pues fue una política pública que concentró la interacción entre la autoridad migratoria y los usuarios migrantes por canales electrónicos. Después del 1.º de septiembre de 2021 inició la segunda fase, dedicada al reconocimiento biométrico, con el objetivo de lograr la plena identificación de la población en movilidad humana, y finalmente en octubre se expidió el primer permiso por protección temporal (PPT) documento que identificara a los migrantes por los próximos diez años.

## Conclusiones

Históricamente, Colombia no fue un país atractivo para la migración; por el contrario, era reconocido como un país expulsor a causa de la violencia política, la guerra contra el narcotráfico y el conflicto armado. Tampoco fue un propósito de las autoridades fomentar políticas de atracción de mano de obra calificada o destinadas a la ocupación del territorio, como sí lo hicieron varios de los países de la región.

Hoy, la realidad del país dista mucho de ese aislacionismo que nos caracterizó. Colombia es el principal receptor del fenómeno migratorio más grande del mundo, si se suman los migrantes venezolanos y los retornados colombianos, ya que la tercera parte de la migración venezolana hará del país su hogar en los próximos años. Pero a ello se suman los flujos migratorios en tránsito a los Estados Unidos reactivados después de la pandemia y que ante el coletazo de crisis socioeconómica que vive el mundo tiende a acrecentarse en los próximos años.

Con la decisión de la recepción de población afgana también se abre un nuevo frente, que lleva al Estado colombiano a cuestionarse si se convertirá en territorio de tercerización migratoria como lo hacen otros Estados.

Todo lo anterior implican el redimensionamiento de Colombia en temas migratorio, pues es un país expulsor, un país receptor, un país de tránsito, un país de respuesta, un país en movilidad humana que ha reajustado su normativa y

diseñado políticas de atención, pero que tiene por delante la tarea de la inclusión e integración migratoria de la población venezolana.

En la misma dirección, tiene por delante la administración de flujos de tránsito continental y extracontinental y la articulación con países de la región.

## Recomendaciones

### Adelantar los procesos censales contemplados en la Ley Migratoria y en la Ley de Fronteras

En la Ley Migratoria se contempla adelantar un proceso censal para la población colombiana residente en el exterior. Durante años, el Estado colombiano le ha dado la espalda a su propia diáspora y actualmente no se tiene claridad sobre cuántos ciudadanos colombianos están radicados en el exterior y mucho menos su nivel de relacionamiento con el país, información que es vital para entender la internacionalización de la sociedad colombiana, así como la plena identificación de segundas y terceras generaciones de colombianos que no han vivido en el país. La comprensión de la diáspora colombiana es importante para la definición de políticas públicas y el desarrollo de la política exterior, en función de que para la ubicación de nuestros nacionales se deben establecer prioridades de relacionamiento internacional.

En la misma dirección, la nueva Ley de Fronteras plantea la necesidad de realizar un proceso censal más detallado en las fronteras del país con el objetivo de identificar las características poblacionales de dichas áreas y sus niveles de relacionamiento con los países limítrofes. La porosidad de nuestras fronteras, la presencia de importantes contingentes humanos y la diversidad de retos demandan una mejor planificación que inicia por la recopilación de información demográfica.

Estos dos procesos, tanto el censo de colombianos en el exterior y como el censo fronterizo, deben ser articulados y complementarios con el objetivo de realizar un adecuado diagnóstico de la vinculación colombiana con su diáspora y con su entorno fundamentales para la comprensión del relacionamiento internacional del país, y así ser primera fuente de información para la administración de temas migratorios.

### Fortalecer la tarjeta de movilidad fronteriza (TMF)

De todos los retos migratorios que enfrenta el país, la migración pendular en las fronteras con Venezuela y Ecuador es quizá el más desafiante, pues más de cinco millones de extranjeros dependen del Estado colombiano para la consecución de bienes y servicios en zonas de altísima complejidad en seguridad y, en el caso de Venezuela, con autoridades hostiles a Colombia.



Es fundamental fortalecer la TMF, como instrumento de plena identificación de la población venezolana que viene a Colombia. Se requiere robustecer su capacidad como documento que garantice la plena identificación, implementando mecanismos biométricos que, articulados con una red tecnológica, le permitan al Estado colombiano identificar los patrones de flujos y limitar las acciones de actores que busquen desestabilizar el orden. La TMF en conjunción con el proceso censal de las áreas de frontera, tendrá una importante repercusión en el control efectivo de la migración, así como en la seguridad del Estado.

Se debe extender la a la migración venezolana que interactúa en la frontera con Ecuador. Si bien el documento fue concebido como una herramienta para el paso en los 2.219 kilómetros de frontera con Venezuela, la existencia de una comunidad venezolana en Ecuador que se vale de la pendularidad implica retos que dicha tarjeta puede ayudar a solventar.

Finalmente, se debe permitir el uso de la TMF como documento de identidad para la interacción con servicios bancarios, con el fin de formalizar la administración de remesas de la población venezolana en Colombia.

### **Contemplar creación de regímenes especiales de tránsito de migrantes vía decreto**

Las dinámicas de tránsito migratorio que vive Colombia requieren flexibilidad para la atención de flujos extraordinarios, que a su vez limiten el accionar de organizaciones criminales que desarrollan actividades de tráfico y trata de migrantes, e instrumentalizan su paso para dinamizar otras actividades delictivas.

La reglamentación existente, en temas como el transporte, el hospedaje, la migración y otras materias que convergen en la administración de estos fenómenos de tránsito, está fundamentadas sobre el deber ser y no sobre las realidades que enfrenta el país. El establecer mecanismos flexibles que agilicen la respuesta de las instituciones del Estado y los entes territoriales, que permitan la rápida articulación con organizaciones de la sociedad civil y la cooperación internacional, son fundamentales para disminuir la presión que causan los flujos migratorios de tránsito en los municipios y ciudades que atraviesan.

En otras palabras, se debe dejar un espacio para la resolución pronta de los flujos migratorios, permitiendo manejar las contingencias en los periodos cíclicos de paso migratorio, flexibilizar las reglamentaciones de transporte y hospedaje que faciliten, pero a su vez protejan a la población migrante, limitando los riesgos de que estas demandas sean resueltas por la criminalidad.

Ello implica adelantar una política exterior que coordine con los otros países la realidad que enfrenta la región, y establecer acuerdos, cuotas y límites para la

movilidad humana en tránsito. La articulación y constitución de consensos regionales sobre los procedimientos para enfrentar fenómenos migratorios serán fundamentales para evitar la conflictividad social o que estos terminen fortaleciendo las finanzas de la ilegalidad.

### **Fortalecer las capacidades de la autoridad migratoria y mejorar su relacionamiento con otras instituciones del Estado colombiano nacionales y territoriales**

Migración Colombia es una institución pequeña para la tarea y misión que tiene a su cargo. La transformación del tema migratorio en Colombia en los últimos 10 años no está en consonancia con las capacidades de dicha institución y la ley migratoria recientemente aprobada no generó mayores procesos de fortalecimiento, pero sí aumentó sus responsabilidades. En la misma dirección, el tema de la movilidad humana ya no se restringe a los espacios fronterizos y su presencia nacional es precaria ante la distribución de la migración en el territorio. Su capacidad tecnológica es limitada, lo que ha entorpecido algunos de los procesos a su cargo.

Por lo tanto, se requiere fortalecer a Migración Colombia, tanto en capital humano como en su relacionamiento con la institucionalidad nacional y territorial, así como aumentar su presencia en el país y fortalecer las herramientas tecnológicas necesarias para el desarrollo de su labor. También se debe evaluar si es pertinente que permanezca asociada al Ministerio de Relaciones Exteriores o que ascienda a la dinámica del ministerio autónomo.

### **Fortalecer la formación de la institucionalidad colombiana en el manejo de flujo migratorios y socializar los alcances del nuevo marco legal**

Al igual que es un imperativo para las instituciones del Estado colombiano la capacitación en derechos humanos, la entrada de Colombia en la realidad migratoria demanda un proceso de capacitación extensivo para todas las organizaciones del Estado en temas relacionados con la movilidad humana, con especial énfasis en las autoridades nacionales y territoriales. Ahora existe un nuevo marco legal y marcos especiales como el que se desprende del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos, que no están lo suficientemente socializados, pues no todos los funcionarios del Estado, servidores públicos y cuerpos de seguridad del país están familiarizados con nuevos documentos como el permiso por protección temporal (PPT) y su validez como documento de identificación.

Muchas de las medidas implementadas para la administración de los flujos migratorios que enfrenta Colombia son inoperantes por la falta de información

y desconocimiento que las rodea. Es importante trabajar en los procesos de información, pero también de formación con sus posibilidades y límites. El Estado colombiano ha tenido un importante desarrollo en los últimos seis años en temas migratorios, pero falta una apropiación por parte de la sociedad en su conjunto y los actores de las instituciones estatales juegan un papel fundamental en ese proceso.

## Referencias

- Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2021). *Nota estadística. Población migrante venezolana en Colombia, un panorama con enfoque de género*. Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/notas-estadisticas/jul-2021-nota-estadistica-poblacion-migrante-venezolana-panorama-con-enfoque-de-genero.pdf>.
- Migración Colombia. (2018). *Colombia & Venezuela más 2.200 kilómetros de frontera. Especial 3 años*. Recuperado el 14 de agosto de 2021 de: <https://www.migracioncolombia.gov.co/infografias/colombia-y-venezuela-mas-que-2-200-kilometros-de-frontera-2>.
- Migración Colombia. (2020). Reporte migratorio de venezolanos en Colombia. Seguimiento estadístico n.º 159, 4 de mayo de 2020.
- Migración Colombia. (31 de enero de 2021a). *Distribución de venezolanos en Colombia (2021)*. Recuperado de: <https://www.migracioncolombia.gov.co/infografias/distribucion-de-venezolanos-en-colombia-corte-31-de-enero-de-2021>.
- Migración Colombia. (28 de julio de 2021b). Por estos días se ha hablado de Migración Colombia. Despeja tus dudas con nuestro director general Juan Francisco Espinosa. Recuperado el 14 de agosto de 2021 de: <https://fb.watch/7FSUVSYmPm/>.
- Migración Colombia. (11 de agosto de 2021c). Actualidad migratoria. Recuperado el 14 de agosto de 2021 de: <https://fb.watch/7FSyfv1A7Z/>.
- Observatorio de Venezuela. (2019). *Las migraciones en el contexto colombo-venezolano*. Observatorio de Venezuela de la Facultad de Estudios Internacionales, Políticos y Urbanos de la Universidad del Rosario. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer. Recuperado el 14 de agosto de 2021, de <https://www.kas.de/documents/287914/287963/Las+migraciones+en+el+contexto+colombo-venezolano.pdf/dee22342-dc38-d405-3ddd-ce94e2d60fe4?t=1563801976151>
- Observatorio de Venezuela. (2020). *#DejaréMiTierraPorTi (2.ª parte). Diálogo con monseñor Víctor Ochoa Obispo de la Diócesis de Cúcuta. 5 años del fenómeno de movilidad humana. Esto no es una frontera, esto es un río*. Recuperado el 14 de agosto de 2021 de: <https://www.spreaker.com/user/urosarioradio/dejaremitierraporti-2da-parte-dialogo-c>.
- Observatorio de Venezuela. (2021). *Reporte de julio de 2021 de la Bitácora Migratoria*. Recuperado el 14 de agosto de 2021 de: <https://dialogociudadano.org/wp-content/uploads/2021/07/Reporte-de-Bitacora-Migratoria-Junio-2021.pdf>.
- R4V. (14 de agosto de 2021). Programa de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela. Recuperado el 14 de agosto de 2021 de: <https://www.r4v.info/>.



# Colombia en el escenario del problema mundial de las drogas ilícitas

Walther Adrián Giraldo Jiménez\* y Ruddy Smith Arias Rodríguez\*\*

## Introducción

La lucha sin cuartel del Estado colombiano contra el narcotráfico por más de cinco décadas ha cobrado la vida de millares de personas al día de hoy. Es, sin duda, el mayor factor de inestabilidad que ha amenazado al Estado social de derecho legalmente constituido en el último siglo.

Desde la misma época precolombina, en nuestros territorios se registran cultivos de coca y marihuana como parte de su tradición cultural. Posteriormente, para la época colonial, ya era materia de discusión por parte de clérigos y colonizadores, en marcos de legalidad, comercio e inclusive de fisco en las audiencias virreinales (Atehortúa y Rojas, 2003).

A inicios del siglo XX, estos cultivos para uso cultural y medicinal se convirtieron rápidamente en el eje central de la ilegalidad, entrando Colombia a la producción, comercialización y tráfico ilícito de drogas, inicialmente con la marihuana y posteriormente con la cocaína y productos derivados de la producción de la amapola, como es la heroína.

---

\* Brigadier general del Ejército Nacional de Colombia del arma de Infantería. Profesional en Ciencias Militares con especialización en Seguridad y Defensa de la Escuela Superior de Guerra. Administrador de Recursos Militares. Actualmente es alumno del Curso de Altos Estudios Militares 2021 de la Escuela Superior de Guerra de las Fuerzas Militares de Colombia. Correo electrónico: cdowalo@hotmail.com.

\*\* Brigadier general del Ejército Nacional de Colombia. Piloto militar de helicópteros del arma de Aviación. Profesional en Ciencias Militares con especialización en Seguridad y Defensa Nacional de la Escuela Superior de Guerra. Administrador de recursos Militares. Magíster en Administración de Empresas (MBA) INALDE Business School. Graduado de Estado Mayor, Western Hemisphere Institute for Security Fort Benning EE. UU. Actualmente es alumno del Curso de Altos Estudios Militares 2021 de la Escuela Superior de Guerra de las Fuerzas Militares de Colombia. Correo electrónico: ruddy.arias@buzonejercito.mil.co.

Es en la década de los setenta cuando la “bonanza marimbera” alcanza su máxima expresión, aspecto que modificó el devenir normal del país en lo social con un cambio cultural en torno al narcotráfico. En cuanto lo político lo hizo bajo dos aspectos básicamente: el primero, la influencia y manipulación de los grupos narcotraficantes a la clase política y, el segundo, contrario al anterior, donde el Estado desarrolló políticas para la neutralización del comercio y consumo de drogas ilícitas internamente, así como en acuerdo bilaterales para el control del tráfico de drogas fuera del país, inicialmente a Estados Unidos. Y en lo militar, una lucha permanente por neutralizar esta nueva amenaza en crecimiento.

Con la llegada de la cocaína y su producción, y posteriormente con toda la cadena partiendo del cultivo, el país entra de lleno en el deplorable y complejo mundo del narcotráfico, que por naturaleza propia siempre esta acompañado de la actividad criminal.

La fuerza del narcotráfico para los años noventa llegó a poner en dificultades al Estado colombiano, e inclusive a desestabilizar su democracia. La producción de cocaína llevó a Colombia a ocupar el deshonroso primer puesto a nivel mundial en el tráfico de drogas.

A finales de siglo XX, el Gobierno con el apoyo de los Estados Unidos, como parte de los acuerdos bilaterales, establecen el Plan Colombia<sup>1</sup> como una ayuda directa a la lucha contra las drogas, abordándolo desde el ámbito social y militar.

Para 2012 se logra la máxima reducción de cultivos ilícitos —llegando a 48.000 hectáreas (Sistema de Monitoreo de Cultivos Ilícitos [SIMCI], 2013)—, la neutralización de estructuras dedicadas al narcotráfico, así como de grupos armados ilegales, y la consolidación de la seguridad en todo el territorio nacional.

Finalizando este año, el Gobierno inicia el proceso de paz con las FARC y, durante el mismo, se presenta un crecimiento desmedido de los cultivos ilícitos como parte del cambio de políticas en la lucha contra las drogas. Para 2016, cuando se firma el acuerdo de paz, el Sistema de Monitoreo de Cultivos Ilícitos reflejaba la cifra de 146.000 hectáreas, un crecimiento del 204 % desde iniciado el proceso. Ante esta situación y unido a la salida de las FARC de los territorios que controlaba, se generó un reacomodamiento de las estructuras delictivas, conduciendo a un escenario poco optimista para lograr lo plasmado en el punto 4 del Acuerdo Final sobre “Solución al problema de las drogas ilícitas”.

---

1 El Plan Colombia es una estrategia integral de cooperación bilateral con los Estados Unidos de América que inicia en 1999, cuyo objetivo general es combatir las drogas ilícitas y el crimen organizado, para así contribuir a la reactivación económica y la consecución de la paz en Colombia, al tiempo que se fortalece el control sobre la oferta de drogas ilícitas en las calles norteamericanas. Este acuerdo está basado en el principio de responsabilidad compartida, según el cual se reconoce que el problema mundial de las drogas es una responsabilidad común y compartida por toda la comunidad internacional, que exige una visión integral y equilibrada para enfrentar la demanda y la oferta de drogas ilícitas (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2006).

Luego de un lustro de implementados los acuerdos, las condiciones en el territorio son bastante complejas. El fortalecimiento y la aparición de grupos armados y delincuenciales en contubernio con el crimen organizado transnacional por el control de las áreas de cultivos y producción ilícitas, así como las rutas de transporte, han generado unas nuevas dinámicas en torno al negocio del narcotráfico.

Finalmente, los esfuerzos del Gobierno plasmados en sus políticas mantienen como objetivo principal la lucha contra el narcotráfico, bajo las nuevas dinámicas del crimen organizado transnacional (COT), empleando todos los poderes y las capacidades del estado, y actuando dentro del marco de la seguridad multidimensional.

## Estructuras narcotraficantes criminales en el negocio de las drogas ilícitas en Colombia

Para la década de los setenta del siglo XX, cuando el país observaba con asombro el desarrollo cruel, nada diferente a los conflictos internos bipartidistas en décadas previas, de la temida “guerra verde”<sup>2</sup>, conocida así por la lucha interminable del control de la producción de las esmeraldas, algo que llevó a conformar tres aspectos que posteriormente trascenderían en las estructuras narcotraficantes: la primera fue las grandes cantidades de dinero que lograrían obtener las cabezas o jefes que controlaban el negocio, donde normalmente familias convertían sus apellidos en verdaderos emporios de riqueza y poder; el segundo aspecto fue la conformación de estructuras armadas privadas, que no solo se encargaban del control de las minas, sino la guerra permanente entre las estructuras en disputa; y el tercer aspecto que se logró establecer fue el acceso a la política, lo cual lograron sin dificultad al contar con un elevado poder económico, siempre buscando el dominio de los políticos que les facilitarían desarrollar sus actividades ilícitas con el aval de las instituciones públicas del Estado.

En los setenta se presenta la “bonanza marimbera”, término utilizado para simbolizar la máxima expresión de la exportación de marihuana de Colombia a los Estados Unidos. Su primera etapa tiene lugar en la costa atlántica, donde era controlada por familias<sup>3</sup> prestantes que, por sus condiciones de comerciantes o exportadores, eran dueñas de barcos y aviones, medios que utilizaban para llevar la marihuana directamente a los Estados Unidos (Ardila *et al.*, 2013) (mapa 1).

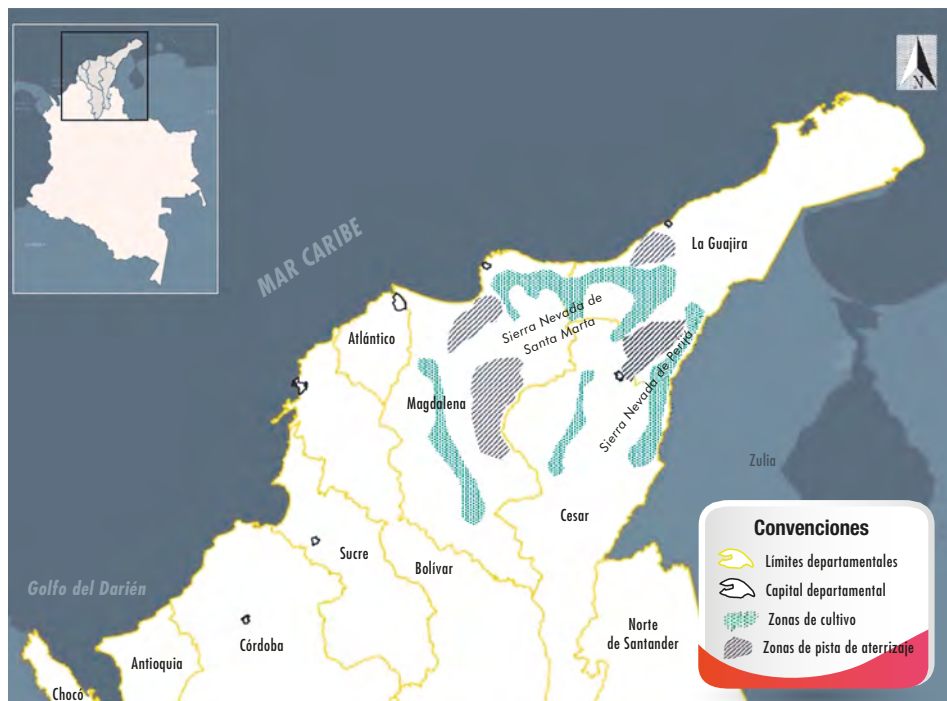
---

2 Conocida como “guerra verde” a la violencia generada en Boyacá por el control del negocio de las esmeraldas, en donde los jefes esmeralderos organizaban en “bandos familiares” para armarse, defenderse y luchar por el control de la explotación de las minas esmeralderas. Estas guerras (en tres diferentes épocas) terminaron con la firma de pactos de paz, luego de fuertes enfrentamientos y asesinatos entre los jefes esmeralderos y sus familias (Bohórquez *et al.*, 2020).

3 Entre las que se reconocen como pionera está la familia Dávila Armenta y Dávila Jimeno en el departamento del Magdalena, epicentro de las organizaciones marimberas. En La Guajira se pueden reconocer las familias Padilla, integrada por Víctor Raúl Torres Padilla, alias “Pondoro”; Álvaro Padilla Redondo, alias “Abo” o el “Gordo”; Rubén Padilla Redondo, alias “Rubén”; así como la familia Campo Miranda, conformada por Rafael Campo Miranda y Adolfo Campo Miranda, entre otros (Ardila *et al.*, 2013).



Mapa 1. Geografía de la “bonanza marimbera”



Fuente: Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF) e Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC).

Simultáneamente se da en el país la aparición de los carteles del narcotráfico, término acuñado por la Drug Enforcement Administration (DEA) a partir de 1982, a raíz de una incautación efectuada cerca de Cleveland. Desde entonces, el término fue utilizado por la justicia norteamericana para explicar las alianzas entre narcotraficantes y reunir en un solo proceso las diferentes investigaciones judiciales (Atehortúa y Rojas, 2008). Siendo así, los carteles eran considerados unas estructuras empresariales capaces de controlar el 100 % del comercio ilícito del narcotráfico, aspecto que les permitió alcanzar rápidamente el reconocimiento delincriminal con capacidades de desestabilizar al país y, por ende, afectar la seguridad nacional.

Inicialmente, los carteles empezaron trayendo la pasta de base de coca del Ecuador y Perú para producir la cocaína en Colombia, y luego esta ser exportada a los Estados Unidos. Para esto el cartel de Medellín<sup>4</sup> estableció en el sur del país la mayor fábrica de producción de cocaína, conocida como Tranquilandia, con el mayor complejo de laboratorios de clorhidrato de cocaína (nueve en total) y ocho pistas clandestinas, que les permitían transportar directamente la cocaína a los

4 Nombre dado por la DEA, al establecer su área principal de operaciones en Medellín.

Estados Unidos en rutas previamente establecidas. En 1984, en coordinación con la DEA y la Policía Nacional, fue destruido este complejo, dejando al descubierto la capacidad del cartel de Medellín. La retaliación no se hizo esperar y un mes después, el 30 de abril, cuando el Estado aún celebraba la hazaña, sicarios del cartel de Medellín asesinaron en el norte de Bogotá a Rodrigo Lara Bonilla, entonces ministro de Justicia (*Semana*, 2013), quien había iniciado una lucha frontal contra las estructuras narcotraficantes, teniendo como banderín la extradición de los capos de estas organizaciones a Estados Unidos.

Como contrapeso al cartel de Medellín, aparece el cartel del Cali, que desde la zona del Pacífico establecen el tráfico de cocaína, alcanzando poderío similar al de Medellín. Durante varios años la lucha contra estos carteles establecieron la agenda política de seguridad nacional e internacional del país.

La captura y muerte de algunos capos visibles de los carteles de la droga marcaron el fin de la estructura tradicional de dichas organizaciones. Lo anterior no significó una reducción en la fenomenología criminal, que era transversal a la actividad ilícita; por el contrario, arrojó nuevas dinámicas que mutaron para transformar las acciones a un grado mayor de profesionalización y sofisticación (Niño, 2016). Este cambio notorio de las estructuras, resquebrajado en sus luchas internas y con acefalía, generó la multiplicidad de nuevas estructuras en el negocio del narcotráfico, lo que a la postre dificultaría la lucha del Estado en forma efectiva.

Unido a esto aparecen nuevos actores en el escenario de las estructuras del narcotráfico, las FARC, el ELN, el EPL y otras organizaciones subversivas de menor envergadura, que ven en esta actividad la mayor fuente de financiación y, a su vez, el acelerante para alcanzar sus objetivos estratégicos. Esta nueva dinámica convirtió a guerrilleros en verdaderos capos del narcotráfico, demostrado esto en operaciones de la Fuerza Pública como la Gato Negro<sup>5</sup>, donde se da la captura del principal comprador de drogas, el narcotraficante brasileño Luis Fernando da Costa, alias “Fernandinho Beira-Mar”. Da Costa es miembro del grupo criminal más antiguo de Brasil, el Comando Vermelho<sup>6</sup>. De igual forma, estaba claro que el

---

5 Operación Gato Negro, desarrollada entre febrero y abril de 2001, donde se logra la captura del narcotraficante Fernandinho, dejando al descubierto los vínculos del Frente 16 de las FARC al mando del Negro Acacio con el narcotráfico. Se confiscaron dinero, aeronaves, lanchas, vehículos con placas venezolanas y modernos equipo de comunicación y de alta frecuencia.

6 El Comando Rojo es el grupo criminal más antiguo de Brasil, conformado en una prisión de Río de Janeiro en los años setenta como un grupo de autoprotección de los prisioneros. Comenzó con delitos menores, como asaltos y robos a bancos, pero en los años ochenta el grupo incursionó en el comercio de cocaína, trabajando con carteles de la droga colombianos (Insightcrime, 2018a).

Negro Acacio<sup>7</sup>, hasta su muerte en un bombardeo aéreo en 2007, fue el principal recaudador de fondos para el Bloque Oriental de las FARC (InSight Crime, 2014).

Simultáneamente, en los años ochenta ingresa otra estructura al abanico de las organizaciones narcotraficantes, las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), que inicialmente se conformaron para contrarrestar la fuerza de los grupos insurgentes que atacaba a la población civil, pero que rápidamente sería absorbida por los narcotraficantes. Estos las convirtieron en sus ejércitos privados, quienes les proveían su seguridad, pero a su vez facilitaban el control del territorio, las rutas y, lógicamente, las poblaciones inmersas en el cultivo y producción de cocaína.

La guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) también comenzó a ejercer un mayor control territorial sobre áreas en las que las drogas eran cosechadas y producidas (InSight Crime, 2011). Esto llevó a un conflicto sin precedentes en las regiones donde los cultivos de coca se multiplicaban, y los asesinatos y masacres generaron los mayores desplazamientos de comunidades, creando éxodos a las áreas urbanas, donde los problemas sociales crecieron en cantidades alarmantes.

En 2002 se da inicio al proceso de paz con las AUC por parte del gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez, llegando al desarme masivo en 2006, desmovilizando más de 31.000 combatientes. Sin embargo, los jefes desmovilizados recluidos en las cárceles de máxima seguridad continuaron delinquiendo, lo que llevó al Gobierno a extraditarlos a Estados Unidos. Con el negocio del narcotráfico vigente y sin las AUC controlando los territorios, los residuos de las desmovilizadas AUC crearon nuevas estructuras delincuenciales que el Estado definió como bandas criminales (bacrim), estructuras delincuenciales armadas con un alto poder de corrupción e intimidación, que violan los derechos y las libertades de los ciudadanos en las zonas rurales y en la periferia, y en algunos centros urbanos del país (Hernández *et al.*, 2018). Según Ávila (2016), las bacrim se agrupan en al menos tres tipos de organizaciones. El Clan del Golfo corresponde a la primera clasificación y tiene una organización jerarquizada, con cabezas visibles de poder y con tareas definidas de sus miembros. El segundo tiene que ver una oferta criminal más descentralizada, relacionada con el sicariato, microtráfico y narcomenudeo, en especial con la intimidación a líderes sociales y defensores de derechos humanos. En este grupo podemos establecer bandas criminales especializadas ubicadas en cascos urbanos y cabeceras municipales. La más

---

7 Tomás Medina Caracas, alias "Negro Acacio", nació en López de Micay (Cauca) en 1965. Desde los 22 años se incorporó a las filas guerrilleras, luego de haber sido maestro en Santander de Quilichao (Cauca). Iván Márquez, miembro del secretariado de las FARC, fue su padrino para ingresar a la agrupación, y luego, con la confianza del Mono Jojoy, llegó a ser el jefe más poderoso del narcotráfico y el encargado de hacer los contactos para intercambiar droga por armas. Fue neutralizado por la fuerza pública en septiembre de 2007, después de un bombardeo en un campamento ubicado a orillas del río Guaviare.

reconocida es la Oficina de Envigado, creada en los ochenta por el cartel de Medellín como su ala sicarial y posteriormente como parte de las AUC. El tercer grupo son las bandas de mercenarios.

Para 2016, con la firma del acuerdo de paz con las FARC y la salida de este grupo de los territorios especialmente de áreas con cultivos de coca, se inicia un reacomodamiento y surgimiento de nuevas estructuras delincuenciales. El Ministerio de Defensa, por medio de la Directiva 015 de 2016, expide los lineamientos para caracterizar y enfrentar a los grupos armados organizados (GAO) y deroga la Directiva Permanente 014 de 2011, que establecía la estrategia nacional de lucha contra las bacrim (Ministerio de Defensa, 2016), definiendo las estructuras, así:

- *Grupo armados organizados (GAO)*: Los que bajo la dirección de un mando responsable ejerzan sobre una parte del territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas (Ministerio de Defensa, 2016) (mapa 2).
- *Grupos delincuenciales organizados (GDO)*: Se entenderá como un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actué concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves, o delitos tipificados con arreglo a la Convención de Palermo<sup>8</sup>. Esto, con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material (Ministerio de Defensa, 2016) (mapa 3).

Dentro de las nuevas dinámicas de estos grupos armados y delincuenciales, los carteles mexicanos están jugando un papel importante en el negocio transnacional de las drogas, evocando épocas de la bonanza marimbera y del cartel de Medellín. Su presencia e influencia cada día es más fuerte. Con emisarios, los carteles de Sinaloa y Jalisco Nueva Generación hacen parte de la cadena especialmente en la compra directa y transporte del alcaloide, lo que abarata los costos y garantizan la calidad del producto.

Está claro que tanto para los grupos armados organizados (GAO), distantes de sus principios ideológicos de inicio, al igual que para los grupos delincuenciales organizados (GDO), el negocio del narcotráfico se ha establecido como prioridad, lo que les ha permitido adquirir mejores armas, controlar territorios donde la presencia del Estado es débil, permear y controlar instituciones gubernamentales, e intervenir en proceso electorales con el fin de tener el control político de las regiones, constituyéndose estas estructuras en el mayor factor de inestabilidad del país.

---

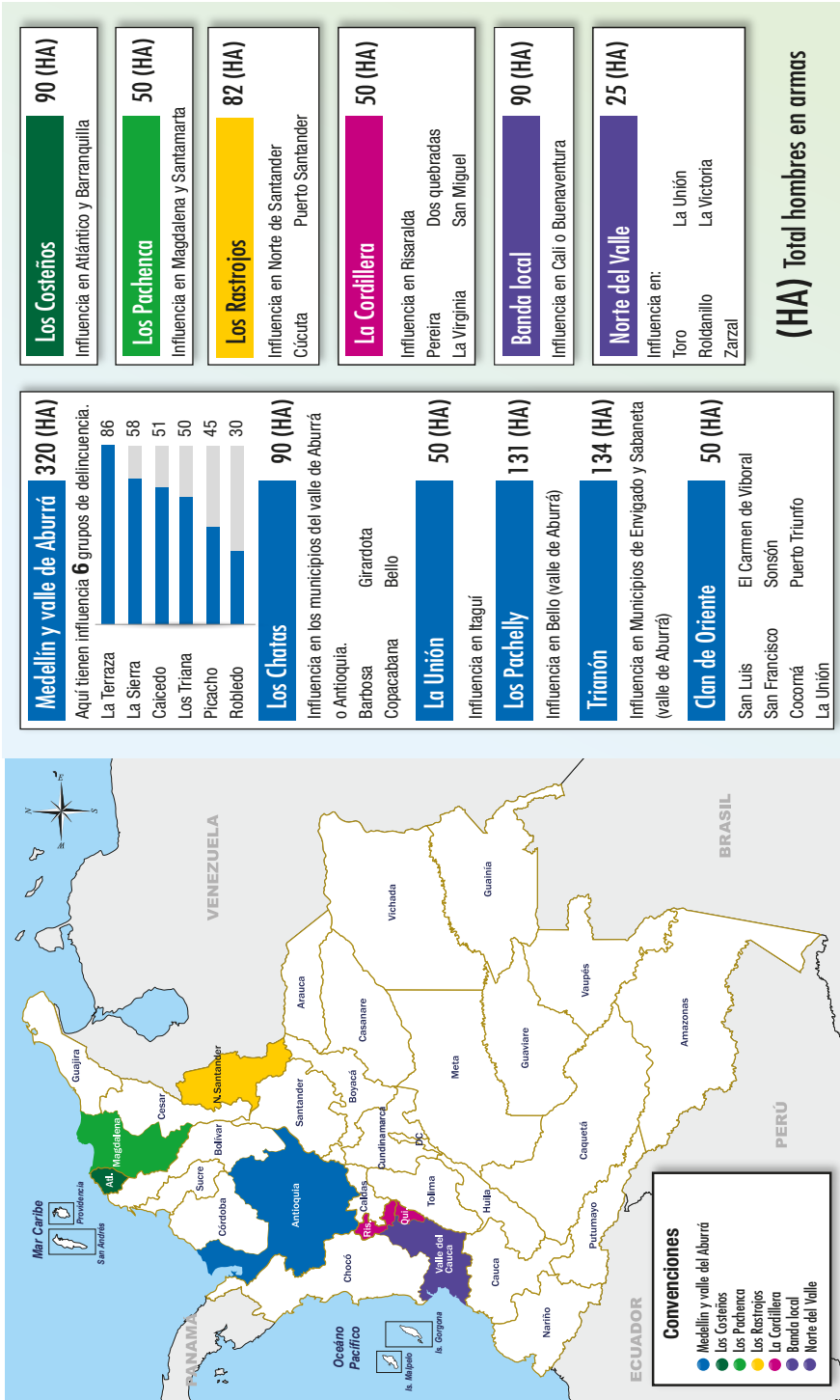
8 Ley 800 de 2003, por medio de la cual se aprueban la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y el Protocolo para Prevenir, Reprimir y sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de noviembre de 2000, artículo 2 (Ministerio de Defensa, 2016, p. 7).

Mapa 2. Grupos armados organizados



Fuente: International Crisis Group (2017).

Mapa 3. Grupos delincuenciales organizados



Fuente: *El Tiempo* (2019).

## Producción de drogas ilícitas en territorio colombiano

La producción de drogas ilícitas en Colombia no es algo nuevo. A lo largo de los años, la homogeneidad de las sustancias psicoactivas (SPA)<sup>9</sup> ilegales en territorio colombiano se ha mantenido, focalizándose en la producción de la marihuana, cocaína y heroína en el territorio nacional.

### Marihuana

Para 1925, las autoridades ya tenían noticia de la existencia de cultivos de marihuana, lo mismo que de su consumo por parte de marineros, estibadores y prostitutas en los puertos. Sin embargo, solo a partir de la presión contra la marihuana y su ilegalización en los Estados Unidos se tuvo un efecto similar en Colombia (Sáenz, 2007). Esto generó en todos los países de la región políticas de lucha contra el consumo de marihuana, y Colombia no fue la excepción.

La producción de marihuana se daba en toda la costa atlántica y rápidamente se extendió en el interior del país, al el departamento de Caldas, en los municipios de Río Sucio y Pueblo Rico, y al sur del país, en los municipio de Miranda y El Tambo en el Cauca. En estos se encontraron plantaciones de marihuana acompañadas y se realizaron capturas por el tráfico del alcaloide (Sáenz, 2007).

Años después, Colombia observa cómo la fuerza pública aumenta las incauaciones de marihuana, pasando en 2005 de 92.423 kilos a 347.227 en 2013, y disminuyendo a 117.090 en 2016, siendo este un indicio del inicio del fenómeno de marihuanas comercial e ilícitamente conocidas como *creepy* (Centro Internacional de Estudios Estratégicos Contra el Narcotráfico [CIENA], 2017).

Dentro de las variedades taxonómicas de la marihuana, tenemos tres que se dan en Colombia:

- *Sativa*: Panta de gran altura, con hojas largas y estrechas. Por lo general se cultivan al aire libre y pueden alcanzar alturas de hasta 6 metros.
- *Índica*: Son plantas cortas, densamente ramificadas y con hojas más anchas. Son adecuadas para el cultivo en interiores o invernaderos.
- *Ruderalis*: Es una variedad autoflorecientes, que se demoran entre un 15 % y 20 % más de tiempo en crecer, pero no necesitan tanta luz. Producen efectos más suaves por su nivel bajo en tetrahidrocannabinol (CIENA, 2017).

---

<sup>9</sup> Es toda sustancia de origen natural o sintético, lícita o ilícita, controlada o de libre comercialización, que al ser consumida o introducida en el organismo vivo puede producir dependencia, tolerancia o alterar la acción psíquica, ocasionando un cambio inducido en la función del juicio, del comportamiento o del ánimo de la persona.



Sin embargo, la variedad de marihuana *creepy*, por su alto nivel de tetrahidrocannabinol (THC)<sup>10</sup>, entre el 12 % y el 22 %, se ha convertido en la planta que hegemonizó la oferta del producto que se trafica ilegalmente. La marihuana tradicional oscila entre el 2 % y el 7 % de THC, o sea que la nueva es entre tres y diez veces más potente. Otras estimaciones hablan de *creepy* de hasta un 35 % de sustancia psicoactiva, lo cual se refleja en su precio y en la ganancia del narco. El departamento del Cauca se ha convertido en el máximo productor de marihuana, donde ha tenido un enorme impacto social en las comunidades indígenas (Infobae, 2019).

### Cocaína

Una segunda droga ilícita producida en Colombia es la cocaína, pe proviene de la hoja de la mata de coca. Es una droga estimulante extremadamente adictiva que afecta directamente el cerebro. Se consume de varias formas: algunas personas aspiran el polvo de cocaína por la nariz o lo masajean en las encías, y otras lo disuelven y se lo inyectan en una vena (NIDA, 2020).

El método de producción de cocaína es tan básico y manual, como químicamente complejo. Por medio de una gran cantidad de ácidos, bases y sales, y un proceso químico de destilación y reoxidación, se obtiene el clorhidrato de cocaína pura, el cual es prensado en “ladrillos” o “panelas” (por su forma) para pasar al secado total y consistencia fuerte. Termina con el pesado, que normalmente en el mercado ilegal es de 1 kilo (1.000 gramos) y finalmente la empaquetadura al vacío, lista para se transportada y vendida (gráfica 1).

Gráfica 1. Proceso de producción de la cocaína

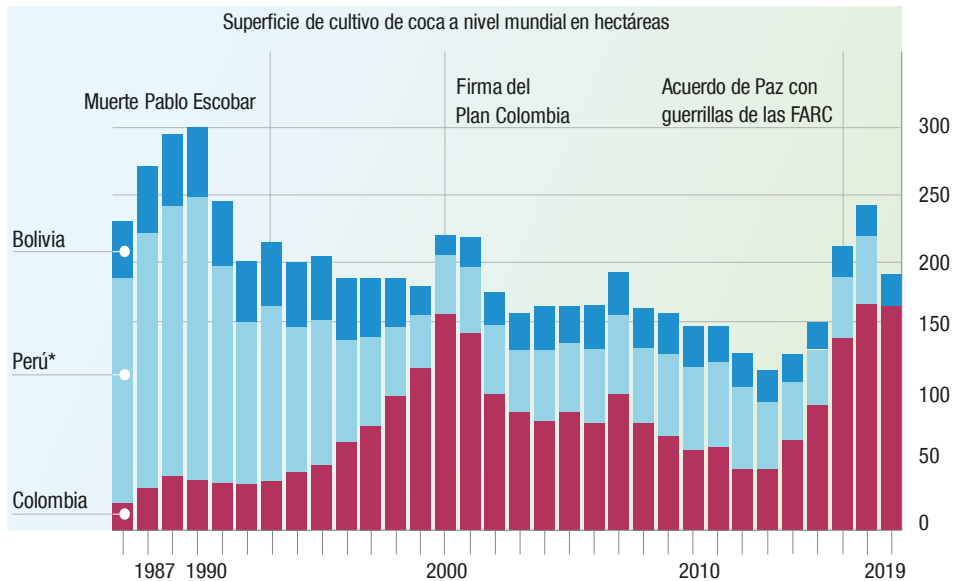


Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Interior y Seguridad Pública Chile (2015).

10 El tetrahidrocannabinol (THC) es el psicoactivo del cannabis. Se cree que está involucrado en el mecanismo de autodefensa de la planta.



Gráfica 2. Producción de cocaína en Colombia



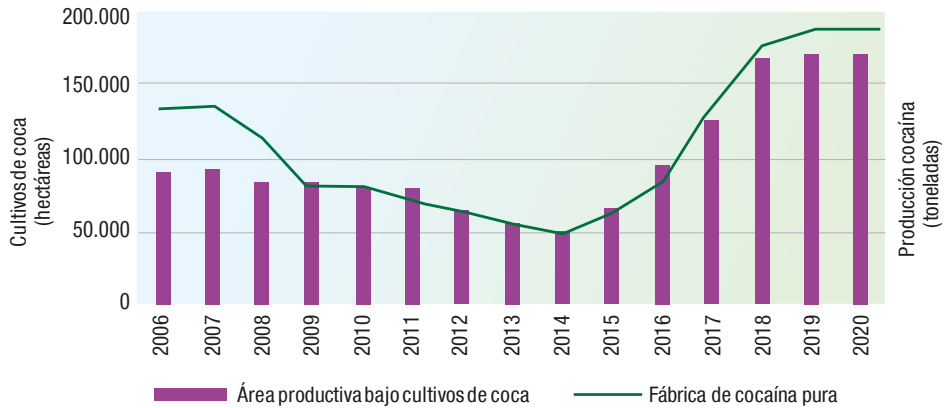
\* Los datos de cultivos de Perú en 2018 y 2019 no están disponibles

Fuente: *Financial Times* (2021).

De acuerdo con el Informe Mundial de las Drogas de 2021, la fabricación de cocaína alcanzó niveles récord en 2019, a pesar de que el crecimiento perdió impulso. La producción mundial se duplicó entre 2014 y 2019, para alcanzar un estimado de 1.784 toneladas (expresadas al 100 % de pureza) en 2019, el nivel más alto de la historia (World Drug Report, 2021), esto debido al crecimiento exponencial de cultivos a partir de 2012. Sin embargo, el fenómeno de producción se ha tecnificado, toda vez que a partir de 2018 nuevamente se inicia la reducción de cultivos, aumentando la producción de cocaína, es decir, que el aprovechamiento del cultivo en cosechas es mucho mayor.

La ONU dice que Colombia representa el 70 % del suministro mundial de la droga, mientras que las autoridades estadounidenses dicen que el 89 % de la cocaína que incautan parece provenir de Colombia (*Financial Times*, 2021) (gráfica 2).

El aumento en la capacidad de obtención de cocaína dejó de depender exclusivamente del crecimiento del área cultivada. Aunque en los tres últimos años se ha observado una disminución en el área sembrada de coca en Colombia (del 5,9 % en promedio), la producción potencial de clorhidrato de cocaína (pura) sigue en aumento, al pasar de 1.058 toneladas en 2017 a 1.228 en 2020 (Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos [SIMCI], 2021) (gráfica 3).

**Gráfica 3. Cultivos de coca y producción de cocaína en Colombia (2005-2019)**

Fuente: UNODC (2020).

## Heroína

El opio es producto del exudado lechoso de la bellota de la planta *Papaver somniferum*, llamada también adormidera o amapola. Opio en griego es “jugo”, y cuando este jugo se seca al aire, crea una masa o goma de color café. La morfina es el principal alcaloide natural del opio, corresponde al 10 % de su peso, y es de allí que derivan sus propiedades analgésicas y euforizantes (Suárez, 1989). Las bellotas tienen baja cantidad de opio, por lo que se considera que para poder lograr un kilo es necesario cerca de 2.000 plantas de amapola. Al año se producen en promedio dos cosechas.

Las primeras plantaciones de amapola fueron detectadas en el departamento de Tolima en 1983 y posteriormente en el Meta. Tras la consolidación de los cultivos en los años noventa, cuando las autoridades en Colombia reportaron 20.000 hectáreas, el máximo registrado en la historia del país, el Consejo Nacional de Estupefacientes autorizó en 1992 la aspersión aérea con glifosato. Posterior a esto hubo una reducción drástica con las acciones del Estado y la instituciones de seguridad, llegando a 1.023 hectáreas en 2006. En 2013 se tuvo la menor cifra de 298 hectáreas en la historia de los cultivos de amapola; sin embargo, para 2016 (última cifra oficial registrada), las hectáreas cultivadas eran 462, presentando un aumento del 55 % con respecto a 2013. Dicho fenómeno se dio igualmente con los cultivos de coca dentro del desarrollo del proceso de paz y el cambio de las políticas de erradicación del gobierno para el momento.

Los productores siembran en promedio 1,5 hectáreas de amapola por año, en un sistema de rotación de lotes que permite tener trabajo e ingresos en varios momentos del año. La productividad por hectárea de látex varía desde 16,8 kg/ha en

el sur de Cauca, hasta 37,6 kg/ha en el centro de Nariño, lo que da una utilidad promedio estimada de \$13.245.323 anual por ha cultivada. De acuerdo con esto, el ingreso mensual por persona es 2,97 veces más alto en los hogares que cultivan amapola, con respecto a los que no lo hacen (Cabra, 2019). En el exterior, el precio al por mayor de un kilo de heroína en el mercado estadounidense rondaba por encima de los US\$53.000 en 2016, casi el doble de la cocaína, según los datos disponibles más recientes de la Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Delito (ONUDD). En comparación, un kilo de látex de opio se compra a solo 1,2 millones de pesos colombianos (US\$400) a los cultivadores colombianos (InSight Crime, 2018). Sin embargo, los productores consideran que el cultivo trae problemas para su territorio, especialmente en el aumento de los grupos armados organizados (GAO), lo que facilita el acercamiento con el Estado para acogerse a los programas de sustitución como el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito<sup>11</sup>.

Tradicionalmente, el negocio de la heroína en Colombia ha sido dominio de pequeños clanes traficantes especializados y no de grupos armados o importantes carteles de la droga. Ante esto, los presuntos intentos del ELN de controlar el negocio estarían en línea con la tendencia de los guerrilleros de aprovechar la salida de las FARC para fortalecer su presencia y su participación en el negocio de la droga en algunos lugares de Nariño (InSight Crime, 2018b).

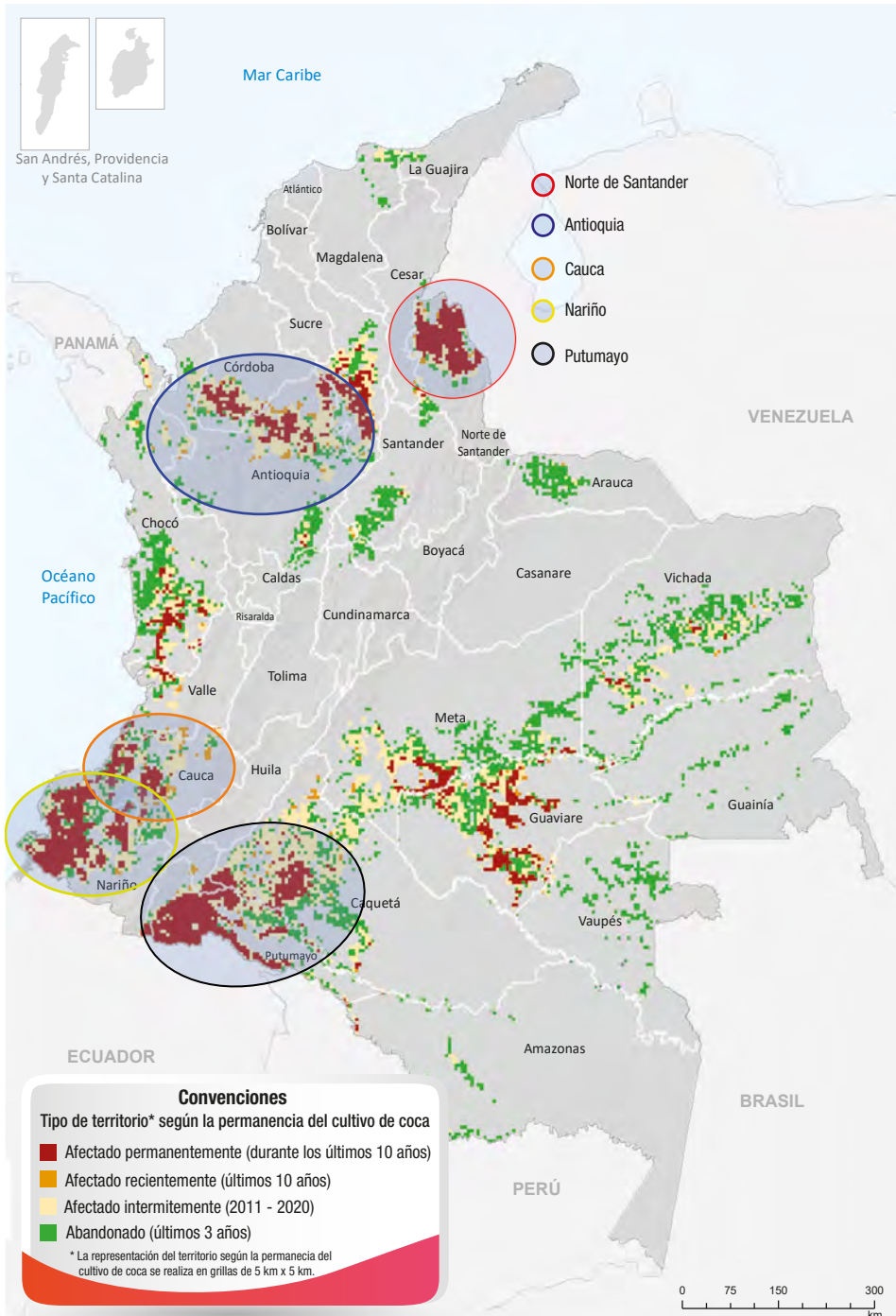
## Áreas más afectadas por la producción de tráfico de drogas ilícitas

El más reciente informe emitido por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, donde se muestra el monitoreo de los territorios afectados en Colombia por cultivos ilícitos en 2020, cuenta con fuentes oficiales de información: el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Minas y Energía, la Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto, el Observatorio de Drogas de Colombia, la Policía Nacional, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y Parques Naturales de Colombia. De la misma manera, participa el equipo investigador del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos de la ONU.

---

11 El Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito fue creado por Decreto 896 de 2017, como parte del cumplimiento al acuerdo final del proceso de paz con las FARC, en su punto 4, denominado "Solución al problema de las drogas ilícitas" y que tiene promover la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, a través del desarrollo de programas y proyectos para contribuir a la superación de condiciones de pobreza y marginalidad de las familias campesinas que derivan su subsistencia de los cultivos de uso ilícito.

**Mapa 4. Departamentos con mayor producción de cultivos de hoja de coca (2020)**



Fuente: Elaboración propia con datos de UNODC (2020).

El informe da cuenta de que en el monitoreo a los territorios afectados por cultivos ilícitos a 31 de diciembre del 2020 en Colombia se identificaron 143.000 hectáreas sembradas con hoja de coca, lo que representó un 7 % menos que lo reportado en 2019, llegándose así a los mismos niveles de cultivo correspondiente 2001, cuando el máximo indicador de siembra fue de 137.000 hectáreas. Sin embargo, la dinámica de cultivos presentó un aumento de 4.800 hectáreas en el noroccidente del país, en los departamentos de Antioquia, Córdoba y Bolívar. Y, por otra parte, una disminución de 15.000 hectáreas en los departamentos de Nariño, Putumayo, Caquetá y Norte de Santander (mapa 4).

De la misma forma, el informe afirma que para 2020 se identificó presencia del cultivo de hoja de coca en 20 de los 32 departamentos. En ocho de ellos la afectación es inferior a las 1.000 hectáreas y representan 0,2 % de todos los cultivos de hoja de coca del país, siendo estos Vichada, Amazonas, Vaupés, Cesar, Guainía, Boyacá, Santander y Magdalena, con una reducción del 40 % con referencia a 2019 y de un 93 % comparado con 2011.

Sin embargo, el 84 % de la producción de hoja de coca se concentra en cinco de los 20 departamentos productores, en orden: Norte de Santander, Nariño, Putumayo, Cauca y Antioquia. En ese sentido, Norte de Santander, con 40.084 hectáreas, es el departamento con mayores áreas de cultivo, seguido por Nariño. Lo anterior permite determinar que las mayores concentraciones de cultivos se encuentran localizadas en áreas de frontera, como son el Catatumbo y la frontera Putumayo-Nariño. Por otra parte, los departamentos de Arauca y La Guajira cumplen dos años sin presencia de cultivos de coca, al igual que los departamentos de Caldas y Cundinamarca, abandonaron el cultivo ilícito desde hace siete y nueve años respectivamente.

## Programa Ruta Futuro

Ante el alto incremento de los cultivos ilícitos de hoja de coca en los territorios nacionales, el Gobierno diseñó el Programa Ruta Futuro, que en su tercer año pretende focalizar una estrategia que permita reducir los impactos en los principales territorios nacionales afectados. Para lo anterior, identificó tres categorías para el manejo de los cultivos de hoja de coca. La primera zona, de manejo especial, incluye las zonas de ley segunda<sup>12</sup>, los parques nacionales naturales, los resguardos indígenas y las tierras de las comunidades negras. La

---

12 Las zonas de reserva forestal de la Ley 2.<sup>a</sup> de 1959 y el Decreto 111 del mismo año fueron declaradas para el desarrollo de la economía forestal y la conservación de las aguas, los suelos y la fauna silvestre. Por su naturaleza, son de utilidad pública e interés social, y se constituyen como principal elemento integrador del patrimonio ecológico y ambiental de la nación. Su propósito es la conservación y el desarrollo de una economía forestal; sin embargo, no constituyen áreas destinadas a la preservación absoluta.

segunda, denominada zonas de interés estratégico, incluye zonas de integración productiva<sup>13</sup>, parques naturales regionales, zonas de amortiguamiento y zonas de frontera. Y la tercera, las zonas de libre intervención, incluye aquellas áreas aisladas de los centros poblados, los territorios permanentemente afectados, las zonas de alta densidad de coca y las demás áreas que no están en ninguna de las anteriores.

En consecuencia, el 48 % de la coca producida en el país durante 2020 se concentró en zonas de manejo especial, el 34 % en zonas de interés estratégico y el 18 % en zonas de libre intervención (tabla 1).

**Tabla 1. Área sembrada con coca según clasificación política Ruta Futuro 2020**

Categoría de Ruta Futuro	Cultivos de coca (ha)	Participación frente total nacional (%)	Detalle categoría Ruta Futuro	Cultivos de coca (ha)	Participación frente total nacional (%)
Zonas de manejo especial	68.835	48 %	Ley segunda	28.973	20,0 %
			Parques nacionales naturales	6.247	4,0 %
			Resguardos indígenas	11.575	8,0 %
			Tierras de las comunidades negras	22.040	15,5 %
Zonas de interés estratégico	48.193	34 %	Integración productiva	19.427	14,0 %
			Parques nacionales regionales	25	0,05 %
			Zona de amortiguamiento	13.248	9,0 %
			Zona Frontera (10 km)	15.493	11,0 %
Zonas de libre intervención	25.755	18 %	A menos de 15 km de cualquier centro poblado	1.429	1,0 %
			Permanentemente afectadas	22.717	16,0 %
			Resto	358	0,4 %
			Zonas con densidad superior 1.251 a 8 ha/km <sup>2</sup>	1.251	1,0 %
<b>Total</b>				<b>142.783</b>	<b>100 %</b>

Fuente: UNODC (2020).

13 Zonas afectadas por cultivos de coca que se encuentran a menos de 15 kilómetros de una cabecera municipal.

- *Zonas de manejo especial:* Con 68.835 hectáreas del total nacional, son un factor crítico de intervención por parte del Gobierno para la preservación y protección de la biodiversidad, los ecosistemas y las tradiciones culturales ancestrales de las comunidades afectadas, tanto en los parques nacionales naturales, resguardos indígenas y territorios de las comunidades afrodescendientes. En las tres áreas se concentraron en 2020 un total 40.829 hectáreas, presentando una reducción del 11 % con referencia a lo registrado en 2019. De estas áreas, la más afectada son las tierras de las comunidades negras con un 54 % de concentración de cultivos, los resguardos indígenas con 28 % y los parques nacionales naturales con 18 %.
- *Parques nacionales naturales:* Solo 12 de las 59 áreas que se encuentran protegidas y que hacen parte del Sistema de Parques Nacionales Naturales, continúan durante 2020 siendo afectadas por los cultivos de hoja de coca, dos menos que en 2019. A pesar de la reducción en parques, se presentó un incremento del 6 % en el área cultivada con referencia a las hectáreas reportadas en 2019, pasando de 6.785 a 7.214 hectáreas en 2020, concentrándose en los parques naturales el 5 % de la producción total nacional. Cuatro áreas protegidas como parques nacionales naturales concentran el 71 % del total de estas áreas sembradas con coca, siendo estos los parques nacionales naturales Catatumbo Barí, Paramillo, Nukak y Sierra de la Macarena (tabla 2).

**Tabla 2. Hectáreas sembrada con coca en los parques naturales nacionales (2016-2020)**

Parque Nacional Natural	2016	2017	2018	2019	2020
Alto Fragua Indi Wasi	20	37	44	41	1
Catatumbo Bari	699	778	872	1.448	1.692
Cordillera de los Picachos	-	5	-	-	-
El Tuparro	8	15	2	-	-
Los Farallones de Cali	269	527	563	640	614
La Paya	701	474	484	723	622
Munchique	325	533	626	684	710
Nukak	1.738	1.118	1.375	1.066	1.122
Paramillo	1.278	1.557	1.786	954	1.310
Puntas Medicinales Orito Ingi Ande	2	2	2	-	-
Puinawai	6	-	-	-	-
Sanquianga	45	51	51	70	104

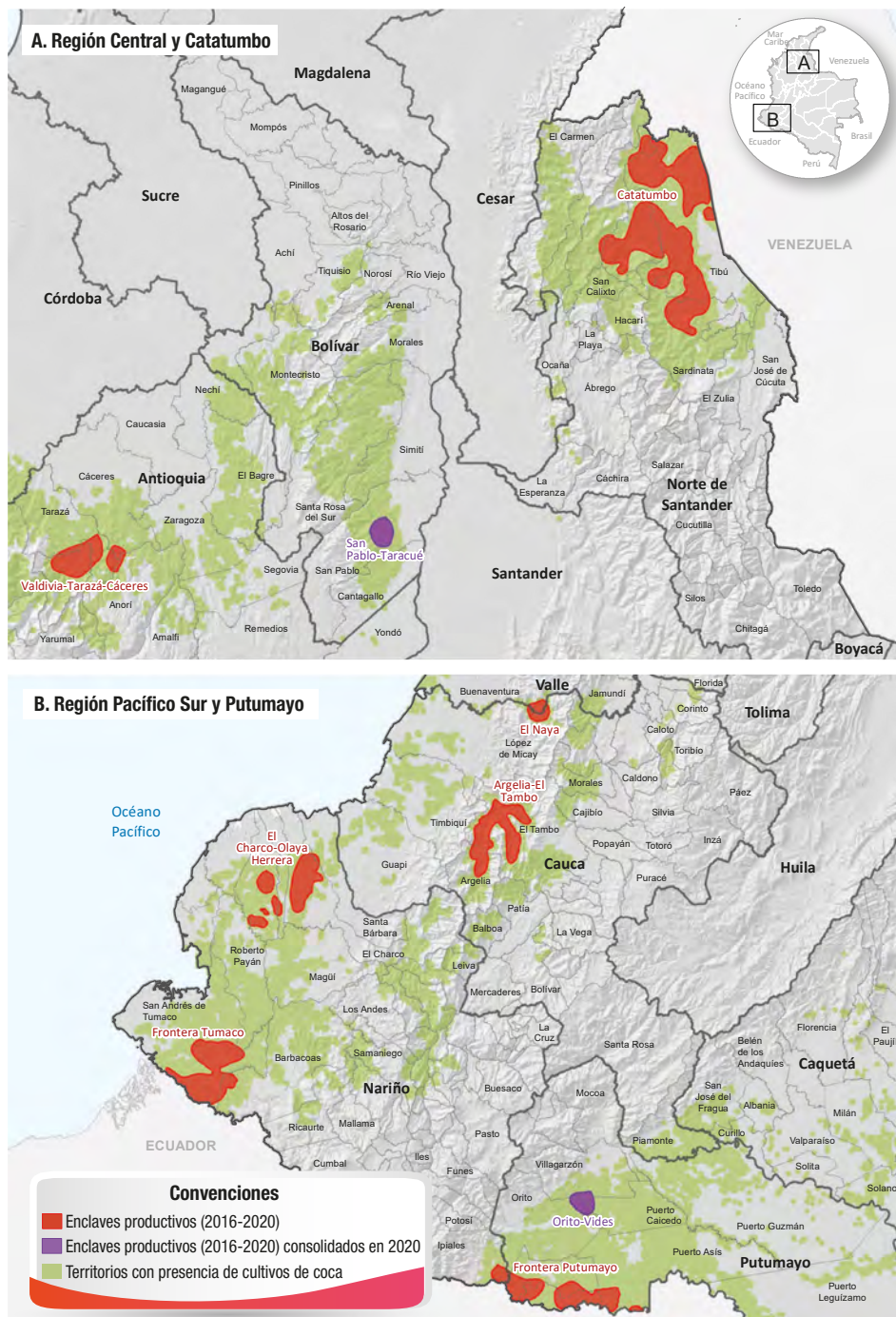
Parque Nacional Natural	2016	2017	2018	2019	2020
Serranía de Chiribiquete	38	12	17	21	19
Serranía de los Churumbelos Auka Wasi	11	13	17	22	-
Serranía de los Yariguies	5	6	6	1	2
Sierra de la Macarena	2.548	2.832	1.840	1.104	1.008
Sierra Nevada de Santa Marta	12	2	4	2	-
Tinigua	276	326	155	9	10
<b>Total</b>	<b>7.981</b>	<b>8.288</b>	<b>7.844</b>	<b>6.785</b>	<b>7.214</b>

Fuente: UNODC (2020).

- Resguardos indígenas:* Los resguardos indígenas participan con un 8 % de la producción total nacional de 2020, con una reducción del 1 % menos que el 2019. Existen 767 resguardos en Colombia, de los cuales 148 tienen afectación por cultivos de coca en 2020, 13 menos que en 2019. Y de estos, en tan solo cinco se concentra el 32 % de la producción, ubicados en Nariño.
- Territorios comunidades negras:* El informe determina que para 2020 en tierras de las comunidades negras se registró una reducción del área sembrada con hoja de coca de un 12 %, al pasar de 24.940 hectáreas en 2019 a 22.040 en 2020. Igualmente, de los 210 consejos comunitarios declarados en Colombia, 100 tienen afectación por coca en 2020, dos menos que lo reportado en 2019.
- Enclaves productivos urbano-rural:* Según el informe de la UNODC (2020), se siguen consolidando territorios que poseen unas características especiales en comparación a otros, permitiendo desarrollar mejor los cultivos ilícitos, y que limitan o hacen difícil la intervención de la fuerza pública. Entre estas características están: la conformación de enclaves productivos que afectan el territorio más allá de las zonas rurales, áreas rurales con relación cercana a los cultivos de coca y centros poblados, y una modificación de las condiciones de seguridad en los territorios. Para 2019 existían siete enclaves en los cinco departamentos con mayor producción de cultivos ilícitos. Sin embargo, para 2020 se consolidan dos enclaves más, con unos factores favorables para el tráfico de insumos químicos y productos procesados y terminados como el mismo clorhidrato de cocaína: Catatumbo (Norte de Santander), Frontera Tumaco (Nariño), Frontera Putumayo (Putumayo), El Charco-Olaya Herrera (Nariño), Valdivia-Tarazá-Cáceres (Antioquia), El Naya (Cauca-Valle del Cauca), Argelia-El Tambo (Cauca), Orito-Vides, (Putumayo) y San Pablo-Taracué, (Bolívar) (mapa 5).



**Mapa 5. Enclaves productivos regiones Central, Catatumbo, Pacífico Sur y Putumayo (2016-2020)**



Así, el Catatumbo se mantiene como el enclave con mayor área cultivada con hoja de coca, con un 38,5 % del total de enclaves; en el segundo lugar se posiciona Argelia-El Tambo, donde se concentra un 14 % del total afectado en enclaves. Por último, Orito-Vides y San Pablo-Taracué concentran en conjunto el 4 % del total en enclaves.

La segunda característica de estos territorios donde se presenta la interacción entre los centros poblados y los cultivos de coca es que se identifican por ser lugares con difícil conectividad, limitación a servicios públicos y otra serie de vulnerabilidades sociales que vuelven estas áreas propicias para el cultivo. Para 2020, el 26 % de los cultivos de coca está relacionado con diez centros poblados, de los cuales cuatro están relacionados directamente con un enclave productivo (tabla 3).

**Tabla 3. Centros poblados más cercanos a los cultivos de coca (2020)**

Centros poblados	Municipio	Departamento	Coca 2020 (ha)	% del total nacional
La Gabarra	Tibú	Norte de Santander	9.418	6,5 %
Vetas de Oriente	Tibú	Norte de Santander	4.956	3,5 %
El Plateado	Argelia	Cauca	4.787	3,0 %
Filo Gringo	El Tarra	Norte de Santander	3.549	2,5 %
El Tarra	El Tarra	Norte de Santander	3.138	2,0 %
El Cuil	El Charco	Nariño	2.646	2,0 %
El Aserrio	Teorama	Norte de Santander	2.452	2,0 %
Pachelí*	Tibú	Norte de Santander	2.317	1,5 %
Versalles	Tibú	Norte de Santander	2.210	1,5 %
La Libertad	Puerto Asís	Putumayo	2.152	1,5 %
<b>Total</b>			<b>37.625</b>	<b>26,0 %</b>

Fuente: UNODC (2020).

La tercera característica que vincula los factores de seguridad y convivencia social es el fortalecimiento de los grupos armados ilegales en los territorios. En consecuencia, según el informe de la UNODC y refiriéndose al análisis de la Fundación Ideas para la Paz (2019), en algunas regiones enclaves de producción se presentan enfrentamientos entre las organizaciones criminales por el control de estos territorios.

## Problema mundial de las drogas ilícitas como amenaza a la estabilidad interna de Colombia

La principal amenaza generada por el narcotráfico son las estructuras de crimen organizado que controlan las economías ilícitas dentro de la sociedad

colombiana. Estas son las autoras de la violencia rural y urbana que afectan la seguridad y convivencia ciudadana, al igual que contribuye significativamente en el fenómeno de la corrupción dentro de las instituciones del Estado. En ese sentido, la Política de Seguridad y Defensa Nacional (Ministerio de Defensa, 2018) considera la amenaza interna basada en las economías ilícitas: “En algunas regiones del país las economías ilícitas han dado lugar al imperio de la ilegalidad y a que el Estado no cumpla con las garantías de seguridad, justicia y convivencia” (p. 23).

Por otra parte, la Defensoría del Pueblo de Colombia (2018, p. 30), en *Economías ilegales, actores armados y nuevos escenarios de riesgo en el posacuerdo*, considera el narcotráfico el factor de mayor injerencia en la existencia de grupos armados que controlan las economías ilegales y afectan la seguridad y convivencia ciudadana.

De la misma manera, para la Consejería de la Presidencia para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales (2021), “Los mayores enemigos de los líderes sociales y defensores de DD. HH. son los grupos armados organizados y los grupos delincuenciales organizados con su accionar criminal relacionado principalmente con las actividades de narcotráfico y extracción ilícita de minerales” (p. 1) En consecuencia, para la Organización de Estados Americanos (2012), en su estudio *El problema de las drogas en las Américas: Estudios drogas y desarrollo*, identifica unos efectos a la seguridad interna de los países que son productores de drogas ilícitas.

- *Factores sociales de riesgo*: Los cambios económicos y sociales, tales como el aumento de la migración, la urbanización rápida y la disminución del respeto por la ley, pueden socavar la cohesión social y crear un ambiente de riesgo para el consumo, la producción y el tráfico de drogas.
- *El detrimento a la economía legal*: La economía ilegal del negocio de las drogas —no solamente la producción y el tráfico, sino también el lavado de dinero y otras actividades relacionadas— produce distorsiones en el mercado y menoscaba el dinamismo productivo de una sociedad.
- *El impacto de las medidas de represión*: El uso desmesurado de mecanismos penales y la desproporcionalidad de las penas impuestas por delitos relacionados con drogas han contribuido a sobrecargar los sistemas judiciales y penitenciarios, y muchas veces tienen un impacto mayor en grupos desfavorecidos y en minorías raciales.
- *El detrimento al tejido social*: Las ventas al detalle y el uso problemático de las drogas tienden a hacerse más visibles en áreas geográficas específicas, en particular en barriadas pobres de ciudades grandes, produciendo, a veces, fenómenos de violencia relacionada y desestructuración social.

- *El detrimento a la gobernabilidad democrática:* En ocasiones, el crimen organizado llega a reemplazar al orden público cuando el Estado no está presente, y utiliza la fuerza y sus enormes recursos financieros para “comprar” apoyo popular, poder político o protección judicial. La gobernabilidad y la cohesión social se ven afectadas por otros tres factores institucionales. El primero de ellos es la corrupción, que se genera por efecto de la economía de las drogas que procuran “comprar” poder político o bien protección judicial. Los segundos son la transparencia y la rendición de cuentas. Cuanto más se permean enclaves del Estado, del gobierno o del sistema político con la influencia, más difícil resulta la transparencia y la rendición de cuentas. Por último se encuentra la violencia asociada a la economía ilegal de las drogas. Los elevados rendimientos de las actividades ilegales permiten a los productores y traficantes disponer de recursos para enfrentar los riesgos de la ilegalidad.
- *El detrimento al medio ambiente:* El cultivo de drogas de origen vegetal se realiza en muchos casos en zonas selváticas de gran valor ecológico, incluido parques nacionales. Tanto el cultivo y el procesamiento, como la forma en que son combatidos por algunas autoridades, generan consecuencias devastadoras para estos ecosistemas: deforestación, degradación de tierras y especies endémicas, y contaminación de cursos acuíferos.
- *El detrimento a la economía legal:* En materia económica, las drogas son una posible fuente de riqueza. Pero aunque el mercado de la droga puede generar empleo, agregar valor y mover un gran volumen de dinero, esta economía ilegal perjudica al desarrollo. Los productores y traficantes ilegales necesitan crear fachadas legales, adquirir bienes y estatus, e invertir en el mundo legal, todo lo cual se hace más difícil a medida que crecen sus negocios.
- *La relación entre drogas y derechos humanos:* En algunas ocasiones, los esfuerzos por controlar las drogas se han asociado a violaciones de los derechos humanos y de libertades individuales, como la falta de debido proceso, el tratamiento forzoso, la detención administrativa, las sentencias severas y la pena de muerte.

## Redes criminales internacionales articuladas con estructuras colombianas narcotraficantes

Colombia, como máximo productor de cocaína en el mundo y con una basta experiencia de más de 50 años en el tráfico de drogas ilícitas a nivel mundial, es un referente en el mundo del crimen organizado transnacional. La globalización se

ha constituido en un factor determinante en el aumento del tráfico de drogas ilícitas a nivel mundial. La porosidad de las fronteras, las redes informáticas (*cyber*) y el aumento de consumidores en el mundo hacen que las organizaciones narcotraficantes permanezcan más activas que nunca, desplegando toda su iniciativa para lograr burlar a las autoridades de todos los continentes que mantienen una lucha permanente por controlar este flagelo mundial.

La evidencia indica que las organizaciones del tráfico de drogas ilícitas están en la búsqueda constante de nuevos mercados, rutas con formas de presión e influencia global. Cuanto mayor sea el riesgo, menor será el tráfico de drogas, pero esto puede compensarse con las expectativas de utilidades; mayores niveles de riesgo se traducen en precios más altos de las drogas como forma de compensar el alto riesgo (Ministerio de Justicia, 2021a).

La relación de las organizaciones narcotraficantes colombianas con las organizaciones criminales de otros países es de vieja data, desde la bonanza marimbera en los años setenta: La relación directa con las organizaciones narcotraficantes de los Estados Unidos y México generaron el mayor tráfico de marihuana de Colombia a las calles norteamericanas. Para 1978, la marihuana en Colombia representaba casi el 39 % de las exportaciones nacionales con ganancias exuberantes. Los dos puntos fundamentales de despliegue del contrabando fueron el Urabá y La Guajira (Medina, 2018).

Para la década de los ochenta, con el crecimiento de producción de cocaína por parte de los carteles de Medellín, Cali y del Norte del Valle, quienes suministraban el 80 % del mercado mundial, se trasladó todo el mercado en expansión a los Estados Unidos. Los carteles controlaban todos los eslabones de la cadena y se encargaban del transporte hasta colocarla en los Estados Unidos (Miami y Nueva York). El cartel de Medellín se mantuvo siempre como una organización decididamente mayorista durante todas las etapas de su historia.

Luego de la muerte de Escobar, la implosión del cartel de Medellín y la desarticulación de los carteles del Valle, la dinámica del negocio comienza a cambiar. Esto da paso a nuevos protagonistas, aunque ya actuaban conjuntamente con los carteles de México, en especial el de Sinaloa, quien asume el control del tráfico de cocaína hacia los Estados Unidos por vía terrestre. A finales de la década de los noventa, el 80 % de la cocaína destinada a los Estado Unidos ingresaba por México (Green, 2018).

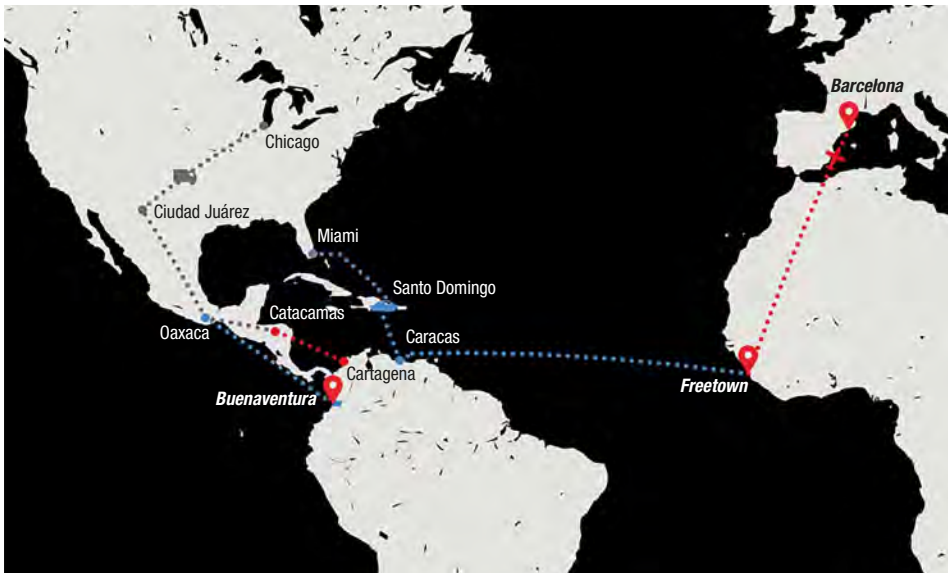
Para el nuevo siglo, las dinámicas del comercio de cocaína continuarían su transformación. Los medios de transporte se ampliarían, aunque continuaban realizándolo por vía aérea en el Caribe y terrestre en la frontera con México. El transporte por vía marítima aumenta en aprovechamiento mayor de los puertos

y el empleo de lanchas modificadas (*go fast*)<sup>14</sup>, que por su tamaño y velocidad se hacen casi indetectables a los controles marítimos de las autoridades (mapa 6).

Luego del 11S, cuando Estados Unidos le declara la guerra al terrorismo, Colombia, como parte de los acuerdos bilaterales y multilaterales, y con el Plan Colombia en desarrollo, amplía la lucha frontal contra todas las organizaciones vinculadas al narcotráfico. Los grupos guerrilleros totalmente inmersos en el negocio del narcotráfico son catalogados como “narcoterroristas”, aspecto fundamental que nos permitió emplear todos los recursos y capacidades para neutralizar la amenaza.

A finales de la segunda década del siglo XXI, las incautaciones en diferentes países del mundo prendieron las alertas ante las nuevas transformaciones del tráfico internacional de drogas por parte del crimen organizado transnacional (COT). El negocio del narcotráfico se fue tercerizando: ya no existen organizaciones que tengan el monopolio de toda la operación como era normalmente en los carteles, ahora, desde el campesino hasta grandes empresarios forman parte de la cadena, que al cerrarse, permiten que la cocaína llegue a cualquier lugar del mundo.

Mapa 6. Rutas y modalidades del tráfico de drogas (2000)



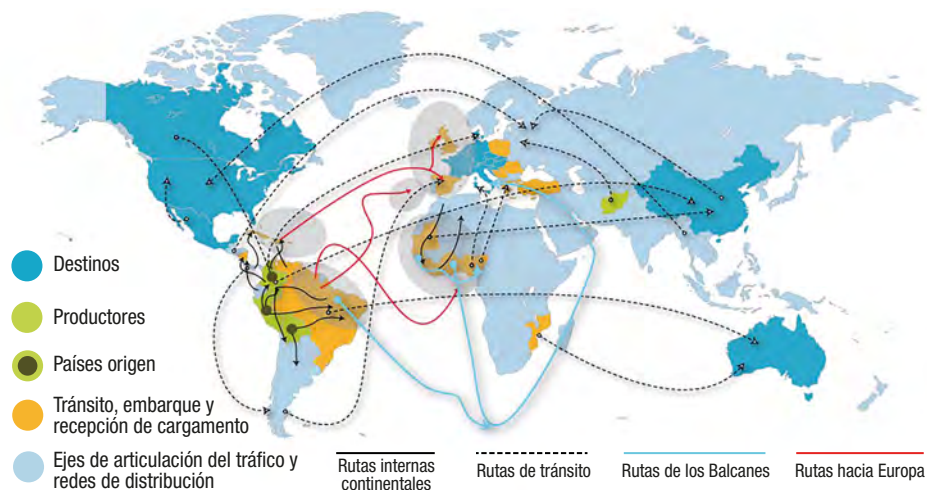
Fuente: Green (2018).

14 Embarcaciones construidas con materiales resistentes y ligeros, empleando de dos a cuatro motores de alto caballaje de fuerza (350 HP), que les permite desplazarse a velocidades superiores a 80 kilómetros por hora. Poseen tanques adicionales de combustible y equipos de telecomunicaciones (teléfono satelital, dos celulares y dos equipo UHF y VHF), tienen capacidad hasta de transportar una tonelada de cocaína.



Las organizaciones criminales colombianas tienen cada vez mayor contacto y negocio con las organizaciones narcotraficantes del mundo (mapa 7). Al Clan del Golfo se ha logrado asociar con el cartel de los Balcanes, la tenebrosa organización exportadora de droga a Europa, donde el 60 % de droga es enviada por ellos. Y no es para menos, pues se trata de un negocio criminal muy rentable. Mientras en Estados Unidos el precio promedio de un kilo de coca es de US\$11.897, en Europa el valor se multiplica y llega a superar los US\$58.000 (*Semana*, 2021).

**Mapa 7. Tráfico de cocaína**



Fuente: Ministerio de Justicia (2021b).

Esto nos permite comprender la gran articulación mundial en el tráfico de drogas bajo una completa organización industrial criminal, al igual que la dificultad de acción de las autoridades bajo la legislación propia de cada país, que no facilita la aplicación contundente de la ley por parte de las autoridades más allá de las fronteras. Esto lo podemos denominar la “anarquía global en la lucha contra las drogas”, que por naturaleza es conocido por el crimen organizado transnacional, facilitando el negocio ilícito a lo largo de los continentes.

## La fuerza pública colombiana en la lucha contra el narcotráfico

Colombia hace parte de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes enmendada por el Protocolo de 1972, el Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971 y la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988. Para el Estado colombiano, el abordaje del problema mundial de las drogas se enmarca en los principios

acogidos por la comunidad internacional: responsabilidad común y compartida, multilateralidad, integralidad, equilibrio, cooperación internacional, respeto de la soberanía y la integridad territorial, así como el principio de la no intervención en los asuntos internos de los Estados, respeto de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, la no selectividad y los señalamientos unilaterales (Cancillería de Colombia, 2021).

Para 1939, el Gobierno prohibió absolutamente el cultivo de la marihuana, ordenó la destrucción de las plantaciones existentes y estableció que quienes violasen esta disposición serían sancionados “como traficantes ilegales en drogas heroicas [...] de acuerdo con el Código Penal” (Sáenz, 2007, p.1), lo que por naturaleza generó el empleo de la fuerza pública para el cumplimiento de la ley, entendiendo esto como el inicio de la lucha contra las drogas en Colombia.

Algo que inicialmente era controlado por la Policía Nacional, fue tomando fuerza a tal punto que con la llegada de Turbay Ayala a la Presidencia de Colombia (1978-1982) la tensión con el gobierno de Estados Unidos se fue disipando, especialmente cuando el nuevo mandatario colombiano, a tres meses de haberse posesionado, ordenó la militarización de la represión contra la producción y tráfico de marihuana en el departamento de La Guajira (Peñaranda, 2013).

En el momento la aparición de la cocaína, la lucha contra las drogas daría un giro importante, ya que los narcotraficantes y sus organizaciones emplearían las mismas rutas que utilizaban para traficar la marihuana, esta vez con la cocaína en auge, lo que les permitió crecer rápidamente, inundando de cocaína a Miami y Nueva York inicialmente.

Finalizando los ochenta, el poder alcanzado por el cartel de Medellín con su capo Pablo Escobar era tal, que podía declararle la guerra al gobierno, con la expresión de máxima violencia, carros bombas a las instituciones del Estado y establecimientos particulares, secuestros, asesinatos y el control político por medio de la corrupción y el soborno. La situación del país era bastante compleja. El asesinato de políticos, ministros, candidatos, jueces y militares obligó al Gobierno a tomar medidas drásticas para lograr neutralizar estas estructuras ilegales del narcotráfico.

La creación del Bloque de Búsqueda<sup>15</sup> con el apoyo de los Estados Unidos, organización compuesta por el Ejército y la Policía, permitió dar golpes contundentes

---

15 El bloque fue creado en 1992 por el presidente César Gaviria, con el propósito específico de capturar vivo o muerto al zar de las drogas Pablo Escobar, quien se había fugado de la lujosa prisión de La Catedral. También pretendía la captura de sus socios más cercanos. Sin embargo, el Bloque de Búsqueda había sido activado originalmente en el segundo semestre de 1989, para enfrentar al cartel de Medellín, con el nombre inicial de Grupo Élite. Así operó hasta mediados de 1991, cuando dejó de funcionar en respuesta a la entrega de Pablo Escobar. Pero la fuga del capo precipitó su reactivación en agosto de 1992, con la misma línea de mando del Grupo Élite. El Bloque de Búsqueda finalmente logró dar con su paradero el 2 de diciembre de 1993, cuando este último terminó muerto después de un breve intercambio de disparos con policías pertenecientes al mismo.



hasta lograr la muerte de Pablo Escobar, máximo capo del cartel de Medellín. Sin embargo, se presentó un fenómeno basado en la mitología griega, la Hidra de Lerna, ya que al quitar su cabeza se multiplicaban por dos, lo que sucedido una vez se neutralizaron los carteles principales (Medellín, Cali y Norte del Valle). Se crearon varias organizaciones bajo la estructura de las anteriores, ajustándose a las nuevas dinámicas, especialmente en sobrepasar las capacidades adquiridas por la fuerza pública.

Paralelamente, los grupos armados ilegales de Colombia (FARC, ELN y EPL) se despojan de sus ideales subversivos para convertirse en estructuras narcotraficantes, logrando un crecimiento acelerado de hombres y armas, como se explicó anteriormente, llegando a ser la mayor amenaza al Estado, e inclusive poniendo en riesgo la democracia legalmente establecida. Para finales del siglo XX y con unas instituciones débiles, permeadas por el narcotráfico, y con la fuerza pública con limitación de recursos y capacidades para enfrentar la amenaza, el gobierno del presidente Andrés Pastrana firma el acuerdo bilateral con los Estados Unidos, denominado Plan Colombia, enfocado inicialmente en la lucha contra el narcotráfico fundamentalmente. Pero una vez declarada la guerra contra el terrorismo por los Estados Unidos y las pruebas adjuntas por parte del gobierno colombiano del apoyo irrestricto de los grupos guerrilleros a los terroristas del mundo por medio de los recursos captados del narcotráfico, el Departamento de Estado de EE. UU. los reseña como organización terrorista en 1997 (Infolaft, 2021).

En los años subsiguientes, las acciones contundentes de la fuerza pública llevaron a la reducción de los cultivos ilícitos, llegando en 2012 a 48.000 hectáreas, la menor cifra alcanzada en los últimos 20 años. Igualmente se llevó al debilitamiento de los grupos armados organizados, reduciéndolos más del 50 %, llegando a su punto inflexión. Además, en 2012 las FARC inician las negociaciones de paz con el Estado colombiano.

Durante el desarrollo de los diálogos, en octubre de 2015, el Gobierno toma la decisión de terminar la aspersión aérea dentro de la erradicación forzada. Esto, unido a que en los dos años anteriores se crearon expectativas en los campesinos por la interlocución con el Gobierno y al incremento en el precio de la hoja, se generó un crecimiento desmedido de los cultivos y, por ende, de la producción de cocaína, hasta llegar aun máximo histórico en 2017 de 171.000 hectáreas (SIMCI, 2018).

El Gobierno nacional por medio de su Plan de Desarrollo 2018-2022, Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad, determina en el pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia, desde la seguridad, autoridad y orden para la libertad (Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, pp. 49-50).

Como prioridad, el Gobierno, por intermedio del Ministerio de Justicia, establece la Ruta Futuro: Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas

2018, determinada en cuatro pilares estratégicos y un pilar transversal, a través de los cuales se ataca el problema de las drogas desde la demanda (consumo), la oferta (disponibilidad y producción), las estructuras criminales (desarticulación y afectación) y las economías y rentas criminales (lavado de activos) (Ministerio de Justicia, 2021b, p. 9).

Así mismo, el Ministerio de Defensa (2018), en su Política de Defensa y Seguridad, como parte de sus objetivos estratégicos, determina como línea de política “liderar la lucha contra el delito transnacional” en el hemisferio, y en las instancias que correspondan, la lucha contra esos delitos, especialmente, la trata de personas y el tráfico de drogas, de armas, de migrantes, de minerales y recursos naturales (p. 58). Con el fin de lograr la “acción unificada” como esfuerzo entre las entidades estatales, el sector privado, las organizaciones de la sociedad civil, la cooperación internacional, las Fuerzas Militares y la Policía, para superar de manera integral la ausencia del Estado y el déficit de su presencia en los territorios, así como los factores que generan inestabilidad (p. 62).

La acción efectiva en la interdicción terrestre, aérea y marítima realizadas por las Fuerzas Militares y de Policía muestran el alto grado de profesionalismo y entrega para reducir el tráfico de drogas. Solamente las incautaciones de cocaína aumentaron en un 18 %, pasando de 428 toneladas en 2019 a 505 en 2020, que corresponden al 41 % de las 1.228 toneladas de producción potencial de clorhidrato de cocaína. Con respecto a las incautaciones de marihuana para 2020, fue de 534 toneladas aumentando en un 42 % (Ministerio de Defensa, 2021).

La Armada Nacional en 2018, como iniciativa propia, lideró la planeación y ejecución de la Campaña Naval contra el Narcotráfico Orión, en la cual se realizan operaciones en las aguas jurisdiccionales de los países del mar Caribe, Pacífico y ríos fronterizos, todo esto con el fin de combatir el tráfico ilícito de estupefacientes y demás delitos conexos con los medios asignados a la coalición internacional. Esta campaña se constituye en la máxima operación marítima de lucha contra las drogas desarrollada en la historia: participaron 26 países con nueve operaciones coincidentes, 42 instituciones extranjeras y seis instituciones colombianas, lo que constituye una demostración de compromiso mundial y que, bajo marcos legales propios de los países, buscan de manera rápida y oportuna actuar de forma combinada ante la amenaza constante del tráfico de drogas ilícitas en espacios internacionales.

La Fuerza Aérea Colombiana, como parte de la interdicción aérea, aporta al control aéreo del territorio y bajo la misma concepción de la armada en los mares internacionales, los acuerdos bilaterales con los países que ven comprometido su espacio aéreo en el tráfico de drogas. Los acuerdos con los Estados Unidos permitieron establecer un sistema de radares llegando al mínimo de trazas ilegales en territorio colombiano, desplazándose esta acción a territorio venezolano.

Solo entre junio de 2020 y mayo de 2021, la inteligencia ha detectado 623 trazas de vuelos irregulares saliendo de territorio venezolano llevando cocaína a Centroamérica, especialmente, al igual que las islas del Caribe. La efectividad de la Fuerza Aérea Colombiana y su compromiso en la lucha contra el narcotráfico los ha llevado a destruir aeronaves en espacios aéreos de Honduras, Panamá y El Salvador, entre otros (imagen 1).

**Imagen 1. Trazas ilícitas (2020)**



Fuente: Chumil (2020).

La lucha continua de los militares y policías de Colombia al lado de su pueblo no cesará en el desarrollo de las operaciones contra el narcotráfico. Es claro para ellos que mientras haya narcotráfico, no habrá paz en el territorio y persistirá la violencia desmedida contra todo el pueblo colombiano.

## Conclusiones

- Con la firma del acuerdo de paz, la salida de las FARC del territorio y el crecimiento desmedido de los cultivos ilícitos, se generó la aparición y reacomodación de las estructuras delincuenciales organizadas, tanto en las áreas rurales como urbanas. Estas tienen como objetivo el control de los cultivos, la producción de droga ilícita, las rutas del narcotráfico hacia el exterior como interior y el consumo (micromenuedo) en las ciudades especialmente.
- El narcotráfico y las economías ilícitas que se crean alrededor del mismo factor de inestabilidad son la primera fuente de ingresos de las estructuras de crimen organizado, contribuyendo así al fortalecimiento de estas. Por lo

anterior, se crea una condición de violencia por el control de la producción y el tráfico de drogas, donde los más afectados son la sociedad civil, los líderes sociales y los defensores de derechos humanos que son asesinados cuando buscan nuevas alternativas de desarrollo social de las comunidades que representan y que están afectadas por las economías ilícitas.

- El aumento en la oferta de cocaína y otras sustancias psicoactivas en Colombia genera un mercado ilegal de distribución de drogas ilícitas por parte de bandas de microtráfico y narcomenudeo, incrementando el consumo interno y generando así adicciones principalmente en los jóvenes, ya que el estudio de la ODC (Ministerio de Justicia, 2021b) considera que la edad de consumo inicia a los 18 años. Por otra parte, a pesar de existir una normatividad que considera la adicción a las drogas psicoactivas como un problema de salud pública y que el Estado tiene la responsabilidad de dar la atención prioritaria a los afectados, no existen programas eficientes que reduzcan la población adicta o, por lo menos, unas acciones que controlen la demanda, facilitado esto por el derecho al porte y consumo de la dosis mínima.
- El crimen organizado transnacional (COT) mantiene su actividad delictiva a lo largo de los Estados más vulnerables en legislación y controles institucionales, facilitando el tráfico de drogas. Colombia sigue siendo el pivote de su accionar al producir más del 70 % de la cocaína del mundo, lo que ocasiona la presencia de miembros de los diferentes carteles (Sinaloa, Jalisco Nueva Generación y Balcanes). Estos buscan el control directo de la producción (pureza del producto) y del transporte de la droga hasta el destino final, dejando a cambio dinero y armamento a las organizaciones narcotraficantes, lo que refleja el crecimiento y poder armado en las áreas que delinquen.
- Colombia continua bajo un escenario volátil, incierto, complejo, ambiguo (VICA) ante la nueva dinámica del narcotráfico. Las estructuras armadas buscan o poseen el control del territorio, obteniendo fuerte influencia sobre las poblaciones, no solo en el proceso del narcotráfico en todos sus eslabones, sino también ejerciendo autoridad, aplicando justicia, controlando la economía y, en algunos casos puntuales, relacionándose directamente con las autoridades locales, lo que ha creado una convergencia criminal mafiosa estructurada desde una corrupción rampante en las instituciones estatales, dándose este fenómeno específicamente en área de frontera así como los espacios vacíos<sup>16</sup> del territorio.

---

<sup>16</sup> Los *espacios vacíos* son aquellos espacios terrestres, marítimos o aéreos bajo la soberanía de un Estado, no vinculados total o efectivamente a la acción del gobierno central o regional, donde se dificulta el desarrollo de las actividades humanas y productivas, bien sea por su distancia o incomunicación con el núcleo vital y geohistórico del país (Álvarez, 2018).

## Recomendaciones

Considerando al narcotráfico el mayor factor de inestabilidad y que por sus acciones delictivas genera un riesgo a la seguridad nacional, el Estado debe continuar fortaleciendo todas las instituciones que luchan contra el crimen organizado, desde la asignación de los recursos necesarios para su funcionamiento, como la adquisición de capacidades tecnológicas que permita superar el ingenio y la astucia de estas organizaciones narcotraficantes.

Igualmente, solo bajo la acción unificada del Estado se puede lograr neutralizar o minimizar las capacidades de estas organizaciones narcoterroristas, con el fin de llegar a los territorios con una fuerza estatal real que acompañen las acciones militares de la fuerza pública, logrando realmente suplir sus necesidades básicas insatisfechas, al igual que el mejoramiento de conectividad desde lo terrestre hasta lo tecnológico.

Se hace necesario también establecer como centro de gravedad en las estrategias planteadas por el Gobierno a la población que se encuentra comprometida con los eslabones del narcotráfico y no los cultivos ilícitos desde su erradicación. Esto facilitaría recuperar las comunidades y de esta manera neutralizar las estructuras criminales que por presión o fuerza no permiten la aplicación de los planes de gobierno en pro de las comunidades, como es el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito<sup>17</sup> o el Programa de Restitución de Tierras, entre otros, que de cumplirse mejorarían las condiciones de vida de la comunidad al regresar a la legalidad.

Con el gran acierto que ha sido el desarrollo de la operación Orión, donde por primera vez se logra la interoperabilidad de forma rápida y de manera directa entre dos o más países, afectando realmente el tráfico de drogas por medio de la interdicción y dejando sin capacidad de reacción a las estructuras delictivas. Bajo estas condiciones podemos establecer la operación como el punto de partida para lograr una legislación transnacional unificada en la lucha contra el tráfico de drogas, ampliando el accionar no solo al campo marítimo, sino aéreo, y porque no, a fuerzas terrestres previamente coordinadas y entrenadas para desarrollar misiones específicas contra el narcotráfico en cualquier país donde se requiera. Tenemos que superar en fuerza, capacidades y leyes al crimen organizado transnacional, pues este no conoce límites, fronteras, legislaciones y mucho menos Estados.

---

17 El Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito fue creado mediante el Decreto 896 de 2017 como parte del cumplimiento al acuerdo final del proceso de paz con las FARC, en su punto 4, denominado "Solución al Problema de las drogas ilícitas". Busca promover la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, a través del desarrollo de programas y proyectos para contribuir a la superación de condiciones de pobreza y marginalidad de las familias campesinas que derivan su subsistencia de los cultivos de uso ilícito.

Finalmente, con la fuerza que los Estados asuman su responsabilidad en la lucha mundial contra el narcotráfico, participando en acuerdos operacionales prácticos y definidos, reduciendo su diplomacia y legislación rígida, actuando como una sola fuerza, se lograra afectar el crimen organizado transnacional que tiene como su fuente principal el negocio ilícito del narcotráfico y que se constituye como el mayor factor de inestabilidad de orden internacional.

## Referencias

- Álvarez, C. E. (2018). Ocupación de espacios vacíos: Una condición *sine qua non* de la seguridad multidimensional en Colombia. Recuperado de: [https://www.researchgate.net/publication/339087586\\_Ocupacion\\_de\\_espacios\\_vacios\\_una\\_condicion\\_sine\\_qua\\_non\\_de\\_la\\_seguridad\\_multidimensional\\_en\\_Colombia](https://www.researchgate.net/publication/339087586_Ocupacion_de_espacios_vacios_una_condicion_sine_qua_non_de_la_seguridad_multidimensional_en_Colombia).
- Ardila, E., Acevedo, Á., y González, L. (2013). *Memoria de la bonanza marimbera en Santa Marta*. Santa Marta: Universidad del Magdalena.
- Atehortúa, A. y Rojas, D. (2003). Las organizaciones del narcotráfico en Colombia: Historia, carteles y redes. Análisis histórico del narcotráfico en Colombia. En *VIII Cátedra Anual de Historia Ernesto Restrepo Tirado* (pp. 404-438). Bogotá: Museo Nacional de Colombia.
- Atehortúa, A., y Rojas, D. (2008). *El narcotráfico en Colombia. Pioneros y capos*. Recuperado de: <http://www.dialnet-ElNarcotraficoEnColombiaPionerosYCapos-4015471.pdf>.
- Ávila, A. (2016). *Bandas criminales, el riesgo del posconflicto*. Recuperado de: <http://www.pares.com.co/sin-categoría/bandas-criminales-la-amenaza-para-la-paz-2/>.
- Bohórquez, M., Olaya, J., y Mosquera, S. (2020). Third Green War: Background, characteristics, and peace process of the violence period in western Boyacá (1986-1990). *Cuadernos de Ciencias Jurídicas y Política Internacional*, 13(2), 181-208.
- Cabra, N. (2019). *Amapola: cultivos ilícitos opio morfina heroína. Amapola, un cultivo del que poco se sabe*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Cancillería de Colombia. (2021). Lucha contra el problema mundial de las drogas. Recuperado de: <https://www.cancilleria.gov.co/node/331>.
- Centro Internacional de Estudios Estratégicos Contra el Narcotráfico [CIENA]. (2017). *Cannabis en Colombia*. Bogotá: Centro Internacional de Estudios Estratégicos Contra el Narcotráfico.
- Consejería de la Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales. (2021). Estado colombiano no cesa en sus esfuerzos para frenar violencia contra líderes sociales Recuperado de: <http://www.derechoshumanos.gov.co/Prensa/2021/Paginas/100221-Estado-colombiano-no-cesa-en-sus-esfuerzos-para-frenar-violencia-contra-lideres-sociales.aspx>.

- Chumil. K. (2020). Disminuyen trazas de vuelos irregulares durante primer trimestre de 2020. Prensa Libre, Guatemala. Recuperado de: <https://www.prensalibre.com/guatemala/justicia/disminuyen-trazas-de-vuelos-irregulares-durante-primer-trimestre-de-2020/>.
- Defensoría del Pueblo. (2018). *Economías ilegales, actores armados y nuevos escenarios de riesgo en el posacuerdo*. Recuperado de: <https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/economiasilegales.pdf>.
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2006). Balance Plan Colombia 1999-2005. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- El Tiempo*. (2019) Conflicto y narcotráfico. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/las-bandas-criminales-que-hacen-presencia-en-las-regiones-del-pais-327840>.
- Financial Times*. (2021). Cocaine: Colombia weighs a new aerial war on drugs. Recuperado de: <https://www.ft.com/content/03b032e9-a745-4ea5-a718-13d86fe6fec0>.
- Fundación Ideas para la Paz. (2019). *Distribución de drogas ilegales y su consumo en Colombia*. Bogotá: FIP.
- Green, P. (2018) *La logística siempre cambiante del narcotráfico*. Recuperado de: <http://www.wsj.com/ad/cocainenomics-es>.
- Hernández J., y Echeverri L. (2018). El Clan del Golfo: ¿El nuevo paramilitarismo o delincuencia organizada?. *El Ágora USB*, 18(2). 512-526. DOI: <http://dx.doi.org/10.21500/16578031.3363>.
- Infobae. (2019). Qué es la marihuana *creepy*, el cultivo que desató una fiebre del oro verde en Colombia. Recuperado de: <https://www.infobae.com/america/colombia/2019/08/15/que-es-la-marihuana-creepy-el-cultivo-que-desato-una-fiebre-del-oro-verde-en-colombia/>.
- Infolaft. (2021). La realidad de las FARC y el ELN en lista de terroristas. Recuperado de: <https://www.infolaft.com/la-realidad-de-las-farc-y-el-eln-en-listas-de-terroristas/>.
- InSight Crime. (2011). Crimen organizado en Colombia. Recuperado de: <https://es.insightcrime.org/noticias-crimen-organizado-colombia/auc-perfil/>
- InSight Crime. (2014). Las FARC y narcotráfico: gemelos siameses. Recuperado de: <https://es.insightcrime.org/investigaciones/las-farc-y-narcotrafico-gemelos-siameses/>.



- InSight Crime. (2018a). Comando Rojo Vermelho. Recuperado de: <https://es.insightcrime.org/noticias-crimen-organizado-brasil/comando-rojo/>.
- InSight Crime. (2018b). ¿Quién controla el persistente negocio de la heroína en Colombia? Recuperado de: <https://es.insightcrime.org/noticias/noticias-del-dia/el-eln-toma-las-riendas-del-persistente-negocio-de-la-heroina-en-colombia/>.
- International Crisis Group. (2017). Los grupos armados de Colombia y su disputa por el botín de la paz. Recuperado de: <https://www.crisisgroup.org/es/latin-america-caribbean/andes/colombia/63-colombias-armed-groups-battle-spoils-peace>.
- Medina, C. (2018). Narcotráfico en Colombia y México: Una relación de vieja data. *Periódico UNAL*.
- Ministerio de Defensa. (2016). Directiva Permanente n.º 0015 del 22 abril de 2016. Recuperado de: [https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/dir\\_15\\_2016.pdf](https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/dir_15_2016.pdf).
- Ministerio de Defensa. (2018). Política de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad. Recuperado de: [https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/politica\\_defensa\\_seguridad2019.pdf](https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/politica_defensa_seguridad2019.pdf).
- Ministerio de Defensa. (2021). *Logros de la política de Defensa y Seguridad*. Bogotá: Dirección de Estudios Estratégicos - Grupo de Información Estadística.
- Ministerio de Interior y Seguridad Pública Chile. (2015). *De precursores y cocaína. Descripción, monitoreo, análisis y tendencias de sustancias químicas controladas*. Santiago: División de Estudios, Subsecretaría del Interior.
- Ministerio de Justicia. (2021a). Ofertas Drogas. Tráfico. Recuperado de: <https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/ODC/Paginas/oferta-drogas-trafico.aspx>.
- Ministerio de Justicia. (2021b). Ruta Futuro: Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas 2018. Recuperado de: [http://www.odc.gov.co/Portals/1/Docs/POLITICA\\_RUTA\\_FUTURO\\_ODC.pdf](http://www.odc.gov.co/Portals/1/Docs/POLITICA_RUTA_FUTURO_ODC.pdf).
- NIDA. (2020). ¿Qué es la cocaína? Recuperado de: <https://nida.nih.gov/es/publicaciones/serie-de-reportes/cocaina-abuso-y-adiccion/que-es-la-cocaina>.

- Niño, C. (2016). El narcotráfico mutante: Nueva perspectiva de análisis del fenómeno en Colombia. *Revista Científica General José María Córdova*, 14(18), 113-124.
- Organización de Estados Americanos. (2012). *El problema de las drogas en las Américas: estudios*. Washington: OEA.
- Plan Nacional de Desarrollo. (2018). Pacto por Colombia, pacto por la equidad. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Peñaranda, L. (2013). Representaciones periodísticas en la antesala de la “guerra contra las drogas” en Colombia (1971-1978). *Análisis Político*, (79), 55-72.
- Sáenz, E. (2007). La “prehistoria” de la marihuana en Colombia: Consumo y cultivos entre los años 30 y 60. *Cuadernos Económicos*, 26(7).
- Semana*. (2013) El golpe a Tranquilandia. Recuperado de: <https://www.semana.com/elgolpetranquilandia/182436/>.
- Semana*. (2021). La historia secreta del cartel de los Balcanes que ya esta en Colombia. Recuperado de: <https://www.semana.com/nacion/articulo/la-historia-secreta-del-cartel-de-los-balcanes-que-ya-esta-en-colombia/202150/>.
- Sistema de Monitoreo de Cultivos Ilícitos [SIMCI]. (2013). *Informe de Monitoreo de Territorios Afectados por Cultivos Ilícitos 2012*. Bogotá: Sistema integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI) - Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).
- Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos [SIMCI]. (2018). *Informe de Monitoreo de Territorios Afectados por Cultivos Ilícitos 2017*. Bogotá: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito - Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos.
- Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos [SIMCI]. (2021). *Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2020*. Bogotá: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito - Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos.
- Suárez, J. E. (1989). Heroína. En Jesús Cabrera *et al.* (Comps.), *Farmacología*. México: Consejo Nacional contra las Adicciones - Secretaría de Salud - Centros de Integración Juvenil.
- UNODC. (2020). *4 Drug Market Trends: Cocaine Amphetamine – Type Stimulants. World Drug Report 2021*. Recuperado de: [https://www.unodc.org/res/wdr2021/field/WDR21\\_Booklet\\_4.pdf](https://www.unodc.org/res/wdr2021/field/WDR21_Booklet_4.pdf).



# El terrorismo como amenaza en los ámbitos global y nacional

Jaime Alfonso Lasprilla Villamizar\*

## Introducción

El propósito de este capítulo es reflexionar alrededor de uno de los temas de interés de investigadores, académicos y especialistas, crucial en la historia de la humanidad y presente en las confrontaciones entre naciones, pueblos, clanes y facciones, en diferentes periodos y escenarios del orbe, tan disimiles y distantes, que tal vez —sin considerar los antecedentes, las causas justas o no, el desenvolvimiento, los resultados y las consecuencias— sus alcances han servido a los objetivos de las guerras y conflictos mediante la generalización del terror como medio para lograr un fin en conquistas territoriales, reconocimiento de superioridad, sometimiento del adversario e imposición de voluntades, entre otros.

Desde los pasajes bíblicos hasta en los hechos más recientes, se cita la victoria del pequeño frente al grande, la debilidad imponiéndose sobre la fortaleza, el desequilibrio creado por minorías sobre mayorías, las fuerzas expedicionarias derrotadas por insurgencias, el colapso de centros de gravedad y los extremismos políticos, sociales, religiosos, ideológicos y armados, todos estos patrocinando el caos, la destrucción, la muerte y la desesperanza en países de todos los continentes.

Surgen aquí cuestionamientos sobre cuáles serían las razones para que, en medio de esa enorme disparidad, la historia se siga repitiendo. Tal vez entre tanta

---

\* General (ra), excomandante del Ejército de Colombia. Magíster en Estrategia de Seguridad Nacional de la Universidad de Defensa en Washington (EE. UU.). Magíster en Seguridad y Defensa de la Escuela Superior de Guerra. Administrador de Empresas de la Universidad Militar Nueva Granada. Correo electrónico: jaimelasprillac@gmail.com.

proliferación de literatura en tiempos modernos, las raíces estudiadas, los fundamentos doctrinales planteados y las aproximaciones al fenómeno, no han dado respuestas prácticas a las demandas de la comunidad internacional y la seguridad supranacional. En consecuencia, los desenlaces fatales como los antes mencionados han ido en aumento, mientras quienes cobran la victoria los mueve el fanatismo, la inspiración, la voluntad de vencer, la explotación de vulnerabilidades (Verstrynge, 2005), la flexibilidad, la sorpresa, la aproximación indirecta y un común denominador: el terror o el terrorismo que, junto con la guerra de guerrillas o guerra convencional, han sido recursos de las revoluciones, insurgencias, rebeliones y alzamientos (O'Neill, 2005). Estos movimientos inhabilitan cualquier libertad de acción individual o colectiva, y desafían los contextos tradicionales de la geopolítica, la estrategia, el arte operacional y las tácticas, de hecho, imponiendo un reto enorme a los Estados en todos los campos del poder.

El relato del Antiguo Testamento de David y Goliat, mencionado para el caso en el libro *The Sling and The Stone (La honda y la piedra)* del coronel de Infantería de Marina de los Estados Unidos Thomas X. Hammes (2004), no está lejos de ser comparado con las guerras de Indochina (1955-1965), Chechenia (1999-2009), Somalia (1991-2021) y la antigua Yugoslavia (1991-2001), así como con los insurgentes iraquíes enfrentando Fuerzas de Coalición (2003-2021), la URSS soportando una vergonzosa derrota en Afganistán (1978-1992), el ataque de Al Qaeda del 11 de septiembre de 2001 al corazón de los Estados Unidos y, guardadas las proporciones, la invasión de Alemania a gran parte de Europa durante la Segunda Guerra Mundial mediante la táctica *Blitzkrieg* (guerra relámpago); o como hoy, al mejor estilo de los talibanes (el terror), la recuperación y el control de casi todo el territorio afgano en cuatro meses.

En medio de un contexto internacional de alta tensión, caracterizado por disputas de hegemonía y consolidación de centros de poder geopolíticos y geoeconómicos, el mundo nos presenta un horizonte de inseguridad, ingobernabilidad y falta de liderazgo; de terrorismo selectivo, violencia, economías y finanzas ilícitas; de armas y ciberataques; así como desastres de origen natural o provocados, todos con efectos catastróficos para la economía, las comunidades, la población en general y la seguridad.

La llamada Cuarta Revolución Industrial, donde confluyen la robótica, la nanotecnología, la realidad virtual, la impresión 3D, el internet de las cosas, la inteligencia artificial, la biología avanzada y, en especial, el ciberdominio, imponen hoy y hacia el futuro una escala de cambios impredecibles que deberán ser administrados de manera conveniente por los países. Esto, por un lado, para generar los mayores réditos a la humanidad y, por el otro, reducir las oportunidades de organizaciones terroristas y del crimen transnacional en su intento de hacerse a espacios que son fundamentales para nuestra supervivencia.

De cara a estas grandes preocupaciones y expectativas conviene discurrir en este escrito, desde lo general a lo particular, primero intentando darle cierta claridad a expresiones que han sido determinantes en el desenvolvimiento histórico de la humanidad, guiando el convencionalismo de las confrontaciones armadas hacia la asimetría propia de las guerras revolucionarias, las de insurgencia y las insurrecciones, regidas todas por unos fines, objetivos o propósitos y la guerra de guerrillas, el terrorismo y la subversión como medios o formas de lograrlos. Muy a pesar del tiempo, de las experiencias, de las particularidades de cada caso y sus repercusiones, seguimos navegando en un mar de incertidumbre sobre su naturaleza, carácter y conducción (Howard, 2002).

Segundo, siendo el terrorismo difícil de definir, no importa los antecedentes y su evolución, nos muestra que sigue y seguirá desafiando la seguridad nacional (soberanía, independencia, la integridad territorial) como dinamizador de las denominadas guerras irregulares. A la vez este también conlleva un sinnúmero de riesgos y amenazas que pueden ser convenientemente aprovechadas (crisis económicas, calamidades medio ambientales, crimen transnacional organizado), incrementan los efectos devastadores que producen y las víctimas que ocasionan. Es por esto por lo que impactan la seguridad humana provocando miedo, repulsión, intimidación, radicalización (Cronin, 2004), desplazamientos forzados, migraciones y aumentando la marginalidad social. De ahí la importancia de analizarlo estructuralmente en este capítulo, como pieza central dentro del concepto de la seguridad multidimensional y de la estabilidad global, regional y nacional.

Tercero, establecer cuál ha sido el rol de la comunidad internacional para confrontar el terrorismo desde la óptica de las denominadas “guerras de cuarta generación” (Vásquez, 2016) y desde la perspectiva de la evolución del concepto de seguridad —nacional, multidimensional y humana (Álvarez y Fernández, 2018)— donde, sin distinción de categorías, el terrorismo ha cumplido un ciclo vital de surgimiento, fortalecimiento, adaptación y renovación, ajustado a los factores de tiempo y espacio, y a las dinámicas de cada momento en distintas latitudes del orbe.

En consecuencia, con lo anterior como referente para plantear unas alternativas de solución, se pretende identificar las regiones del mundo más afectadas por el accionar de estas organizaciones, estableciendo posibles patrones y sus soportes financieros.

Ahora, desde lo particular y observando la incuestionable experiencia de Colombia, también se determinarán cuáles han sido los elementos motivacionales de persistencia de las organizaciones terroristas, sus orígenes y su articulación a redes internacionales y las regiones de mayor impacto desde su accionar criminal. Para ello se tendrá en cuenta lo que, entre otros autores, Mary Kaldor (2001) ha denominado “las nuevas guerras”; Félix Guattari (1977) y Alexis López (2021),

“la revolución molecular” y “la revolución molecular disipada” —respectivamente—, o la llamada “primavera latinoamericana” por Alan Austria (2021), “guerras asimétricas” por Joseph Humire (2021) y “guerras híbridas” por Giles, 2016. Con esto se pretende establecer un gran cambio de paradigma de la naturaleza, el carácter y la conducción de la guerra, cuando el contexto lo es todo (Colom, 2018) y donde las amenazas son más difusas, el campo de combate es la sociedad en general, los centros de gravedad son la opinión pública y la legitimidad política, y la manipulación de redes sociales es el vehículo para exacerbar ánimos y propiciar actos terroristas de impacto.

A manera de cierre y frente a esa apreciación mundial, hemisférica, vecinal y local, tal vez lo más importante será esbozar algunas sugerencias de solución desde la corresponsabilidad de los Estados, el multilateralismo y la interoperabilidad, dentro de los conceptos de soberanía, independencia, integridad territorial y autonomía, que son cada vez más relativos para las naciones. Estos, sin duda alguna, deben imponer reformas y estrategias estructurales en los ámbitos diplomático, político, social, legal, procedimental, financiero, de investigación, militar y policial, al igual que de cooperación internacional, para enfrentar un abanico de posibilidades y escenarios casi ilimitados de los que disponen las organizaciones terroristas para hacer viables sus demenciales objetivos, constituyéndose en un indudable desafío al poder nacional.

Al depender el terrorismo del crimen transnacional organizado en escenarios de convergencia entre ambas amenazas, se genera una simbiosis instalada en regiones fallidas y países desarrollados a través de redes clandestinas. De ahí la importancia de ver estos fenómenos como multidimensionales, interdependientes, globalizados e interconectados, con miras a conocerlos y abordarlos de manera holística.

Para las naciones, los países, los pueblos y las comunidades, en general, aumentaran los riesgos ante la impredecibilidad del terrorismo, sus inesperados cambios y sus procedimientos relámpago. Esto, en la medida en que los factores de inestabilidad se acentúen, aumenten las vulnerabilidades, no haya coherencia institucional entre fines, estrategias y capacidades, y no se establezca en la arquitectura de los organismos y las relaciones internacionales verdaderos mecanismos de cooperación, estrictamente necesarios para conjurar las causas e impedir la extensión de los efectos dándole una visión y manejo prospectivo.

## Conviviendo entre revoluciones, insurgencias y terrorismo

Desde la Segunda Guerra Mundial, nos hemos enfrentado a un ambiente internacional inestable, peligroso y violento, acentuado en el pulso de las grandes

potencias por la consolidación y dominio de regiones de gran valor geopolítico, disputas por el control de fuentes de recursos no renovables; luchas étnicas, religiosas, ideológicas y sociales trasladadas a la confrontación armada; y los signos de malestar en la globalización (Stiglitz, 2003). De hecho, hay un estimado de la ocurrencia permanente de ocho guerras con un número significativo de víctimas que sobrepasan los millones; y en el contexto de las guerras internas y de insurgencia, especialmente, ya suman 248 conflictos armados en 153 zonas del planeta (Global Terrorism Index, 2018).

Coincidente con los enfoques más antiguos del “arte de la guerra” (Sun Tzu, en 400-320 a. de C.) y la “guerra total” (Clausewitz, en 1832); y los más recientes, las “nuevas guerras” (Kaldor, 1999), las “guerras de cuarta generación” (Hammes, 2004) y las “guerras híbridas del siglo XXI” (Colom, 2018). Dichos enfoques, sin importar quiénes o con qué fuerza se han librado (carácter) y cómo se conducen (aspectos cambiantes), han mantenido unos elementos perdurables que son inmutables propios de su naturaleza, como la lógica de la violencia, la incertidumbre entre victoria y derrota, el choque y la oportunidad que le son inherentes (Griffith, 1999).

Pero tal vez lo que ha incidido en el cambio de la naturaleza de la guerra y su impacto es la condición de flexibilidad dada por los aspectos de asimetría que se explotan (chico frente al grande, débil frente al fuerte, ejércitos invisibles, olas de terrorismo), la adaptabilidad a todo tipo de contexto y la aproximación indirecta (Liddell Hart, 1929) que hábilmente se emplea. Circunstancias aprovechadas en las guerras de insurgencia, revolucionarias o subversivas, causando inestabilidad política a imperios, reinos o Estados en diferentes regiones del mundo y en distintos periodos de la historia (Boot, 2013). Para referirse a estos conflictos se han empleado comúnmente los conceptos de “guerra no convencional”, “guerra irregular” y actualmente “guerra híbrida” (Cimadevilla, 2019).

Mientras, las prolongadas guerras revolucionarias —originadas en divergencias o insatisfacción social, política y económica, que van creciendo de manera silenciosa— surgen como una agitación repentina, espontánea y no planeada (García, 2013). Sin embargo, son poco predecibles, logran un amplio apoyo de la población y los líderes aparecen una vez se ha producido el levantamiento popular.

Este estado de cosas supone, inevitablemente, llevar a una transformación profunda y duradera, propiciada por quienes asuman el poder.

Desde la antigüedad se han conocido connotados hechos enmarcados dentro del concepto de las guerras revolucionarias (Birtle, 1997) que se originaron ante la presencia de un orden invasivo, represivo o colonial, al cual se opusieron con el uso de las armas los movimientos que nacieron de grupos subversivos,



causando inestabilidad política a imperios, reinos o Estados (Cimadevilla, 2019): la primera guerra judeo-romana (entre el 67 y 73 d. C.), en la que las comunidades judías neutralizaron el avance del Imperio romano; la expansión de los ejércitos nómadas de Gengis Khan en el siglo XI contenida por Asia; los focos de resistencia y libertarios de los siglos XVIII, XIX y XX; la Revolución francesa (1789); la guerra de Independencia de los Estados Unidos (1776); las corrientes emancipadoras en América Latina; y las guerras de liberación nacional en Asia y África son algunos episodios.

En época más reciente, la Revolución bolchevique de 1917 condujo al derrocamiento del régimen zarista imperial y a la instauración de otro, el leninista, tomando en consideración la situación económica y social de la Rusia de mediados del siglo XIX y principios del siglo XX, en el contexto del atraso, miseria y explotación obrero-campesina de la primera ola industrial. Esta creó las condiciones para la conformación de la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas (URSS) de corte marxista-leninista y abrió el camino para los procesos revolucionarios en diferentes partes del mundo.

A diferencia de Rusia, cuyas motivaciones facilitaron las tensiones obrero-patronales promovidas por Marx y Engels en el ocaso del siglo XIX, la mayor inspiración e ímpetu se dio a través del pensamiento de Mao-Tse-Tung, quien conceptualizó y llevó a cabo en China el modelo de la guerra popular prolongada, apoyada en una bien organizada masa, con el respaldo popular y una guerra de guerrillas conducida en gran parte en áreas rurales como táctica para la consecución de los objetivos (Taber, 2002).

El éxito logrado por Mao fue replicado por el Viet Minh contra el dominio colonial francés a finales de los cuarenta y comienzos de los cincuenta, y casi diez años después las guerrillas del Vietcong, siguiendo la línea maoísta, inician lo que en 1975 se convirtió en la victoria contra Vietnam del Sur y los norteamericanos.

Bajo condiciones similares de debilidad política, desintegración social, represión, crisis económica e insatisfacción generalizada de la población civil, así como por marcadas diferencias étnico-religiosas e ideológicas, se presentaron sucesivas revueltas en medio de triunfos y capitulaciones en Chipre (1955), Palestina (1948), Argelia (1991) y Cuba (1959).

La asimilación y adaptación de los modelos exitosos en China e Indochina fueron replicados en África, Centro y Suramérica bajo contextos y características particulares.

La descolonización de Asia y África iniciada en 1945, después de la Segunda Guerra Mundial, continuó en la década de los sesenta, recogiendo el clamor de los pueblos por independizarse del dominio del Reino Unido, Francia, Portugal y

Holanda, así como la profundización del resentimiento por el racismo y las desigualdades, aprovechando la pérdida de hegemonía y la distracción de Europa en asuntos globales.

En las metrópolis, el mapa del mundo se moldeó de forma más compleja con la aparición de nuevos Estados afroasiáticos y con ello se alteró la estructura de los organismos internacionales con socios adicionales, generando desequilibrios de poder. En los antiguos territorios coloniales, la independencia no supuso el fin de los problemas, porque los Estados que surgieron, continuaron dependiendo económicamente de su país anfitrión, favoreciendo el neocolonialismo, el incremento de la deuda contraída y las malas administraciones de los propios gobiernos, que aunados a la corrupción ahondaron el subdesarrollo y la pobreza.

La inestabilidad política estimuló conflictos y guerras por delimitación de fronteras y disputas étnicas y tribales, así como se desencadenó un mayor desequilibrio social por las duras condiciones de vida y el analfabetismo generalizado.

Como consecuencia, la devastación económica, la pérdida de recursos naturales, la división geopolítica y el dominio político fueron el caldo de cultivo para el aprovechamiento y proliferación del marxismo ideológico, de corrientes religiosas extremas y de clara injerencia externa entre Occidente y Oriente en el marco de la Guerra Fría y por los intereses prevalentes de las potencias.

En América Latina, la descolonización se dio como resultado de las guerras de independencia del siglo XIX, antesala a las guerras civiles de la primera mitad del siglo XX, a las luchas partidistas por el poder y también al coletazo de la Guerra Fría que en su órbita de influencia Este-Oeste patrocinó ideológica y militarmente a Estados a través de dictaduras o grupos subversivos en la región: los Montoneros en Argentina, los Tupamaros en Uruguay, la Guerrilla de Ñancahuazu en Bolivia, el Movimiento de Izquierda Revolucionario en Chile y el Frente Sandinista de Liberación Nacional en Nicaragua (Cimadevilla, 2019) fueron contenidos por gobiernos militares en distintos países de Centro y Suramérica.

Los principios de Karl Marx y Friedrich Engels, y las ideas de Lenin, así como la doctrina maoísta de la guerra popular prolongada y, posteriormente, la influencia de la Cuba castrista fueron recogidos en el continente como inspiración o base ideológica directa para devenir en procesos revolucionarios o insurgencias, acomodados y abrigados preferiblemente por la impronta de la guerra de guerrillas, la subversión y el terrorismo como métodos, bajo el sostenimiento internacional propio de comienzos de los sesenta hasta finales de los ochenta, que se transformaron de economías autárquicas criminales a industrias transnacionales como el narcotráfico, la extorsión, el secuestro, el contrabando, el lavado de activos. Los grupos Sendero Luminoso del Perú y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) también tuvieron ese derrotero.

Ahora, la insurgencia es un levantamiento o una lucha armada de un grupo no estatal contra un gobierno establecido, que utilizando medios políticos (experiencia organizacional, propaganda y demostraciones) y violencia busca destruir, reformular o sostener las bases de legitimidad del Estado, subvertir el orden establecido y generar cambios en el gobierno, el sistema político, las autoridades y las normas existentes.

Bard E O'Neill (2005), en su libro *De la revolución al apocalipsis. Insurgencia y terrorismo*, lo conceptúa como un choque entre la legitimidad e ilegitimidad, y supone, por supuesto un rechazo a la comunidad política a la que pertenecen. La organización terrorista vasca ETA en España y el Ejército Revolucionario de Irlanda (IRA) reflejan estas posturas.

En África, el Oriente Medio y Asia, el colonialismo imperial de finales del siglo XIX y mediados del siglo XX dividió geoméricamente las comunidades políticas, abruptamente quebrantó los vínculos étnico-religiosos del pasado, ahondó las diferencias y estimuló los movimientos insurgentes, los que han permanecido latentes en las últimas décadas en Afganistán, Paquistán, Iraq, Irán, Turquía, Siria, Rusia, Filipinas, Somalia, Mali y República del Congo, para mencionar algunos referentes.

Los sistemas y regímenes políticos imperantes en casi todas regiones del globo también han sido objetivo fundamental de las insurgencias. Funcionalmente y en su estructura, se han atacado las instituciones y promovido el cambio de autoridades, las que consideran ilegítimas por su corrupción, ineficaz gestión o tendencia opresiva, y los modelos sociales y económicos por señalarlos de discriminatorios. El acceso del régimen cubano al poder a finales de los cincuenta y la insurgencia sudanesa de los sesenta son algunos ejemplos.

Es crucial para este análisis el identificar varios de los principales objetivos de los procesos de insurgencia en el mundo —como la alteración significativa del gobierno, el sistema político, las autoridades y las normas existentes— para referirnos a la tipología, por estar más asociados a sus similitudes que a sus diferencias, en especial hasta finales de los sesenta.

Robert Taber (2002) sintetiza el enfoque que Bard E. O'Neill (2005) utiliza para categorizarlas:

- Separatistas, anticoloniales y movimientos de liberación nacional como el Viet Minh en Indochina, el Frente para la Liberación en Argelia, el Mau Mau en Kenia, los Tigres de Liberación Eelam Tamil en Sri Lanka, el Frente para la Liberación Nacional en la Triple Frontera de Pakistán, Irán y Afganistán; insurgentes kurdos en Iraq, grupos chechenos en Rusia, el IRA en el Reino Unido, la ETA en España, el Ejército para la Liberación de Kosovo

y el Ejército de Liberación Nacional en Macedonia (antigua Yugoslavia). Organizaciones regionales, étnicas, raciales, religiosas, ideológicas o su combinación.

- Anarquistas, que pretendieron destruir el sistema político imperante, como las células negras en Alemania en los setenta, el grupo revolucionario de Italia, la Estrella Negra en Austria, 17 de Noviembre en Grecia, el Al Qaeda y las organizaciones de línea marxistas buscando socavar la ley, el orden, la autoridad en apoyo al fin último de reemplazo del sistema político.
- Igualitarios, que se enfocaban en transformar la estructura social dentro del sistema político existente a través del populismo. Una vez en el poder, actuaban de manera autoritaria, elitista y represiva. Movilizaron la población. El Partido Comunista Malasio, los Huks en Filipinas, el Vietcong en Vietnam del Sur, el Frente para la Liberación Nacional de Thai, el Ejército Rojo del Japón y el Frente Farabundo Martí en El Salvador. Los grupos remanentes de disidencias como Sendero Luminoso en el Perú, las extintas Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) de línea marxista-leninista y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) de línea cCastrista en Colombia, el Nuevo Ejército Popular en Filipinas y el Frente para la Liberación de Nepal han reivindicado, entre otros, motivos la igualdad para mantener su lucha armada.
- Tradicionalistas, que regidos por vínculos ancestrales y religiosos, soporados en una minoría de las élites económicas, clericales y militares que representan la mayor amenaza del siglo XXI. Limitada participación política de la población por coacción y empeño en cambios estructurales en el gobierno y sociedad. Grupos nacionalistas en España entre 1936 y 1939, los contras en Nicaragua durante los ochenta y los insurgentes en Yemen durante los sesenta que buscaron restaurar el antiguo régimen tribal chiita. Radicalismo religioso a través de regímenes políticos opuestos a cambios económicos, sociales y tecnológicos, fomentando el odio y la violencia extrema.
- Milicias islámicas o yihadistas, como el Partido Chiita de Dios (Hizbulah) en el Líbano, el Grupo Islámico de Iraq, el Grupo Armado Islámico Sunnita en Alergia, el grupo Hamás o el Movimiento Islámico de Resistencia en Palestina, Al Qaeda en Afganistán, Pakistán e Iraq, y tal vez los de mayor resonancia en Europa, Asia y África en las últimas décadas, el grupo yihadista Estado Islámico y el reciente Emirato Islámico (talibanes) en Afganistán, Pakistán, Iraq y la órbita de países musulmanes donde han actuado.
- Apocalípticos, que aspiran a un nuevo orden mundial. Combinan el fundamentalismo religioso y los alcances de carácter político para trascender

al Estado-nación, basados en modelos distorsionados del budismo, yoga, esoterismo, sintoísmo y cristianismo. Podemos rescatar aquí el grupo de Verdad Suprema de Japón.

- Pluralistas, que enfatizan las libertades individuales, la independencia y el compromiso, donde las estructuras políticas son diferenciales y autónomas. En el ocaso del siglo XIX, en Rusia los revolucionarios socialistas y elementos del Congreso Nacional de África contra el Apartheid en la Republica Surafricana en las décadas de 1870 y 1980. En épocas recientes, el Consejo Nacional de Resistencia de Irán, que aboga por suplantarse la tradicional teocracia por un sistema pluralista.
- Reformistas, que conducen expresiones revolucionarias a menor escala, no violentas y proponen reformas políticas, económicas y sociales con actos violentos de gran efecto para lograr equilibrio en demandas, como los grupos rebeldes en el Sudeste de Sudan en la década de 1960 y los zapatistas en México, que abogan por derechos de los indígenas. Las milicias kurdas en Irán y un segmento de insurgentes albaneses en Macedonia.
- Conservacionistas, con actos de violencia contra otros grupos armados ilegales y autoridades para generar cambios. Buscan mantener el *status quo*. El Ku Klus Klan, establecido en 1920 en el sur de los Estados Unidos para coartar las libertades de los afrodescendientes, o las antiguas Autodefensas Campesinas de Colombia que confrontaron a las FARC y el ELN entre los noventa y comienzos del siglo XXI.
- Comerciales, que sin agenda política, social o religiosa, ejercen influencia en territorios que controlan por la vía armada, donde someten por la fuerza o cooptación a la población para hacerse a economías ilícitas y garantizar los mercados nacionales e internacionales, como el Frente Revolucionario Unido de Sierra Leona, que a finales de los noventa adelantaron actos inhumanos contra civiles. Actualmente encontramos a los llamados cabecillas o señores de la guerra en Afganistán en la cadena del narcotráfico de amapola, los carteles de la droga de Jalisco, Sinaloa, Juárez, el Golfo, Tijuana y los Zetas en México, y las tendencias cada vez más criminales de las disidencias de las FARC, el ELN, el Clan del Golfo, los Pelusos y los Puntilleros en Colombia.

La insurgencia como fenómeno político-armado, donde lo primero supera los aspectos vinculados a la fuerza, se da en el contexto de un conflicto armado y en el marco de los posibles escenarios de las guerras revolucionarias. Tiene un registro de actividades de amplio espectro y un común denominador: el control de un área geográfica y la influencia poblacional. Se presenta como una lucha prolongada y metódica para alcanzar objetivos específicos, enarbola causas

revolucionarias y no distingue entre combatientes y civiles, a la vez que construye lazos con economías criminales como medio de financiación y no como objetivo.

En ambientes cada vez más volátiles, inciertos, complejos y ambiguos, la naturaleza de las insurgencias es mucho más confusa. Por lo tanto, adoptan un enfoque asimétrico del conflicto, actuando al margen de los cánones morales y legales de la sociedad, y utilizando variados métodos para alcanzar su objetivo principal de derrocar al gobierno: guerra de guerrillas, desobediencia civil, subversión, sabotaje, propaganda, reclutamiento, tácticas terroristas y partidos legales e ilegales, que son herramientas auxiliares que condicionan el fin último de la insurgencia.

En este paralelismo entre guerras revolucionarias e insurgencias, es común la impredecibilidad, el peso compartido por líderes del movimiento y masas populares, la estrecha relación del florecimiento de grupos insurgentes con escenarios netamente revolucionarios en casos como Malasia (1948-1969), Túnez (1952-1955), Marruecos (1952-1956) y Cuba (1957-1959), y hacerse al poder a través de la fuerza. Se diferencian a partir de los líderes del movimiento y su base social como elemento originario del levantamiento y actor desencadenante y coinciden en la forma de alcanzar sus fines: guerra de guerrillas, terrorismo, subversión, etc.

## Dimensiones perdurables del terrorismo y sus manifestaciones globales

Al definir el terrorismo hay que diferenciarlo del concepto de insurgencia (Cronin, 2004), porque mientras el segundo se relaciona con el fin último (forzar un cambio), el primero se relaciona con los medios que emplea el segundo para alcanzarlo (O'Neill, 2004), a pesar de la relación estrecha de los dos conceptos.

Hay que recordar que los grupos terroristas en el mundo se han consolidado a través de lo que a su juicio consideran validas convicciones, que en algunas oportunidades rayan con el fanatismo psicológico, ideológico o teológico, donde encuentran su inspiración, imponiendo niveles superiores de riesgo e impacto para los Estados, la población civil, la infraestructura y las fuerzas de seguridad que los combaten.

Relevante también es la existencia de factores endógenos propios de su organización, como la estructura jerárquica, la clandestinidad y la sorpresa con que actúan; las condiciones exógenas de apoyo a su alcance que les garantiza el cumplimiento de sus propósitos y el acceso a recursos por la disponibilidad de redes en otros países que los respaldan, especialmente fronterizos: santuarios geográficos y de economías criminales, políticos, sociales y diplomáticos, apalancados en múltiples intereses que aumentan la dificultad para enfrentarlos.

Bajo este contexto, resulta de singular importancia hacer referencia a sus orígenes (naturaleza), su carácter y su marcha en el tiempo (conducción), lo que nos muestra que el terrorismo sigue siendo una amenaza para la seguridad nacional, humana y multidimensional (Font y Ortega, 2012), de ahí la necesidad de un marco comprensivo de análisis y respuestas más allá de los dictámenes e intentos de soluciones habituales.

Mientras Audrey Kurth Cronin (2004), en el libro *Atacando el terrorismo. Elementos de la gran estrategia*, lo conceptúa como la sorpresiva amenaza o uso indiscriminado de violencia por parte de grupos no estatales contra inocentes para lograr objetivos políticos, Bard E. O'Neill (2005) destaca, como lo hemos señalado anteriormente, dos elementos que son interdependientes, indisolubles y vitales en presencia de las guerras revolucionarias, la insurgencia, los movimientos nacionalistas: la selección adecuada de los objetivos por alcanzar y el empleo extensivo de medios para conseguirlos.

Dentro de los primeros y, por supuesto, a largo plazo está provocar un cambio en el sistema o comunidad política, las autoridades o las normas. Y los segundos tienen que ver con recursos políticos como la diseminación de información a través de todos los canales disponibles, el entrenamiento e infiltración de agentes en el establecimiento, y la persuasión para apoyos de la organización y formas de guerra: terrorismo, guerra de guerrillas, sabotaje y subversión.

En un enfoque más actualizado, y aterrizado, Christopher Dishman (2016) sugiere que a partir de los años ochenta dos ingredientes adicionales aumentaron la complejidad en la interpretación y combate al terrorismo originado en múltiples motivaciones: las políticas económicas, ideológicas y teológicas, y las alianzas entre criminales y terroristas.

De estas y tantas exploraciones y aproximaciones al tema del terrorismo, la primera consideración va encaminada a entenderlo no como un todo sino como parte fundamental, al servicio y como herramienta para el logro del fin último: el Estado final deseado de esos procesos de la guerra popular prolongada, de la insurgencia y de los movimientos nacionalistas que se han descrito anteriormente.

En un intento por establecer las motivaciones y acciones de individuos y grupos terroristas, con una visión omnidireccional, de un abanico diverso, podemos identificar cuatro aspectos puntuales relacionados con su origen —psicológicos, ideológicos, religiosos y políticos— que históricamente han estado articulados o han enfatizado de manera particular, en respuesta a las dinámicas de cada momento. Esto, teniendo en consideración la persistencia de movimientos tradicionales que continúan activos y otros que han surgido en medio del extremismo político, ideológico o religioso, incrementando el desafío a la búsqueda de soluciones.

Se debe entender la naturaleza psicológica del terrorismo aprovechada como estrategia (Crenshaw, 1990), que difiere de un grupo a otro y aparentemente podría tener como bases individuales desordenes de personalidad, deficiencias mentales o comportamientos impulsivos (Cronin, 2004), dinamizados por la indignación frente a frustraciones sociales, privaciones, injusticias o regímenes opresivos. Sin embargo, no hay un perfil rígido que los caracterice y el involucramiento a estos grupos está también ligado a otros factores, como el liderazgo que se ejerza en función del adoctrinamiento, las expectativas de beneficio que se generen alrededor de los que apoyan una causa y la trascendencia de las actividades que ejecuten, donde los instrumentos de orden religioso e ideológico también cuentan.

En los inicios del siglo XX, durante de la Segunda Guerra Mundial y hasta comienzos de los setenta, la Revolución bolchevique en Rusia (1917) y el modelo de la guerra popular prolongada de China se trasladarán a otros escenarios en Asia, África y Latinoamérica que tuvieron su origen en la suma de crisis política, económica y social del momento. Se apoyaron en la población civil para los éxitos logrados a través de tácticas como asesinatos selectivos, guerra de guerrillas, insurrecciones locales y desobediencia civil.

En los años setenta, los grupos extremistas de Alemania Occidental, el Frente Popular para la Liberación Palestina (FPLP), ETA en España e IRA en Irlanda encontraron en el uso indiscriminado del terrorismo urbano —francotiradores, atentados con explosivos, secuestros, extorsión—, y ante la falta de apoyo popular generalizado, una compensación a la carencia de efectivos y un impacto inmediato de sus acciones.

Las raíces psicológicas de grupos como Hizbulá, Hamás y Al Qaeda, pese a diferencias en tiempo y evolución, han funcionado dentro la lógica del extremismo, con acciones de alto impacto, donde los ataques suicidas deben estar precedidos de una predisposición y ligados a ideologías muy convincentes o motivos religiosos radicales.

En el caso particular Al Qaeda, este grupo ha adoptado una estructura descentralizada, no jerárquica, basada en células clandestinas y conectadas tecnológicamente dentro de un espectro transnacional, en el que actúan bajo entronizadas bases psicológicas que desencadenan el extremismo.

Una breve construcción cronológica del origen ideológico del terrorismo y su asimilación permite situarnos en la era moderna en Rusia en 1880 y en Europa Occidental, los Balcanes y Asia en la siguiente década con la llamada “ola anarquista” (Rapoport, 2004), característica dominante por el concepto de eliminar al Estado, al que se podía erosionar a partir de acciones encaminadas a asesinar prominentes miembros del gobierno.



A finales de 1800, con el marxismo se crearon las bases de una corriente filosófica, política y económica que enfrentaría al capitalismo, y cuyos preceptos han sido recogidos, acomodados y defendidos en el plano de la revolución armada durante varias generaciones a través de una estrategia de terror.

Como ya lo hemos señalado, en todos los continentes surgieron movimientos independentistas como resultado de la adaptación de la guerra popular prolongada en China, amparados por el comunismo, el socialismo, el castrismo y el guevarismo, que acentuaron las diferencias entre Este y Oeste, y se prolongaron hasta finales de los ochenta con el fin de la Guerra Fría.

Las guerras de Indochina, así como las anticolonialistas, las de insurgencia y las de liberación nacional, marcaron esta nueva ola. Un concepto de países patrocinadores de grupos terroristas revela el carácter transnacional de estas organizaciones.

La guerra del Golfo en 1991 y la aparición en escena de las Naciones Unidas reflejan la preocupación por el resurgimiento de actividades terroristas en apoyo a propósitos religiosos o el terror justificado en términos teológicos, también llamado “terrorismo sagrado”, de mayor repercusión en el islam entre chiitas y sunitas. En la India, el separatismo sijs armado; en Israel, los mesías judíos; la Yihad Islámica de Egipto, al que se le atribuye el asesinato del presidente Anwar el-Sadat en 1981 y los yihadistas en Afganistán, Iraq y Siria (Juergensmeyer, 2001).

## Un legado de nunca acabar

Uno de los peores flagelos que ha tenido la humanidad en toda su historia ha sido la guerra, y en ese contexto, el terrorismo en las dos últimas décadas (2000-2021) no solo ha evolucionado, sino que se ha transformado debido a la adaptación a dinámicas propias de la época como: la globalización, las hegemonías imperantes, las relaciones internacionales, las migraciones y el radicalismo ideológico y religioso; la competición de China, Rusia e Irán con los Estados Unidos; el dilema de seguridad en el Indo-Pacífico; la política exterior de Arabia Saudita e Irán en Oriente Medio, en un contexto de enfrentamiento geopolítico; Estados Unidos y el proceso de paz palestino-israelí; los conflictos de larga duración de Israel y Palestina; Marruecos y el Sahara Occidental; las repercusiones para la seguridad internacional en el Norte de África y el Sahel; Turquía, Siria, Afganistán e Iraq entre intereses hegemónicos y reacomodamiento regional; las consecuencias para Suramérica de una prolongada agonía del régimen corrupto en Venezuela; y en Colombia, una mala paz y la consolidación de grupos armados organizados, articulados a carteles del narcotráfico y al crimen transnacional organizado en la vecindad, con México y Centro América, y su impacto en otros continentes.

Indudablemente, los hechos posteriores al fin de la Guerra Fría marcaron el final del enfrentamiento Este-Oeste, y supuso una baja de la tensión mundial desembocando en la reducción de arsenales y el incremento del mercado ilegal de armas que nutrió a los grupos terroristas, algunos de los cuales eran huéspedes de países que estaban en la órbita de influencia de las potencias.

Los antecedentes inmediatos al 11 de septiembre de 2001 tuvieron sus orígenes en las confrontaciones étnicas, religiosas, ideológicas, económicas, sociales y políticas que no se habían resuelto del todo, y habían estado ocultas bajo el manto de las disputas entre comunismo y capitalismo (Cimadevilla, 2019), la pérdida del protagonismo del Estado y el intento de los organismos multilaterales de mediar en la resolución de los conflictos.

Las viejas cicatrices se convirtieron en nuevas heridas y, para 2021, se han registrado más de diez guerras y conflictos activos en el mundo (Pérez-Olivares, 2021).

- En países como Camerún, desde 2017 se presentan ataques yihadistas del gobierno y grupos separatistas, demandando ayuda humanitaria para cerca de cuatro millones de personas.
- En Etiopía, país situado en el Cuerno de África, la tensa situación política desembocó en violencia étnica entre fuerzas gubernamentales y el Frente de Liberación Popular de Tigray.
- En Mozambique, los ataques de grupos yihadistas y el Estado Islámico agravan la situación humanitaria, afectando a 1,3 millones de personas.
- En el Oriente Próximo, la lucha de Israel y Palestina es una de las más longevas y tal vez muy difícil de solucionar dadas las intransigencias e intereses que la comportan.
- En el Sahara Occidental y Marruecos reanudaron sus hostilidades después de más de 30 años de alto al fuego entre el gobierno marroquí y el Frente Polisario.
- La región de Sahel comprende once países ubicados entre el norte del desierto del Sahara y la sabana sudanesa al sur, en los que la pobreza y la presencia de milicias y grupos terroristas es notoria.
- En la República Centroafricana, desde 2012, se libra un conflicto entre el gobierno y 14 grupos rebeldes. En un intento por consolidar un acuerdo de paz, varios grupos mantienen una ofensiva controlando algunas localidades.

- Siria lleva diez años en guerra entre una marcada resistencia y el gobierno del presidente Bashar al-Ásad, que ha recuperado una buena parte del control del territorio. Mas de 5 millones de refugiados reflejan las críticas condiciones sociales y económicas del país.
- Desde hace seis años, Yemen está sumido en una guerra civil que ha dividido el país en tres partes: al norte los hutís, con respaldo de Irán, y al sur los separatistas y los seguidores del gobierno. La situación actual presenta la mayor crisis humanitaria del mundo.

En Afganistán, un escenario con un pasado turbulento, hace unos años en aparente control con intervención internacional, hoy es el punto del planeta de mayor convulsión y atención. Los talibanes, grupo armado multinacional de corte religioso fundamentalista musulmán, entrenado en Pakistán, hizo parte de los grupos guerrilleros locales que resistieron desde 1979 y durante varios años la invasión soviética con el apoyo de Washington, que les suministró armas y dinero para entorpecer los objetivos de la URSS, la superpotencia rival que pretendía instalar un gobierno de corte socialista. Empezó así uno de los conflictos típicos de la Guerra Fría, en la que Estados Unidos y la Unión Soviética compitieron por el dominio del mundo (Crews, 2021).

En 1989 se retiran las tropas de la URSS, quedando el país sometido a una guerra civil entre varias facciones, que finalmente dejan en el poder a los talibanes. Entre 1996 y 2001, Al Qaeda floreció en Afganistán y dirigió los ataques más cruentos por el mundo.

Después de la embestida terrorista del 11 de septiembre de 2001, fuerzas de coalición lideradas por Estados Unidos ocuparon Afganistán y durante 20 años adelantaron la más prolongada y costosa campaña político-militar de los últimos tiempos. Sin embargo, las presiones políticas, una miopía cultural y el deterioro de las condiciones precipitaron la salida de las tropas dentro de lo que podría denominarse un repliegue defensivo.

Tal vez este sea un punto de retorno a las condiciones de hace dos décadas, donde el establecimiento construido, el desarrollo y las libertades alcanzadas no estaban en el presupuesto de los ciudadanos y autoridades afganas.

Negociar con terroristas (extremistas) tiene un precio muy elevado, no solo para los Estados Unidos y la comunidad internacional, sino por el riesgo de soportar el rigor de una cruzada a nivel mundial donde las condiciones actuales juegan totalmente en favor de los talibanes, el Estado Islámico y otros grupos que tienen hoy las puertas abiertas para capitalizar ganancias esquivas en el pasado. Aprovechar el “momentum” va a ser crucial.

El Estado Islámico, por otra parte, estaría buscando fortalecerse después de la derrota en Siria e Irak, y la caída de su autodenominado califato. Esta organización es aparentemente enemiga tanto de Occidente como de los talibanes y Al Qaeda, que tiene una visión de cálculo, en identificación de propósitos “el enemigo de mi enemigo podría ser mi amigo”. Esto aumentaría aún más el riesgo frente a amenazas, cuyos tentáculos no tienen límites. Por tanto, los conceptos de seguridad nacional, seguridad multidimensional y seguridad humana deben ser considerados de manera integral (Estado-nación, población, riquezas, infraestructura, identidad nacional y relaciones internacionales) y no por separado enmarcados en cronologías, sino en circunstancias cambiantes.

## Colombia, un referente mundial de violencia y resiliencia

La violencia en Colombia ha sido crónica y su recorrido histórico arranca en la Independencia, con orígenes y procesos similares a muchos países de la región, que corresponden a una cadena de sucesos, fenómenos y actores acumulados (Cimadevilla, 2019).

Cinco periodos fundamentales marcan esa senda:

a. El primero, provincial y de reconocimiento para formalizar la emancipación del dominio español, que culminó en los campos de Boyacá desde el punto de vista militar y a través de tratados con la aceptación de ingreso a la comunidad de naciones que le dieran Estados Unidos, Francia e Inglaterra.

b. Un segundo periodo, comprendido entre la creación de la Gran Colombia y su disolución, que estuvo matizado por diferencias políticas entre centralismo y federalismo, la crisis económica de Suramérica, la falta de comunicación por la extensión territorial y las tensiones regionales entre los pueblos que integraban la República.

c. Un tercer periodo, de nueve grandes guerras civiles y decenas de guerras locales (Alonso, 2014), entre las que figuran la guerra de 1830, la guerra de los Supremos (1839-1841), las guerras civiles de 1851, 1854, 1859-1862, 1876-1877, 1884-1885 y 1895, y la guerra de los Mil Días (1899-1902), cada una de las cuales es particular en relación con sus justificaciones, causas y desarrollos; y su carácter nacional, regional o local. Todas buscaban delimitación de territorios, dominio de poderes, derrocamiento de gobiernos, disputas por visiones divergentes, inclusiones o exclusiones sociales y étnicas, escisiones políticas, defensa de la soberanía territorial de los Estados federados o la autonomía central, generando continuidades de generación en generación.

d. Un cuarto periodo, denominado “La Violencia”, iniciando en la primera mitad del siglo XX, posterior a la cruenta guerra de los Mil Días entre liberales y conservadores, la pérdida del canal de Panamá (1903) y el conflicto colombo-peruano (1933) que dejaron ver las consecuencias nefastas de las divisiones políticas, la marginalidad social, las guerras civiles y los precarios recursos de defensa, mostrando enormes dificultades para controlar la geografía nacional y la debilidad del Estado para atender un tema de soberanía e integridad territorial (Estupiñán, 2012).

Como en otras regiones del mundo, el marxismo-leninismo también hizo metástasis en América Latina y Colombia no fue ajena a estos incentivos ideológicos, que entre 1917 y 1939 sentaron las bases para crear movimientos de agitación social, así como los partidos Socialista, el Partido Comunista Clandestino (PCC), que incorpora todas las formas de lucha (1923-1924), y el Partido Socialista Revolucionario, con liberales radicales que estimularon las marchas, movilizaciones sociales y protestas.

La participación de Colombia en la guerra de Corea, en el contexto de la Guerra Fría, marcó un punto de inflexión en la historia de las Fuerzas Armadas del país. Estas cambiaron su doctrina y su forma de operar, para enfrentar el bloque comunista de los años cincuenta y adaptarse a los retos que imponía la guerra irregular propiciada por la URSS utilizando como satélite a Cuba.

Entre 1948 y finales de los cincuenta se recrudece la violencia bipartidista, entre liberales y conservadores, apareciendo en escena otros actores, como las guerrillas comunistas, el bandolerismo y las autodefensas campesinas, que ahondaron las disputas y escalaron la confrontación a niveles insospechados. Si el enfoque del Estado estaba circunscrito a la lógica anticomunista, las guerrillas actuaron dentro de la del comunismo incubado años atrás.

Razones varias fueron esgrimidas para justificar el surgimiento de la violencia partidista-ideológica: exclusión política, inequidad, luchas agrarias de los años veinte, cambios sociales propiciados por la industrialización en los años treinta, aparición del proletariado urbano, fragmentación nacional y la muerte del caudillo Jorge Eliecer Gaitán, que aumentó las divisiones, heridas y odios.

Entre 1953 y 1957, un gobierno militar logra amnistiar a las guerrillas liberales. Le sucede una junta militar y posteriormente el llamado Frente Nacional, que pone en el congelador las incompatibilidades entre liberales y conservadores.

e. El quinto periodo, denominado del “conflicto armado”, es tal vez el más prolongado y de mayores connotaciones en la historia de Colombia. Inicia a comienzos de los sesenta y va hasta finales de 2016, con la firma de un acuerdo entre el grupo narcoterrorista FARC y el gobierno de turno.

Apoyados en lo presentado hasta ahora se puede entender que el conflicto en Colombia nace de la adaptación de un modelo implantado a través de la historia en otros escenarios del mundo: Rusia, China, la península Indochina, África y Centro América, fundamentado en teorías marxista-leninista-maoísta y bajo el concepto de la guerra prolongada, cuyo principal objetivo es la toma del poder mediante la combinación de todas las formas de lucha.

Por supuesto, esta es una radiografía de cómo, a través del tiempo y durante diferentes gobiernos, evolucionó las FARC, cuáles fueron los principales eventos y cómo las estrategias de los últimos años llevaron a un debilitamiento gradual de esta organización terrorista, al punto que fue obligada a sentarse a una mesa de negociaciones con el gobierno nacional.

La Operación Marquetalia, la Operación Soberanía y los hechos fundacionales de las FARC (1962-1966); el crecimiento lento de este grupo y del Ejército de Liberación Nacional (ELN) en el último periodo de los sesenta y la década de los setenta, y escaso cubrimiento territorial; las seis conferencias guerrilleras, directrices para la creación del Estado Mayor y las FARC como movimiento político-armado; la estructuración del Secretariado de las FARC como órgano colegiado; la transformación de las autodefensas comunistas en guerrillas móviles; y la creación de los primeros destacamentos señalan estos primeros episodios.

La Séptima Conferencia, punto de quiebre en el desarrollo e implementación de los planes estratégicos de las FARC como organización revolucionaria con el lanzamiento de su nuevo modo de operar y su expansión significativa, marcaron su desarrollo por cerca de 20 años.

Las decisiones de orden financiero tuvieron trascendencia en estrecha relación con las metas de crecimiento y expansión territorial a través de la extorsión a grandes monopolios y traficantes en zonas cocaleras, siendo esto detonante de disputas con grupos paramilitares y otros grupos al margen de la ley.

Durante los siguientes cinco años a la Séptima Conferencia tuvieron gran importancia los diálogos de la Uribe (Meta), el acuerdo de paz con las FARC (1984) y el cese al fuego, mientras las FARC adelanto un pleno para ratificar su intención de tomarse el poder por las armas habiéndose doblado en número de integrantes.

Una miope visión del conflicto en Colombia y los planes de las FARC no permitió la implementación de una estrategia coherente por parte del gobierno para frenar su crecimiento, que al final de 1987 ya tenía 39 frentes por la decisión de fortalecerse en el campo armado y por el enorme peso que paulatinamente fue teniendo el narcotráfico y otras economías criminales en las finanzas de la organización. Esto hizo posible cumplir en buena medida con los objetivos planteados.

La década de los noventa fue de grandes complejidades para el país. Por un lado, el narcotráfico con los carteles de Cali y Medellín, que se afianzó a través de prácticas terroristas como mecanismo de intimidación al Estado y la población civil, y permeó todos los estamentos de la sociedad, creando una cultura de ilegalidad y de facilismo que aún persiste.

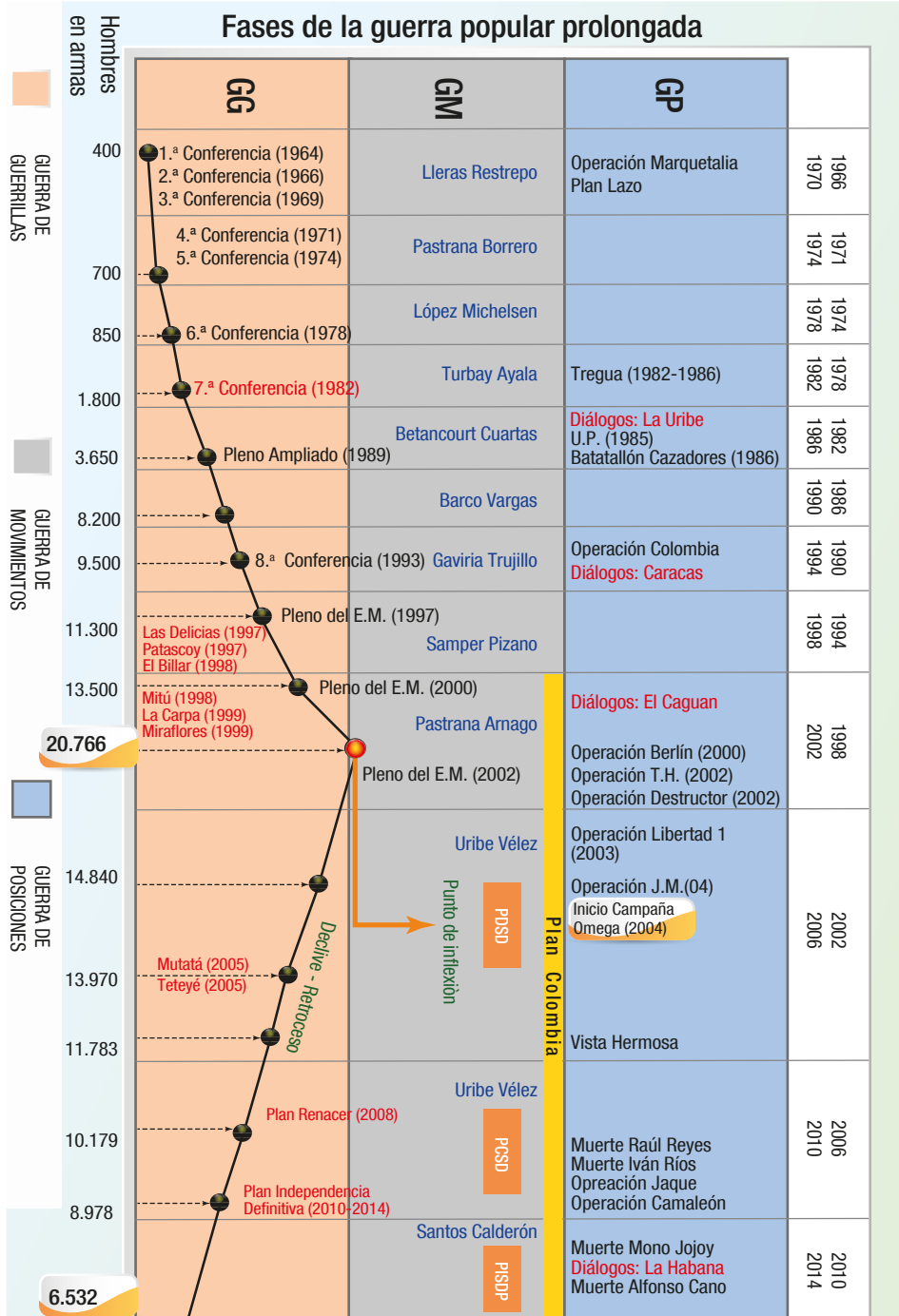
La descertificación del gobierno y el consecuente retiro de ayuda económica produjo un estancamiento en lo económico y social, y un debilitamiento notable de la seguridad, lo que le permitió a las FARC lograr sus mayores réditos, dando un salto cualitativo y cuantitativo. Este salto se afianzó con los golpes propinados a la fuerza pública y la dependencia de economías criminales, que desembocaron en un proceso de diálogo con despeje del territorio nacional, habiendo alcanzado su pico de crecimiento en 2000, acumulando cerca de 21.000 hombres en armas y pasando de la guerra de guerrillas a la guerra de movimiento.

También actuaban otros grupos como el ELN, de línea castrista, y el EPL, de línea maoísta —los dos, contemporáneos de las FARC—, mucho más locales y con prácticas terroristas más selectivas, orientadas hacia la población civil, infraestructura económica y la Fuerza Pública. Se sumaron el Quintín Lame (1984), la Corriente de Renovación Socialista (1981), el Partido Revolucionario de los Trabajadores (1982) y un actor de contrapeso a las FARC, aliado también de las economías criminales y promotor de la violencia generalizada, las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), que desde 1990 hasta su sometimiento a la justicia en 2010, contribuyeron a crear caos, destrucción y muerte, y a aumentar el desplazamiento forzoso en el territorio nacional (gráfica 1).

A finales de los noventa y comienzos de siglo, las cifras eran: 28.837 homicidios, 80 concejales asesinados, 680 víctimas de masacres, 92.667 familias desplazadas, 2.883 secuestros, 1.645 actos de terrorismo, 168 municipios sin Policía Nacional y más de 300 sin alcalde (de 1.098 municipios en total), imposibilidad de movilidad terrestre ante los riesgos de acciones terroristas, secuestros masivos en las carreteras, tasas de crecimiento económico muy bajas, con un PIB de tan solo el 1,7 % anual, e incremento de la migración de colombianos al exterior, especialmente a Estados Unidos y Europa.

El negocio de las drogas ilícitas —del cual las FARC han hecho parte— se constituyó en una problemática integral a nivel nacional, regional e internacional. En el marco nacional, se incrementó la oferta, generó violencia y amenazó la institucionalidad. En el ámbito regional afectó la economía y aumentó el desplazamiento forzoso y migración de población. En el campo internacional se hizo sensible la pérdida de valores, el impacto ambiental, la descomposición social, el financiamiento del terrorismo y la demanda de droga (gráfica 2).

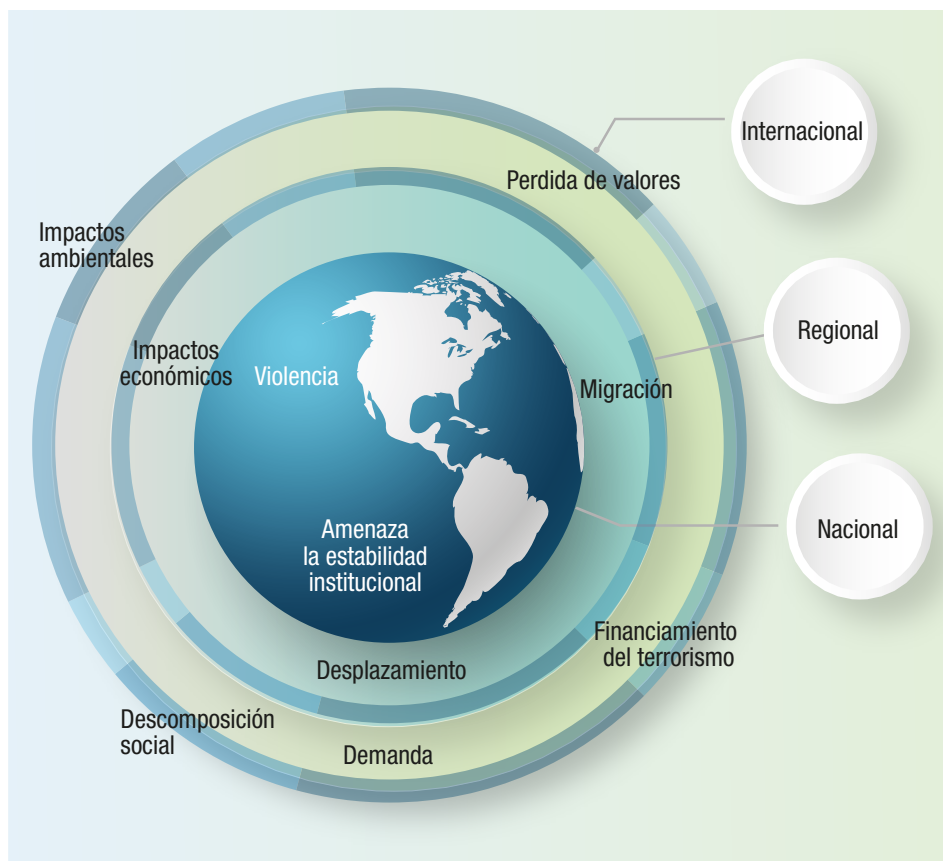
Gráfica 1. Evolución del conflicto colombiano



Fuente: Central de Inteligencia Militar-CIME (2015).



Gráfica 2. Problemática integral



Fuente: Policía Antinarcóticos (2002).

Una visión y atención integral de la violencia en Colombia y un proceso gradual de políticas y estrategias permitieron atenuar las causas y reducir considerablemente los efectos entre 2002 y 2015 (Ospina, 2014).

Los hitos del proceso según Eduardo Pizarro (2011 y 2018) son:

- De relaciones traumáticas con EE. UU. (Samper) a apoyos fluidos (Pastrana-Uribe).
- Cambios políticos en América Latina, triunfos de la izquierda democrática en Brasil, Uruguay, Chile y El Salvador, y gobiernos radicales en Nicaragua, Ecuador, Bolivia y Venezuela, favorables a las FARC. Buscaron estatus de beligerancia (gobierno en gestación).
- Operación Libertad I y II (neutralización asedio de Cundinamarca). Repliegue de las FARC a los departamentos del Meta, Caquetá y Putumayo.

- Fracaso de negociaciones de paz en El Caguán y fin de la zona de distensión (42.000 km<sup>2</sup> despejados en cinco municipios vitales): La Uribe (entrada al centro de despliegue estratégico), La Macarena (emporio de la economía ilegal), Mesetas, Vista Hermosa y San Vicente del Caguán (sede política).
- En consecuencia, costosa derrota política para las FARC y progresiva vulnerabilidad en lo armado.
- Revolución estratégica de las FF. MM. y la Policía Nacional para afrontar y frenar el crecimiento cualitativo y cuantitativo de las FARC y superar los golpes de la Fuerza Pública, así como la proliferación de hostilidades.
- Soldados profesionales Fuerza de Despliegue Rápido (FUDRA), brigadas móviles, unidades especiales del Comando de Operaciones Especiales de Ejército (COESE), inteligencia, aviación, comunicaciones, capacidad de combate nocturno, infantería de marina y fuerza aérea.
- Plan Colombia, con sus componentes social, de recuperación para el Estado del monopolio de las armas, internacionalización del proceso de negociaciones y lucha contra el narcotráfico (énfasis).
- Desarrollo alternativo de cultivos, asistencia a población desplazada, DD. HH. y fortalecimiento jurídico.
- Mitú (símbolo de la capacidad de daño de las FARC); Pavarando, Tamboraes, Miraflores, San Luis, Uribe y los golpes anteriores (Patascoy, Puerres, Las Delicias, El Billar, La Carpa) mostraban una gran debilidad del Estado, de las FF. MM. y de la Policía Nacional.
- Respuesta FF. MM.: éxitos en Puerto Rico y Puerto Lleras (Meta), Hato Corozal (Casanare), Berlín (Santander), Gato Negro (Vaupés) y Barranco Minas (Guainía).

Cada gobierno, en su momento, diseñó un plan de desarrollo bien intencionado, que buscó enfrentar los desafíos del momento, tanto internos como externos, y garantizar el cumplimiento de la constitución en materia de seguridad (tabla 1).

Tres factores fueron decisivos para superar la casi desventaja en la confrontación con los grupos terroristas, las autodefensas y el crimen transnacional: voluntad política y liderazgo, apoyo de la población civil y una combinación sostenida de políticas de Estado, planes nacionales de gobierno, diseño estratégico y empleo, conjunto de las FF. MM. y coordinado con la Policía Nacional. Estos marcaron el debilitamiento sostenido de las FARC, que se tradujo en una reducción de sus capacidades de más del 70 % entre 2002 y 2015 (gráfica 3).

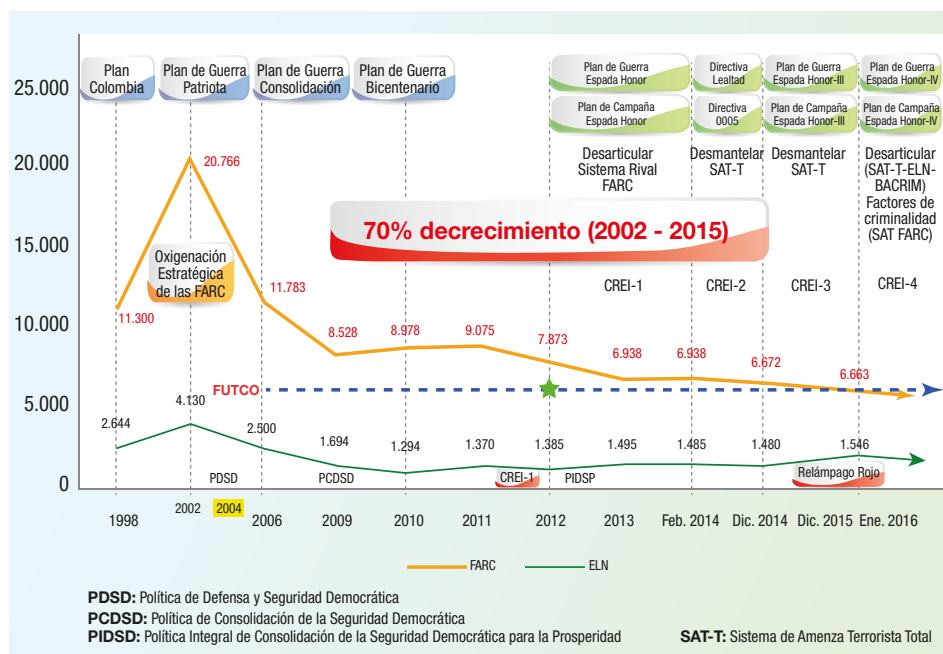
Tabla 1. Planes nacionales de desarrollo

Periodo	Presidente	Plan de desarrollo	Aspectos	Defensa y seguridad
1998-2002	Andrés Pastrana	Cambio para Construir Paz	Desarrollo y Paz	Plan Colombia
2002-2006	Álvaro Uribe	Hacia un Estado Comunitario	Seguridad Democrática	Política de Defensa y Seguridad Democrática
2006-2010	Álvaro Uribe	Estado Comunitario, Desarrollo para Todos	Seguridad Democrática	Política de Consolidación de la Seguridad Democrática
2010-2014	Juan Manuel Santos	Prosperidad para Todos	Consolidación de la Paz	Política Integral de Defensa y Seguridad para la Prosperidad
2014-2018	Juan Manuel Santos	Todos por un Nuevo País	Paz, Equidad y Educación	Política de Defensa y Seguridad por una Nueva Colombia
2018-2022	Iván Duque	Pacto por Colombia, Pacto por la Libertad	Legalidad, Emprendimiento y Equidad	Política de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad

Otros aspectos para tener en cuenta:

- 1950: Inicio de la práctica de la planeación en Colombia.
- 1968: Creación de la Dirección Nacional de Planeación (DNP).
- 1991: Constitución obliga al Plan Nacional de Desarrollo (PND).
- 1994: Ley orgánica.

Gráfica 3. Decrecimiento (2005-2015)



Fuente: Jefatura de Operaciones del Ejército (2015).

La respuesta del Estado colombiano y sus Fuerzas Militares, con apoyo de la Policía Nacional, se basó en el diseño y la implementación de un proceso exitoso de cuatro fases: la primera, de 2000 a 2006, recuperando el control territorial; la segunda fase, de 2007 a 2011, guerra hacia las organizaciones en los campamentos para desarticularlas; tercera fase, de 2011 a 2014, guerra en profundidad y hacia la retaguardia de las estructuras contra blancos de alto valor, para estimular la desmovilización; y cuarta fase, ocupando las áreas de influencia del enemigo en profundidad creando condiciones para el control Estatal.

El esfuerzo conjunto de las FF. MM. y coordinado con la Policía Nacional, así como la acción unificada con otras agencias establecieron una diferencia (tabla 2).

**Tabla 2. Estrategia militar general de las FF. MM.**

I Fase - Recuperación control territorial (2002-2006): Política de Defensa y Seguridad Democrática	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Seguridad áreas urbanas y carreteras.</li> <li>- FUTCO - Comandos Conjuntos.</li> <li>- Fortalecimiento de capacidades.</li> <li>- Entre 2001 y 2012: el Ejército pasa de 147.000 a 230.000 hombres, Armada de 21.000 a 35.000, Fuerza Aérea de 11.000 a 14.000 y Policía Nacional de 121.000 a 167.000 hombres.</li> </ul>
II Fase - La guerra en los campamentos (2007-2011): Política de Consolidación de la Seguridad Democrática	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Campaña contra el mando y control.</li> <li>- Programa de desmovilización.</li> <li>- Se recupera la iniciativa total.</li> </ul>
III Fase - Profundización operaciones en áreas bases (2011-2015): Política Integral de Defensa y Seguridad para la Prosperidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Revisión estratégica CREI. Iniciativas.</li> <li>- Creación Fuerzas de Tarea de Acción Conjunta, Coordinada e Interagencial.</li> <li>- Operaciones sostenidas en profundidad. Creación CCOES.</li> <li>- Golpe estratégico obliga a la guerrilla a no estar tranquilos en su casa.</li> <li>- Judicialización estructuras armadas y milicias.</li> <li>- Ingenieros militares apoyo áreas más afectadas.</li> </ul>
IV Fase - Reconocimiento de la victoria militar: Posacuerdo.	PDSTNP

Fuente: Spencer *et al.* (2016).

## Rastreando las fuentes de financiación de organizaciones terroristas

Toda organización terrorista para su supervivencia, más allá de una doctrina ideológica que les dé identidad, de bases religiosas que fortalezcan sus creencias o de fuerza política que las respalde, y del apoyo de la población civil de manera abierta o preferiblemente clandestina, tiene obligatoriamente que disponer de fuentes de financiación para el sostenimiento de su aparato.

Las dinámicas de la mundialización o “apertura de fronteras”, con el tiempo, modificaron el comportamiento de esas estructuras que pasaron de tener soportes domésticos representados en ayudas directas de simpatizantes, a apoyarse en actividades delincuenciales puntuales, como los asaltos a entidades financieras, las extorsiones, el contrabando (mafia italiana, Cosa Nostra americana, la yakuza en Japón) y el cobro ilegal de impuestos sobre actividades lícitas e ilícitas —mercado de bienes, cultivos de amapola, coca, marihuana (guerrillas del Vietminh y Vietcong en Indochina), talibanes y Al Qaeda en Afganistán, Sendero Luminoso en el Perú, FARC y ELN en Colombia)— a grandes organizaciones de tipo estatal con enfoque transnacional, enlazadas a grupos pequeños descentralizados, redes autodirigidas, hasta individuos que se han inspirado en entornos radicalizados o autorregulados (movimientos violentos urbanos) y patrocinados todos por industrias del crimen a gran escala.

En la consolidación del terrorismo de carácter yihadista como una de las mayores amenazas para la seguridad global desde su epicentro Afganistán, Iraq y Siria, los grupos terroristas Isis y Al Qaeda por su perversa ideología extremista, y la violencia que sustentan se han proyectado y expandido más allá de su territorio originario (Diez, 2021).

A pesar de la derrota de Al Qaeda en Iraq en 2017 y en Siria en 2019, que frenaron su proyección global de conformar el “califato islámico” del siglo XXI, sus fuentes de financiación permanecen activas y se han extendido hacia África Occidental y África Central. Estos son un destino atractivo para redes de delincuencia, en Estados fallidos o donde el crecimiento demográfico, el urbanismo descontrolado, el desempleo, la falta de inversión de capitales, los gobiernos ineficaces y las dinámicas de diásporas regionales amplifican los efectos de las grandes dificultades políticas, económicas y sociales (OCDE, 2019):

- Sierra Leona, República Democrática del Congo, Liberia, Guinea Bissau, República Centro Africana, Costa de Marfil, el delta del Níger y la región sudanesa de Darfur tienen un nivel generalizado de corrupción, fronteras permeables y creciente cultura de impunidad, han alimentado el desarrollo de todo tipo de prácticas al margen de la ley, asociadas al narcotráfico, trata de seres humanos, contrabando, migración ilegal, explotación y tráfico de recursos naturales (petróleo, piedras preciosas y madera), delitos financieros (blanqueo de activos y delitos fiscales), tráfico de armas, municiones y explosivos, y subvención del terrorismo.
- Las operaciones de Hizbulá en el Líbano han sido favorecidas con fondos procedentes de la explotación de diamantes de África Occidental.
- Los complejos y extendidos entramados delictivos en Asia, dedicados a apuestas ilegales, extorsión, secuestro, tráfico de drogas, tráfico de personas,

lavado de activos con implicaciones en otros delitos como corrupción y prostitución (Interpol, 2020).

Europa es considerado uno de los continentes de mayor impacto del terrorismo y del crimen transnacional organizado, por los atentados que han ocurrido y la amenaza persistente por ser un objetivo de proliferación del yihadismo. Además, es escenario de reclutamiento de células, infiltración mafiosa como la organización italiana la 'Ndrangheta, de la región de Calabria, presente en los cinco continentes con vínculos familiares, prácticas políticas y comerciales corruptas —narcotráfico, blanqueo de capitales, extorsión, contratos públicos ilícitos— (Rizzi, 2020).

También Europa sigue siendo destino de narcotráfico por demanda de consumo y puente para envío o recepción a través de las llamadas: ruta de los Balcanes (Afganistán, Irán, Turquía), ruta norte (Afganistán, Asia Central, Rusia) y ruta de Pakistán; todas ellas utilizando corredores aéreos y marítimos de África, Asia y el Oriente Medio, y a través de la India (UNDOC, 2021).

Los casos en Latinoamérica de maridaje entre terrorismo y el crimen transnacional organizado los han acompañado factores, fuentes, alianzas y modalidades muy coincidentes con los del antiguo continente y son de vieja data.

Asistidos por la URSS y su satélite Cuba, se alentaron los procesos de insurrección en Centro y Suramérica, donde El Salvador, Honduras, Nicaragua, Perú, Bolivia y Colombia fueron el epicentro. La isla dio albergue, adoctrinó y armó a integrantes del M-19, que en medio de oscuros pactos con el cartel de Medellín en 1985 asaltaron el Palacio de Justicia.

Las FARC y ELN, entre 1964 y 2021, también han contado con todo tipo de apoyos: desde ideológico, de reconocimiento político y armado, hasta santuarios geográficos y diplomáticos. Deshonorosamente, México fue sede del llamado Comité Internacional de las FARC, que, bajo el paraguas de la diplomacia paralela, entre 1995 y 2002, buscó terceros validadores para sus pretensiones de beligerancia (Torrijos y Pérez, 2017).

El tráfico de armas por el Pacífico desde Cuba para el M-19 en 1981; el ingreso de 10.000 fusiles AK-M jordanos, adquiridos y enviados a las FARC en 1999, a través del asesor del presidente Fujimori del Perú, Vladimiro Montesinos (Comisión Investigadora Congreso del Perú, 2003); y la presencia de militantes del Ejército Rojo, de camboyanos (Interpol, 2001), de terroristas de ETA (País Vasco y Libertad) y del Ejército Republicano Irlandés (IRA) como asesores en las FARC en 2001; todos estos sucesos renovaron las prácticas de guerra urbana y los métodos utilizados en las fases de la guerra de guerrillas y guerra de movimiento con la implementación de armas no convencionales y de artefactos explosivos improvisados (*El Tiempo*, 2001).

En la última década, el crimen transnacional organizado ha tenido un manejo particular en Latinoamérica en asocio con organizaciones criminales y terroristas de Europa, Asia, África y Oceanía, y pese a presentar manifestaciones como las mencionadas, el tráfico de cocaína especialmente hacia Europa, supera todos los mercados ilícitos, teniendo como núcleo a África Occidental y Central (Sampó, 2019).

La relación entre América Latina como región productora, concentrada en tan solo tres países —Colombia, Perú y Bolivia— y África Occidental como zona de tráfico, acopio y consumo, apropiada para los traficantes latinoamericanos, encuentran a los Estados africanos cooptados por organizaciones criminales que generan mayores incentivos y rutas menos riesgosas para sus operaciones, y donde la demanda se concentra en forma mayoritaria en países desarrollados, especialmente en EE. UU., Europa y Asia, sirviéndoles de puente y empleando rutas que eluden los carteles mexicanos y controles americanos. Traficar a EE. UU. desde México cayó del 70 % en 2013 al 39 % en 2016 (Troncoso, 2017).

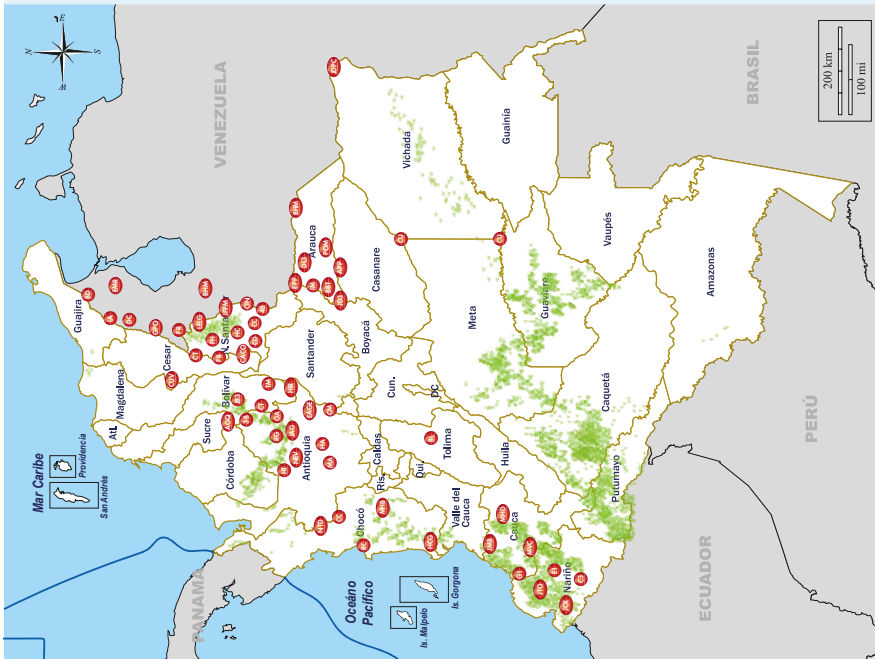
Así como Sahel, el golfo de Benín y la costa atlántica son para África Occidental *hubs* de la industria criminal hacia Europa, Asia y Oceanía, igualmente lo es Venezuela para el continente y hacia otros destinos en el mundo, con el agravante que la marcada injerencia de Rusia, China e Irán en el país vecino ha incrementado considerablemente los factores de inestabilidad en la región.

Después del proceso de negociaciones de las FARC con el gobierno de turno, que permitió la desmovilización de aproximadamente 13.000 integrantes, y ante un escenario de posacuerdo que limitó la acción del Estado, especialmente contra el narcotráfico, aparecieron nuevos protagonistas para darle continuidad y con otros tintes a un conflicto armado que ya completa 60 años en el país.

Las disidencias de las FARC, los grupos armados organizados (GAO), el ELN, los Pelusos, el Clan del Golfo, los Puntilleros y otras estructuras delincuenciales conforman la actual amenaza en Colombia, que se disputan el control territorial, la influencia sobre la población civil y el dominio de rutas y mercados de rentas ilegales y criminales. Todo esto, llevando a cabo actos terroristas a través de masacres, asesinatos selectivos, extorsiones, secuestros, intimidación, desplazamiento forzoso, reclutamiento y afectación a la infraestructura nacional (mapas 1, 2 y 3).

Aprovechando las condiciones de inestabilidad de la franja fronteriza con Venezuela de más de 2.200 km y la complejidad que se suscita a partir de factores socioeconómicos, de movilidad humana e inseguridad, la disponibilidad de santuarios que sirven como refugio, soporte logístico y financiero han extendido sus alcances con graves repercusiones para ambas naciones (Instituto de Ciencia Política y Cuerpo de Generales y Almirantes, 2021).

Mapa 1. Ubicación del ELN



Estructuras ELN		Cultivos de uso ilícito	
H/A	RAT	H/A	TOTAL
2.684	2.647	5.331	

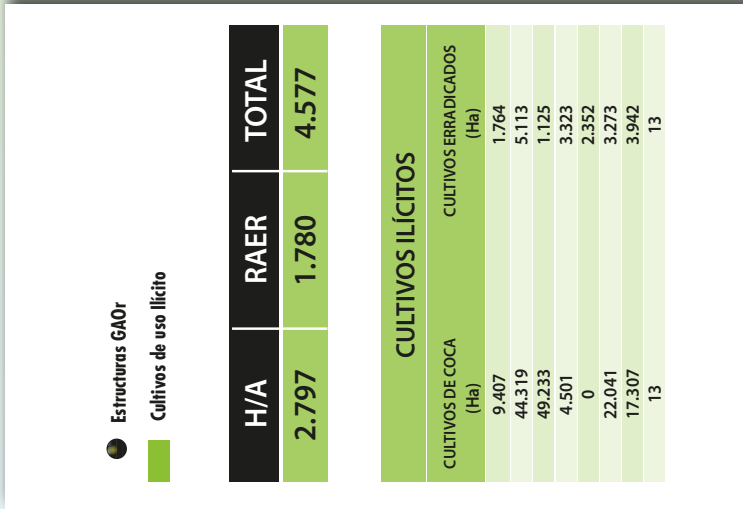
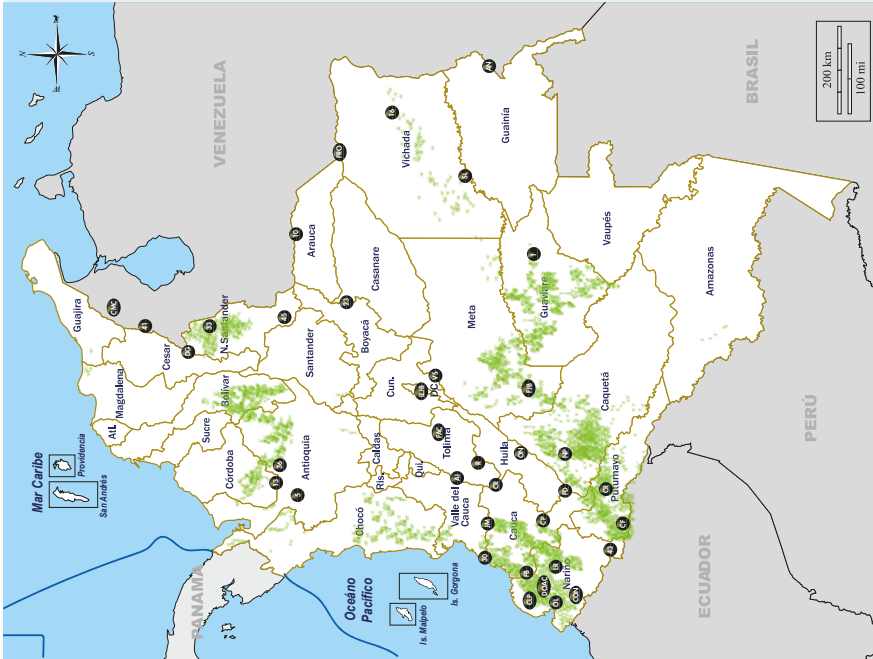
  

CULTIVOS ILÍCITOS	
CULTIVOS DE COCA (Ha)	CULTIVOS ERRADICADOS (Ha)
9.407	1.764
44.319	5.113
49.233	1.125
4.501	3.323
0	2.352
22.041	3.273
17.307	3.942
13	13

Fuente: Comando de Apoyo de Combate de Inteligencia Militar- CAIMI (2021).

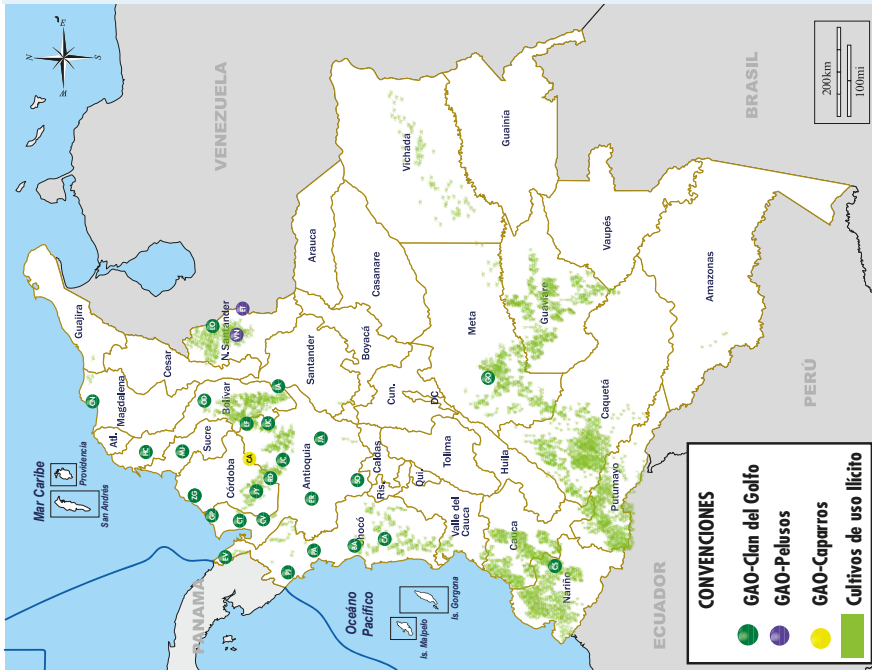


Mapa 2. Ubicación de los grupos armados organizados residuales



Fuente: Comando de Apoyo de Combate de Inteligencia Militar- CAIMI (2021).

Mapa 3. Ubicación de los grupos armados organizados



H/A	CCF	TOTAL
1.461	1.799	3.260

**GAO-Clan del Golfo**

H/A	CCF	TOTAL
139	113	252

**GAO-Pelusos**

H/A	CCF	TOTAL
89	133	222

**GAO-Caparrós**

CULTIVOS ILÍCITOS	
CULTIVOS DE COCA (Ha)	CULTIVOS ERRADICADOS (Ha)
9.407	1.764
44.319	5.113
49.233	1.125
4.501	3.323
0	2.352
22.041	3.273
17.307	3.942
13	13

Fuente: Comando de Apoyo de Combate de Inteligencia Militar- CAIMI (2021).

La presencia de células de Hizbulá en Venezuela, el intento de establecer operaciones en el país por parte de Dáesh y Al Qaeda, la injerencia de los cárteles de la droga mexicanos en todos los escalones del narcotráfico y en las rutas hacia el Pacífico, con destino a Asia y África como plataforma para llegar a Europa, y el aprovechamiento de las condiciones que ofrecen las consolidadas redes de la Mara Salvatrucha en Centro América, teniendo como punta de lanza Venezuela y República Dominicana, demuestran la multiplicidad de actores y el carácter transnacional de los grupos narcoterroristas en Colombia (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 2021, Anexo Resolución 49/60-AG/ONU).

Más de 1500 integrantes del ELN y las disidencias de las FARC apostados en los Estados del Zulia, Táchira, Apure, Amazonas y Bolívar en Venezuela en zona de frontera. Integran la denominada primera línea de confrontación del régimen de Nicolás Maduro en sus cálculos de conflicto con Colombia y la retaguardia estratégica de estas organizaciones que disponen de total respaldo de los organismos de seguridad, apoyo por intimidación o voluntario de los habitantes, pistas clandestinas, centros de acopio para narcotráfico y una bien estructurada red criminal transnacional, articulada con todo grupo delincuenciales y práctica ilegal que se agrava con la tragedia migratoria (*El Tiempo*, 25 de mayo de 2021).

## Conclusiones

La primera gran conclusión alrededor del enfoque principal de este capítulo es que siendo esa simbiosis terrorismo-crimen transnacional organizado la evolución de un fenómeno sistémico en red, basado en fortalezas de amenazas asimétricas que no reconocen fronteras, que siguen una dinámica del comercio internacional, del desarrollo tecnológico y de las comunicaciones y que tienen una rápida adaptabilidad y mutación con inspiración ideológica y religiosa, estimulada por factores locales, regionales e inclusive globales que superan las capacidades de los Estados y sus tradicionales respuestas socavando el desarrollo sostenible y el estado de derecho; su visión y la manera de abordarlo debe trascender el diagnóstico secular.

Al reconocerlos como una amenaza global, regional y nacional (UNDOC, 2021), imponen hoy al multilateralismo desafíos que deben ser enfrentados en el marco del liderazgo, la cooperación, la gobernanza, la defensa y la seguridad, independientemente si se relaciona con la seguridad nacional, humana o multidimensional donde las operaciones combinadas y el enfoque integral contra estas organizaciones multifuncionales no solo dependen de coherentes respuestas locales o regionales, sino aún más, de la comprensión, y corresponsabilidad de los Estados.

En consecuencia, ese impacto de la globalización en todos los órdenes, incluyendo aquel generado por amenazas no tradicionales, con el tiempo han venido

condicionando mucho más el concepto de la soberanía absoluta de los Estados a una aproximación más flexible dada la dependencia en mayor o menor grado que se tenga. Es aquí donde surge el *primer gran escollo* para determinar en qué momento y en qué condiciones una sinergia local debe dar tránsito a una dinámica mucho más colaborativa y complementaria apoyándose en las capacidades diferenciales de otros países, regionales o globales.

Innumerables e importantes han sido las iniciativas en el marco de las convenciones de las Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos, foros regionales, acuerdos bilaterales y multilaterales; bien intencionadas políticas de Estado y gubernamentales en muchas partes, sin embargo, se han quedado cortas para enfrentar las estructuras del terrorismo y del crimen transnacional organizado.

Las realidades arriba descritas en relación con el carácter multidimensional de las amenazas actuales y potenciales que trascienden estadísticas y percepciones y que hoy las enfrentan un sinnúmero de países en el mundo, no solo tienen el inconveniente de una diversificación conceptual de su caracterización sino a la vez aparece un segundo obstáculo en la cooperación multilateral, cuando el dilema de si defensa y seguridad deben articularse o manejarse de manera separada.

La respuesta es que el marco constitucional, legal, jurídico y normativo de aplicación del Poder Nacional difiere de un país a otro en la definición de sus propios intereses, su mayor o menor protagonismo en el concierto internacional, sus prioridades y alianzas, que condicionan la manera de aproximarse. Sin embargo, una perspectiva netamente policiva, no disruptiva, excluyente con las Fuerzas Militares y otras organizaciones interagenciales, resulta en un lucro cesante, cuando el terrorismo y el crimen transnacional organizado habita en el patio de sus casas.

Una reevaluación de la conceptualización de este fenómeno y la aplicación integral de todos los poderes del Estado, incluyendo el de sus fuerzas de seguridad, debe ser considerado a la luz del Derecho internacional y la obligación que les asiste de actuar sin dilación para lo cual sus leyes deben ser modificadas en consonancia con los retos particulares.

El largo camino recorrido por Colombia para enfrentar diferentes manifestaciones de violencia con éxito, incluyendo hoy el terrorismo y el crimen transnacional organizado, valida la tesis que la defensa y la seguridad deben ser integrales, dependientes y complementarias, así como la seguridad nacional, humana y multidimensional debe abarcar todo el espectro de la Estrategia, el arte operacional y la acción unificada.

Con similitudes y diferencias con otros grupos ilegales en el mundo, las FARC en su momento y actualmente lo que se conoce como disidencias, el ELN y los

Grupos Armados Organizados están aprovechando las ventajas que ofrecen las organizaciones del crimen Transnacional debido a sus bien estructuradas redes de apoyo, mejores armas, comunicaciones de alta tecnología, equipo más diversificado, haciendo parte y controlando el narcotráfico, la minería ilegal, el contrabando, la extorsión, el lavado de activos, como también conduciendo reclutamiento de menores y con fuertes conexiones con mafias internacionales de Centro y Sur América, África, Asia y Europa teniendo no solo la protección en santuarios geográficos especialmente en Venezuela que han contribuido a su localización, fortalecimiento, al tráfico de drogas, armas, municiones y explosivos, pero también santuarios financieros para el lavado de activos y políticos que promueven la corrupción y la guerra híbrida.

Finalmente, el crecimiento del terrorismo y sus tentáculos tiene capacidad e intención de desestabilización global, regional y local afectando los intereses nacionales de muchos países, la soberanía, la integridad territorial, la población, la salud pública, la economía, el medio ambiente, los recursos naturales y el desarrollo sostenible (Pastrana *et al.*, 2020). Por lo tanto, los esfuerzos que se llevan a cabo actualmente son importantes, pero definitivamente dispersos constituyéndose en un tratamiento paliativo al problema.

## Recomendaciones

Definiendo por principio la *seguridad* como un estado de cosas en el cual los intereses nacionales vitales se encuentran debidamente protegidos de interferencias, perturbaciones y amenazas (Esdegue, 1997), y el *desarrollo sostenible* como un proceso que satisface las necesidades del presente sin comprometer las capacidades de las futuras generaciones, garantizando el equilibrio entre crecimiento económico, el bienestar social y el cuidado del medio ambiente (UNDP, 2015), estos resultan indefectiblemente interdependientes. Por tanto, para garantizarlos, debe existir una armonización de objetivos, políticas, estrategias y acciones en las agendas del orden nacional, regional y global por los alcances y efectos de carácter asimétrico del terrorismo y las amenazas transnacionales como factores de desestabilización que obligan hoy a los Estados y a comunidad Internacional a ser mucho más proactivos.

De un marco teórico multilateral —que es el escenario de actuación mundial, hemisférico y, por supuesto, de participación nacional—, la articulación de esfuerzos debería partir preferiblemente de cuatro conceptos fundamentales para garantizar precisamente que se cierren las grandes brechas en materia de seguridad y desarrollo sostenible necesarios para la supervivencia (gráfica 4).

Por un lado, la *gobernanza*, que está ligada al ejercicio del poder (autoridad y liderazgo), relacionada con la capacidad de un equipo multidisciplinario, multilateral e intergencial, y los gobiernos de los países, para hacer posible la efectividad de

las directrices y los mecanismos de integración internacionales, en consonancia con las políticas públicas y privadas de un conglomerado en particular. Implica permanente coordinación y cooperación entre instituciones u organizaciones que se traducen en resultados.

La *estrategia* es un concepto apropiado por diferentes actores, que debe estar articulada como respuestas integrales. Son todas las acciones que se llevan a cabo para lograr un fin. Implica determinar objetivos a largo plazo, la elección de las acciones y la asignación de recursos necesarios para conseguirlos (coherencia).

La *prospectiva* es un instrumento para pensar el futuro y lograr una acción proactiva mediante una correcta formulación y ejecución de visión, misión, capacidades y aprendizaje. Todo esto para el logro de una adecuada gobernanza y para la formulación de políticas efectivas.

El *liderazgo* y la *información* son los elementos integradores, transformadores, sinérgicos y dinamizadores que crean valor y son transversales a la gobernanza, la estrategia y la prospectiva.

¿Qué debe haber hacia adelante? Ese es quizá el principal desafío del multilateralismo universal y hemisférico para enfrentar los factores de inestabilidad regional y las amenazas del terrorismo y del crimen transnacional organizado.

**Gráfica 4. Diagrama de la lógica de la efectividad**



Fuente: Elaboración propia.

Habiendo considerado reevaluar el concepto de soberanía absoluta por una visión más flexible y la interdependencia entre defensa y seguridad en el marco de las operaciones conjuntas, coordinadas e interagenciales, un salto estratégico real en función del multilateralismo se dará cuando se formalicen las operaciones combinadas en las llamadas “zonas grises” como resultado de la madurez de un esquema diplomático, político y estratégico, que sea funcional y que hoy reclama una urgente inclusión.

Aun cuando muchas resoluciones de las Naciones Unidas, de la Unión Europea y de la Organización de Estados Americanos han sido publicadas, varios acuerdos bilaterales y regionales formalizados, y en muchas partes del mundo existen desplegadas misiones para el mantenimiento de la paz (ONU, 2021), debemos movernos hacia adelante para lograr una cooperación que no termine como casi siempre en intenciones o teoría, sino más bien en incentivos para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible (OCDE, 2015) para los países que cumplan con las exigencias internacionales; y medidas ejemplarizantes para los que transgredan o faciliten el terrorismo y el crimen transnacional organizado.

A nivel regional, la Organización de Tratado de Atlántico Norte (OTAN) y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) deben fortalecer sus capacidades para darle mayor alcance a las operaciones combinadas, que deben mostrar una particular organización, un entrenamiento y una doctrina para responder internamente. Además, para enfrentar los desafíos comunes a nivel internacional se requiere de una estandarización en entrenamiento, procedimientos, doctrina, intercambio de información, C5 Comando, control, comunicaciones, computadores y cibernética.

En la medida en que las preocupaciones de las naciones en relación con el terrorismo y el crimen transnacional organizado han ido en crecimiento, los desafíos aumentan y las demandas por abordar una agenda holística que incluya una estrategia de alcance regional, hemisférico y global son más sentidas debiendo incluir entre otros:

- Consolidar en planes reales lo que las Naciones Unidas ha establecido desde 2010 en relación con el terrorismo y el crimen transnacional organizado.
- Hacer viables los esfuerzos plasmados en acuerdos establecidos por otros organismos multilaterales.
- Llevar a cabo acciones que contribuyan a crear condiciones y capacidades para la aplicación de la ley articulando las agendas de defensa, seguridad y justicia.
- Proyectar una estructura y crear una organización multilateral, combinada y conjunta, que incluya fuerzas de operaciones especiales para el planeamiento basado en las amenazas regionales comunes.

- Estandarizar el entrenamiento, la organización, los equipos, la inteligencia, el planeamiento y los procedimientos para apoyar el propósito mencionado.
- Capitalizar las capacidades adquiridas en ejercicios combinados como Red Flag, Rinpac y Fuerzas Comando, para orientarlas a escenarios reales.
- Constituir centros de comando, control, comunicaciones, computadores y cibernética para el planeamiento y la ejecución de operaciones combinadas en todo el espectro de las operaciones de combate y de apoyo.
- Establecer estados mayores combinados y operaciones regionales combinadas, como las realizadas en el Cuerno de África o en el Triángulo del Norte.
- Instalar una plataforma de base de datos en un centro de gravedad regional con una amplia información sobre la situación real, lo que le permitiría a los países coordinar, planear, desplegar y operar sobre la base de una acción preventiva.
- Incorporar tecnología de punta, lo que es fundamental para cristalizar planes y propósitos.

Para Colombia y tantos países que sufren el flagelo del terrorismo asociado al crimen transnacional organizado es vital implementar las operaciones conjuntas, coordinadas e interagenciales; los retos y desafíos desde el fundamento legal y la doctrina, con el marco de referencia que debe indudablemente referirse a la Constitución y las leyes, a la protección de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario; y el blindaje del actuar de la Fuerza Pública para legitimarla y la implementación de herramientas jurídicas que, articuladas con los esfuerzos operacionales, contribuyan a la prevención, neutralización y debilitamiento sostenido de estas estructuras criminales.

Localmente, para lograr el estado final de irrumpirlas y crear las condiciones para el desarrollo sostenible, cada país debe diseñar su propio modelo basado en sus experiencias, lecciones aprendidas de otros países y en especial el deseo de éxito, manteniendo la legitimidad.

Ese modelo debe caracterizarse por:

- Ser preferiblemente una política de Estado, más que un plan gubernamental y un mandato es necesario para comprometer a todos.
- No ser desarrollado en un periodo corto de tiempo, es para resultados a largo plazo.
- Contar con el liderazgo en todas las instituciones y en todos los niveles, pues esto es un multiplicador esencial de entusiasmo, sacrificio y compromiso.



- Sobreponer los intereses nacionales sobre los personales o de partidos políticos.
- Trabajar y fortalecer las instituciones nacionales y locales, e impulsar el trabajo conjunto, coordinado, interagencial, combinado y multilateral.

Por muchos años construimos nuestras propias capacidades con ayuda de otros países y ahora estamos haciendo lo mismo:

- Mantener el control territorial es el punto de partida a través de unidades regulares y la Policía Nacional.
- Tener un enfoque diferencial, sostenido en áreas estratégicas con fuerzas de tarea de acción conjunta, coordinada e interagencial.
- Contar con unidades de contención en las fronteras y en apoyo a esfuerzos principales.
- Organizar tres niveles de empleo de fuerzas de operaciones especiales en lo táctico, lo operacional y lo estratégico contra blancos y estructuras de alto valor, redes de apoyo y finanzas.
- Preparar operaciones conjuntas entre las Fuerzas Militares, coordinadas con la Policía Nacional, compartiendo y articulando la inteligencia, el planeamiento y las capacidades diferenciales y complementarias.

El presente no perdona lo que se olvida del pasado y el futuro condenará inmisericordemente la indolencia.

## Referencias

- Alonso, M. A. (2014). Ensamblajes institucionales y guerras civiles en la Colombia del siglo XIX. *Co-herencia*, 11(21).
- Álvarez, C., y Fernández, A. (2018). *Hacia la gran estrategia en Colombia*, 3 vol. Bogotá: Escuela Militar de Cadetes General José María Córdova.
- Austria, A. (2021). *La primavera latinoamericana*. Recuperado de: lopezdoriga.com.
- Birtle, A. (1997). *U.S. Army Counterinsurgency Operations Doctrine (1860-1941)*. Washington: Center of Military History.
- Boot, M. (2013). The Evolution of Irregular War: Insurgents and Guerrillas from Akkadia to Afghanistan. *Foreign Affairs*, 92(2), 100-114.
- Cimadevilla, J. (2019). *De viejas cicatrices a nuevas heridas*. Bogotá: Editorial Planeta.
- Colom, G. (2018). Guerras híbridas cuando el contexto lo es todo. *Revista Ejército de Tierra*, (927).
- Comisión Investigadora Congreso del Perú. (2003). *Informa de investigación*. Recuperado de: <https://www4.congreso.gob.pe/historico/ciccor/infofinal/trafarmas.pdf>.
- Crenshaw, M. (1990). *Origins of terrorism. The Logic of Terrorism. Terrorist behavior as a product of strategic choice*. Washington: Woodrow Wilson Center Press.
- Crews, R. (2021). *Afghan Modern. The History of a Global Nation*. Cambridge: Harvard University Press.
- Cronin, A (2004). *Attacking terrorism, elements of a grand strategy*. Washington: Georgetown University Press.
- Diez, J. (2021). Yihadismo global, la amenaza más persistente. *Revista Internacional de Estudios sobre Terrorismo*, (2).
- Dishman, C, (2016). Terrorism, Crime and Transformation. *Studies in Conflict and Terrorism*, 24, 43-56.
- El Tiempo*. (2001). Que hace el IRA en Colombia. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-462860>.
- El Tiempo*. (25 de mayo 2021). EE. UU. Indaga cabos sueltos del asalto al campamento de Santrich en Venezuela.

- Esdegue. (1997). *Apreciación Política Estratégica (APEN)*. Bogotá: Imprenta FF. MM.
- Estupiñán, L. (2012). Ensamblajes institucionales y guerras civiles en la Colombia del siglo XIX. *Co-herencia*, 11(21).
- Font, T., y Ortega P. (2012). *Seguridad nacional, seguridad multidimensional, seguridad humana*. Recuperado de: [https://www.fuhem.es/papeles\\_articulo/seguridad-nacional-seguridad-multidimensional-seguridad-humana/](https://www.fuhem.es/papeles_articulo/seguridad-nacional-seguridad-multidimensional-seguridad-humana/).
- García, M. (2013). *El concepto de insurgencia a debate. Una aproximación teórica*. Jaén: Universidad de Jaén.
- Giles, K. (2016). *Russia's 'New' Tools for confronting the West Continuity and Innovation in Moscow's Exercise of Power*. Londres: Instituto de Asuntos Internacionales.
- Global Terrorism Index. (2018). *Measuring and understanding the impact of terrorism*. Sidney: Institute for Economics and Peace.
- Griffith, S. (1999). *El arte de la guerra*. Bogotá: Panamericana Editorial.
- Guattari, F. (2017). *La revolución molecular*. Madrid: Editorial Errata Naturae.
- Hammes, T. (2004). *The sling and the stone*. Washington: Editions Zenith Press.
- Howard, M. (2002). *Clausewitz a very short introduction*. Cambridge: Oxford University Press.
- Humire, J. (2021). *Asalto asimétrico a Colombia*. Washington: Center for a Secure Free Society.
- Instituto de Ciencia Política y Cuerpo de Generales y Almirantes. (2021). *Memorias Mesa de Expertos. Laboratorio de Política Pública. Dinámicas de criminalidad y violencia en la frontera colombo-venezolana*. Bogotá: ICP-CGA.
- Interpol. (2020). *Informe anual 2020*. Recuperado de: [https://www.interpol.int/fr/content/download/16499/file/Annual%20report%202020\\_SP\\_i.pdf?inLanguage=esl-ES](https://www.interpol.int/fr/content/download/16499/file/Annual%20report%202020_SP_i.pdf?inLanguage=esl-ES).
- Juergensmeyer, M. (2001). *Terror in the mind of God*, 3.ª ed. Los Angeles: University of California Press.
- Kaldor, M. (2001). Las nuevas guerras: Violencia organizada en la era global. *Revista Andaluza de Ciencias Sociales*, (1).

- Liddell Hart, B. (1929). *La estrategia de la "aproximación indirecta" en la campaña de África Norte*. Nueva York: Pinguin Group.
- López, A. (2021). *La revolución molecular disipada*. Bogotá: El Tiempo.
- O'Neill, B. (2005). *Insurgency & Terrorism. From Revolution to Apocalypse*. 2.ª ed. Pp. 19-29. Washington D.C. Potomac Books, Inc.
- OCDE. (2015). Que son los Objetivos de Desarrollo sostenible y la Agenda 2030. Recuperado de: <https://www.educo.org/blog/Que-son-los-17-Objetivos-de-Desarrollo-Sostenible>.
- OCDE. (2019). Perspectivas Económicas de América Latina 2019: desarrollo en Transición. Recuperado de: [https://www.oecd-ilibrary.org/development/perspectivas-economicas-de-america-latina-2019\\_g2g9ff1a-es#:~:text=El%20informe%20Perspectivas%20econ%C3%B3micas%20de,instituciones%20y%20el%20medio%20ambiente](https://www.oecd-ilibrary.org/development/perspectivas-economicas-de-america-latina-2019_g2g9ff1a-es#:~:text=El%20informe%20Perspectivas%20econ%C3%B3micas%20de,instituciones%20y%20el%20medio%20ambiente).
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2021). Informe de la República de Colombia sobre la aplicación y cumplimiento de la declaración sobre las medidas para eliminar el terrorismo internacional. Res 49/60.
- Ospina, C. (2014). *Los años en que Colombia recupero la esperanza*. Medellín: Editorial Universidad Pontificia Bolivariana.
- Pastrana, E., Reith, S., y Cabrera, F. (2020). *Identidad e intereses nacionales de Colombia*. Bogotá: Editorial Konrad Adenauer Stiftung.
- Pérez-Olivares, M. (2021). Diez guerras y conflictos aun activos en el 2021. Recuperado de: [www.ayuda-en-acción.org](http://www.ayuda-en-acción.org).
- Pizarro, E. (2011). *Las Farc (1949-2011): De guerrilla campesina a máquina de guerra*. Bogotá: Editorial Norma.
- Pizarro, E. (2018). *De la guerra a la paz*. Bogotá: Editorial Bolívar Impresores.
- Rapaport, D. (2004). The Four Waves of Rebel Terror and September 11. *Anthropoetics*, 8(1). Disponible en: <http://www.anthropoetics.ucla.edu/>.
- Rizzi, V. (2021). *Proyecto I-CAN contra Ndrangheta*. Regio de Calabria: Interpol.
- Sampo, C. (2019). El tráfico de cocaína entre América Latina y África Occidental. *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, (24).
- Spencer, D., Davis, D. Kilcullen, D., y Mills, G. (2016). *¿Un gran quizás? Colombia: Conflicto y convergencia*. Bogotá: Planeta.
- Stiglitz, J. (2003). *Globalization and its discontents*. Nueva York: Norton Edition.

- Taber, R. (2002). *War of the flea, the classic study of guerrilla warfare*. Lincoln: Editions Brassey.
- Torrijos, V., y Pérez A. (2017). La paradiplomacia de las FARC-EP. *Revista Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos*, (120).
- Troncoso, V. (2017). *El crimen organizado en América Latina: Manifestaciones, facilitadores y reacciones*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellano.
- UNDOC. (2021). *World Drug Report 2021*. Recuperado de: <https://wdr.unodc.org/>.
- UNDP (2015). Objetivos de Desarrollo Sostenible. Recuperado de: <https://www1.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>.
- Vásquez, O. (2016). *Guerras de cuarta generación: Una aproximación a las guerras del siglo XXI*. Ciudad de Guatemala: Editorial Episteme.
- Verstryngge, J. (2005). *La guerra periférica y el islam revolucionario*. Barcelona: Editorial El Viejo Topo.

# Tráfico ilícito de armas en Colombia y sus ramificaciones

Carlos Alberto Ardila Castro\*

## Introducción

El proceso de globalización desarrollado durante las últimas dos décadas del siglo XX y, principalmente, en el último decenio de ese siglo transformó el mundo de tal manera que en las primeras décadas del siglo XXI el planeta ha sido un lugar totalmente distinto de lo que era apenas 30 o 40 años antes. Los avances tecnológicos y científicos en las diversas áreas del conocimiento humano y, especialmente, en el ámbito de las telecomunicaciones han hecho del mundo del tercer milenio un escenario con dinámicas totalmente nuevas, que han dejado los paradigmas del siglo anterior un poco obsoletos.

Así como gran parte del mundo cambió durante los últimos 30 o 40 años, la seguridad y la defensa ha sido de los campos de estudio que más vulnerables se han visto respecto a estas transformaciones. Los adelantos tecnológicos y las nuevas lógicas políticas, económicas, sociales y culturales, así como las nuevas formas de pensar y desarrollar la política doméstica y la política internacional, suponen la aparición de grandes desafíos en materia de seguridad que apenas hace un siglo no existían. Esto se debe a que toda transformación del mundo, así implique un evidente progreso, crea consigo nuevas formas de vulnerar la seguridad de las personas y de los Estados.

---

\* Estudiante del doctorado en Educación, Universidad Internacional Iberoamericana (México). Magíster en Negocios y Relaciones Internacionales, Universidad Militar Nueva Granada (Colombia). Profesional en Ciencias Militares, Escuela Militar de Cadetes General José María Córdova (Colombia). Correo electrónico: carlos.ardila@esdegue.edu.co.

En ese sentido, es preciso mencionar que, a partir de la última parte del siglo XX, los actores pertenecientes al sistema internacional se han diversificado de tal manera que ya no hacen parte de este únicamente los Estados (Ardila y Cubides, 2017). Esto supone, por tanto, que, si anteriormente los Estados solo podían percibir en sus semejantes las amenazas a su integridad y supervivencia, hoy en día estos deben contar con toda la amalgama de nuevos actores como amenazas tan grandes, si no más, que los demás entes estatales.

Por tal razón, surge el término de *nuevas amenazas* para designar a los actores y actividades que recientemente se han convertido en desafíos para la seguridad de los Estados y su población. Este nuevo concepto responde a la necesidad de categorizar ese fenómeno tan complejo consistente en la consolidación de esos actores y actividades que, según Sfrégola (2008), tienen un carácter global, heterogéneo, no centralizado y disperso, por lo que se encuentran fuera del control de los Estados, de tal manera que el enfoque tradicional del uso de las Fuerzas Militares se torna insuficiente para responder a aquellos.

En ese sentido, se entiende que las nuevas amenazas no son desafíos para la seguridad de un solo Estado, sino que, como producto de la globalización, hacen vulnerables a varios Estados si no al mundo entero. Fontana (2003) afirma que no es la existencia de cada actividad criminal tomada individualmente, sino que la característica principal de estas nuevas amenazas es su transnacionalización y su magnitud. Así, se entiende que las nuevas amenazas son la forma globalizada de desafiar la seguridad doméstica e internacional.

De acuerdo con la Organización de Estados Americanos (OEA), las nuevas amenazas son las siguientes:

El terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos; la pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población, que también afectan la estabilidad y la democracia (Organización de Estados Americanos [OEA], 2003, p. 4).

Como se puede interpretar, en Colombia coexiste gran parte de las nuevas amenazas, si no todas. Colombia es un país que, además de tener un conflicto armado de carácter no internacional, durante las últimas cuatro décadas ha sufrido de terrorismo, narcotráfico y lavado de activos. Además, cuenta con una porción importante de su población en pobreza y pobreza extrema, lo cual ayuda a consolidar las diversas estructuras criminales que se puedan formar.

Por su parte, el tráfico ilícito de armas es una amenaza que está estrechamente relacionada con cada una de las aristas del complejo contexto de seguridad en Colombia. De acuerdo con el periódico *Vanguardia* (25 de noviembre

2019), el ingreso masivo de armas a Colombia de manera ilegal es una herencia del conflicto armado interno. Sin embargo, esta actividad delictiva ha sido fundamental no solo para el sostenimiento del conflicto armado interno que azotó el país durante más de 50 años, sino que es esencial para el funcionamiento de las distintas estructuras criminales que existen en la actualidad. No importa si estas se dedican al narcotráfico, la minería ilegal o la delincuencia común, sin el tráfico ilícito de armas es imposible la operación de cualquier estructura criminal.

Por esta razón, en Colombia el tráfico ilícito de armas es una amenaza de primer orden. Por ello, se debe enfrentar de la mejor manera posible como un aspecto importante para golpear todas las demás fuentes de criminalidad. Esto implica que se debe estudiar a profundidad este fenómeno para, a partir de su conocimiento, discernir las estrategias y herramientas apropiadas para enfrentarlo. Es por esto que en este documento se planteará de una manera general aspectos importantes como la naturaleza del tráfico ilícito de armas, la manera como opera en Colombia, por qué es una amenaza para el Estado colombiano y la importancia de la cooperación internacional para enfrentar este fenómeno. Todo esto con el fin de conocer un poco mejor este fenómeno, la amenaza que implica y qué se puede hacer para neutralizarlo.

## ¿Qué es el tráfico ilícito de armas?

El tráfico ilegal de armas es considerado “un delito en todo el mundo y un peligro latente para los Estados” (Ardila y Cubides, 2017, p. 43). Se puede afirmar, incluso, que es un cuestionamiento a la concepción misma del Estado moderno, caracterizada por el monopolio que este tiene en cuanto al uso de la fuerza armada. De ahí que sea un asunto de capital importancia para cualquier Estado en el mundo.

De acuerdo con la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados (1997), se puede definir el tráfico ilícito de armas de la siguiente manera:

La importación, exportación, adquisición, venta, entrega, traslado o transferencia de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados desde o a través del territorio de un Estado Parte al de otro Estado Parte si cualquier Estado Parte concernido no lo autoriza (artículo 1).

Esta definición de tráfico ilícito supone, entonces, que este delito no se refiere a algo distinto que el desarrollo de ciertas actividades de naturaleza comercial. Sin embargo, la particularidad de esta actividad comercial consiste en que el bien objeto de esta es de carácter ilícito. En ese sentido, la licitud del bien objeto del



comercio es la frontera que define qué es una actividad comercial y qué es una actividad delictiva.

De esta manera, las armas de fuego son el factor decisivo para la configuración de estas actividades como un delito. Esto se debe a la capacidad que le otorgan a su portador de ocasionar graves daños contra terceros, la cual las convierte en elementos que suelen estar prohibidos en las distintas legislaciones estatales. En Colombia, por ejemplo, no está permitido que la generalidad de los ciudadanos pueda portar armas de fuego debido a que el Estado tiene el “propósito de mantener y preservar el conjunto de condiciones de seguridad y tranquilidad que permiten la prosperidad general, y el ejercicio de las libertades ciudadanas” (Decreto 1808 de 2020).

Es decir, el Estado percibe el libre porte de armas por parte de sus ciudadanos como una amenaza para la consecución de sus fines constitucionales. Esto se demuestra a partir de la concepción de la Corte Constitucional, consistente en que:

es posible sostener que el porte de armas promueve la violencia, agrava las consecuencias de los enfrentamientos sociales e introduce un factor de desigualdad en las relaciones entre particulares que no pocas veces es utilizado para fortalecer poderes económicos, políticos o sociales (sentencia C-296 de 1995).

Por consiguiente, se perciben las armas como una amenaza contra la paz y la seguridad públicas.

Este es el fundamento por el cual se considera que las armas de fuego son bienes cuyo mercado debe estar restringido dentro del territorio del Estado colombiano. Por medio de la prohibición de las actividades comerciales con este tipo de bienes, el Estado considera que está ejerciendo las políticas públicas adecuadas al eliminar del mercado unos bienes cuya peligrosidad amenaza los más elementales principios constitucionales para los que el Estado ha sido creado. Así, los Estados suelen adoptar la prohibición del comercio de las armas de fuego como una política de seguridad dentro de sus respectivos territorios.

En Colombia, además de las obligaciones adquiridas por la firma y ratificación de tratados internacionales como la Convención Internacional contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados (1997), la prohibición de las actividades comerciales con armas de fuego se materializa en la ley penal vigente. El artículo 365 de la Ley 599 de 2000 convierte en un tipo penal actividades tales como la importación, el tráfico, la fabricación, el transporte, el almacenamiento, la distribución, la venta, el suministro y la reparación de armas de fuego, sus accesorios y municiones. Así mismo, el artículo 366 prohíbe estas actividades respecto al armamento de uso privativo de las Fuerzas Armadas y los explosivos. Estas prohibiciones, además,

se traducen en sanciones entre 9 y 15 años para quienes cometan estas conductas (Ley 599 de 2000). Es decir, en Colombia se prohíben todos los pasos de la cadena productiva de este tipo de bienes.

Sin embargo, como sucede con otros bienes cuyas actividades comerciales están prohibidas por el Estado, si existe una demanda importante también surgen oferentes para este tipo de productos, generando así una especie de mercado negro en torno a las armas de fuego. De acuerdo con Ardila y Cubides (2017), las medidas adoptadas por el gobierno para evitar el porte de armas han llevado a que muchas personas interesadas en estas formen un mercado paralelo para su adquisición de manera irregular. Y esa demanda surge precisamente del mismo contexto de seguridad en Colombia, pues las dinámicas de la violencia generan la necesidad de adquirir estos productos.

La complejidad de la situación de seguridad en Colombia, donde coexiste un conflicto armado no internacional con una diversidad de estructuras dedicadas a negocios ilícitos, hace de Colombia un lugar donde la demanda de armas es muy alta. Así, por un lado, existen diversas estructuras criminales, como los grupos armados organizados (GAO) y los grupos delincuenciales organizados (GDO), que requieren de las armas de fuego para garantizar el lucro que les otorga las actividades ilícitas a las que se dedican. Y por otro, existen otras personas que, si bien no tienen un interés criminal, adquieren estas armas al sentirse vulnerables ante el accionar de estas estructuras criminales (Figueroa, 2015).

En ese sentido, la confluencia de estos dos grupos de demandantes de armas aunada a la prohibición estatal de todas las actividades de la cadena de producción y comercialización de armamento desemboca en ese fenómeno denominado *tráfico ilícito de armas*, que no es otra cosa que el mercado clandestino de estos bienes. El tráfico ilícito de armas es, entonces, el desarrollo ilegal de actividades comerciales de estos productos que, al ser prohibidos por el Estado y contar con una gran demanda, generan en torno a sí mismos toda una estructura mercantil que, debido a su carácter ilegal, escapa del control y vigilancia del Estado. En ese sentido, el tráfico ilegal de armas, al igual que otros de su tipo como el narcotráfico, es un negocio ilícito mediante el cual unas organizaciones delincuenciales proveen a los consumidores de un bien que está prohibido por el ordenamiento jurídico del Estado, en este caso, las armas de fuego.

## Sobre el tráfico ilícito de armas en Colombia

El tráfico ilegal de armas, como se ha mencionado con anterioridad, es fundamental para el sostenimiento de todas las organizaciones delincuenciales que operan en Colombia, así como para los actores no estatales que han hecho parte del conflicto armado interno. Según la Oficina de las Naciones Unidas contra la

Droga y el Delito (s. f.), los grupos guerrilleros y paramilitares, las organizaciones de narcotráfico, las bandas de delincuencia organizada y algunos individuos son los actores que han recurrido a mercados ilegales para la adquisición de armamento en Colombia.

En cuanto a los consumidores de este tipo de mercancías ilícitas, han sido las FARC, el ELN y los grupos paramilitares quienes han comprado la mayor parte del armamento ilegal que circula en Colombia. La UNODC (s. f.) afirma que alrededor del 80 % de las armas que ingresaban de manera ilegal en Colombia estaban destinadas a estos tres grupos, mientras que apenas el 20 % restante estaba destinado a la delincuencia común y organizada. Esto se debe a que la demanda de armamento de estos grupos era mayor debido a no solo la cantidad de efectivos que tienen, sino a la naturaleza y los objetivos de estas organizaciones. De esta manera, mientras el ELN estimaba su dotación estándar en un arma por hombre, los paramilitares y las FARC tendían a poseer dos armas por efectivo (UNODC, s. f.).

En cuanto al tipo de armamento adquirido por estas organizaciones, se tiene en cuenta que es muy diverso tanto en lo referente a la clase de este como en cuanto a su lugar de origen. Así, mientras las autodefensas adquirieron fusiles estadounidenses como los Colt Match Target, el M-16 y el AR-15; las FARC han utilizado AK-47 rusos, AKM húngaro y MPIKM originario de la República Democrática Alemana, o el fusil suizo FAL (UNODC, s. f.). Así mismo, también adquieren otro tipo de material bélico, como en el caso de las FARC, que según la UNODC (s. f.) se inclinaba al uso de artillería ligera que se evidenciaba en una incautación creciente de granadas y morteros.

No sorprende el nivel de demanda de armamento por parte de estos tres grupos armados debido a que todos estaban inmiscuidos en un escenario de conflicto armado no internacional. Sin embargo, la demanda de armas por parte de otras organizaciones de una naturaleza eminentemente criminal también es muy alta. Prueba de ello es que a pesar de la desmovilización de las AUC en la primera década del siglo XXI y de las FARC en 2016, quedando únicamente el ELN en operación dentro de estos tres grupos, según la UNODC (2020), Colombia y Argentina fueron los países de América Latina donde más armas se han incautado entre 2016 y 2017.

El hecho de que a pesar de la desmovilización de las dos organizaciones que mayor demandaban armamento no haya significado una reducción general de la demanda de estos bienes en Colombia se puede explicar, fundamentalmente, en dos razones. La primera de estas es que a dichos procesos de desmovilización le siguieron la consolidación de distintos grupos armados organizados (GAO) y grupos delincuenciales organizados (GDO), muchas veces compuestos por excombatientes, quienes no se incorporaban a la vida civil, sino que continuaban

con el desarrollo de actividades delincuenciales. Es por esto que estos tipos de organizaciones llegaron a reemplazar a los antiguos actores del conflicto como generadores de violencia en Colombia, de manera que surgieron como actores demandantes dentro del mercado ilícito de armas.

La segunda razón es que, a pesar de no abarcar mayor relevancia en los mercados internacionales de armas, los grupos de delincuencia común, de igual manera, demandan una cantidad importante de armamento. En ese sentido, el comercio de armas en Colombia no solo se desarrolla por medio de la importación de estas mercancías, sino que ya una vez dentro del territorio colombiano, se forma un mercado interno de armas ilegales, el cual provee principalmente a los grupos de delincuencia común. Es decir, los grandes grupos armados organizados se encargan de la importación de las armas y, una vez las tienen en su poder, pueden utilizarlas o venderlas a grupos de delincuencia común por medio del establecimiento de un mercado interno. Frente a esto, la UNODC (s. f.) afirma:

Por razones de economía de escala, los grupos de delincuencia común no trafican directamente, y la mayoría de las armas que llegan a manos de estos grupos tienen su origen en el mercado interno que se deriva del tráfico ilegal organizado por los grandes grupos armados (p. 26).

Por consiguiente, los grupos de delincuencia común y los individuos tienen una demanda mucho más alta que la que indicaría su participación en el mercado ilícito transnacional de armas. Este mercado, por su complejidad y sus dificultades, es apropiado para organizaciones de mayor tamaño y capacidad.

En cuanto a las fuentes del tráfico ilegal de armas, de acuerdo con Bello Montes (2004), el 78 % de las armas que entran al país provienen del mercado negro, es decir, de transacciones completamente ilegales entre organizaciones delincuenciales y traficantes de armas. Así mismo, el mercado gris, consistente en que una venta y distribución inicial del armamento hecha de manera legal tiene como destino final un actor ilegal, es la fuente secundaria de consecución de armamento para los grupos irregulares en Colombia (UNODC, s. f.). Esta fuente de adquisición denominada *mercado gris* ha llamado la atención recientemente, ya que puede indicar la existencia de corrupción por parte de los agentes de las empresas autorizadas para el comercio de armas e incluso de los mismos agentes estatales que desvían las armas legalmente adquiridas para que caigan en manos de grupos ilegales. Un ejemplo de este mercado gris sucedió en 1999, cuando miembros del Servicio de Inteligencia de Perú desviaron un cargamento de 10.000 fusiles AK-47 adquiridos por el gobierno de ese país para que cayeran en manos de las FARC (Ardila, Jiménez y Palacios, 2016).

Por otra parte, Aguirre Tobón (2011) señala que las armas que ingresan a Colombia por medio de comercio ilegal provienen principalmente de los excedentes de

armas de conflictos armados ya finalizados, robos o desvíos de armas de arsenales oficiales de algún Estado, filtraciones desde empresas de seguridad privada, armas compradas legalmente en otros países que se filtran a los mercados ilegales y armas compradas legalmente con licencias falsificadas. Por su parte, Ardila, Jiménez y Palacios (2016), citando a Godncik (s. f.), mencionan como fuentes de las que provienen las armas ilegales aquellas recicladas de conflictos armados de los años ochenta y noventa, el nuevo tráfico asociado con el de droga y de personas, las ventas legales desviadas a personas diferentes del destinatario inicial, los desvíos de arsenales estatales y el robo de armas de fuego a particulares. Así mismo, es importante tener en cuenta que la fabricación artesanal de armas es una fuente de este mercado ilícito a nivel interno (Aguirre Tobón, 2011).

Esta diversidad de fuentes del mercado ilícito de armas implica que también existen varios lugares de origen de estas. De acuerdo con Aguirre Tobón (2011), las armas que ingresan a territorio colombiano proceden de diversos lugares del mundo tales como Centroamérica, México, Panamá, Venezuela, Perú, Brasil, Ecuador, Paraguay, Argentina, Surinam, Europa, Estados Unidos y Medio Oriente. Entre todos estos lugares de origen, es Centroamérica el más importante para el tráfico ilegal en Colombia, pues:

ha sido resaltada como una región de la que los grupos armados no estatales de Colombia se han surtido de manera importante de armas ilegales, principalmente al considerar las armas provenientes de excedentes de arsenales de los conflictos armados del siglo pasado (Aguirre Tobón, 2011, p.44).

De hecho, el “36 % de las armas viene de países centroamericanos: Costa Rica, Panamá, Honduras, Nicaragua y El Salvador” (Bello Montes, 2004, p. 10). Por consiguiente, la finalización de los conflictos armados en Centroamérica significó un fortalecimiento de la oferta de armas para grupos armados y delincuenciales organizados como los colombianos.

Además de Centroamérica, los traficantes de armas encuentran una gran fuente de abastecimiento en los países de Europa Oriental y de Asia Central que hasta 1991 hicieron parte de la Unión Soviética (UNODC, s. f.). Esto se debe a que su pasado soviético les legó una gran infraestructura de producción de armas que excede sus necesidades, de manera que venden los excedentes sin mayores restricciones. De ahí que esta región del mundo sea una fuente importante para el tráfico ilegal de armas.

Así mismo, existen otros lugares del mundo fuera de estas dos regiones que también son lugares de fabricación o de proveniencia de las armas que se encuentran en los mercados ilícitos en Colombia. De acuerdo con la UNODC (s. f.), el 50 % de las armas provienen de lugares tan variados como Bélgica, Francia, España, Bulgaria, Alemania, Hungría, Rusia, China y Corea del Norte. Por otra

parte, Estados Unidos también es un lugar de origen relevante al provenir de ahí alrededor del 15 % de las armas que están en el mercado ilícito en Colombia (UNODC, s. f.).

Para el ingreso de estas mercancías ilícitas a territorio colombiano, las organizaciones dedicadas a este negocio requieren del establecimiento de rutas que les permita un ingreso seguro de las armas, es decir, que sean de difícil detección por parte de las autoridades estatales. En ese sentido, la geografía colombiana les ofrece a los traficantes una gran ventaja pues las fronteras de Colombia se caracterizan por ser extensas y porosas, de manera que permiten el ingreso de armas de fuego (Small Arms Survey [SAS], 2006). Así, lugares fronterizos como la selva amazónica (Brasil y Perú) o el Tapón del Darién (Panamá) permiten un ingreso sencillo para el armamento ilegal (Aguirre Tobón, 2011).

Además de estos dos puntos geográficos, Colombia comparte una frontera muy extensa y porosa con Venezuela y cuenta con costas de gran longitud en los océanos Atlántico y Pacífico. Además, está ubicada en una posición geoestratégica favorable en la medida en que es el puente que une Centroamérica y Sudamérica. Por tales razones, y de acuerdo con Bello Montes (2004), en 2004 se conocían alrededor de 21 rutas mediante las cuales las armas ingresan de Venezuela, 26 de Ecuador, 37 de Panamá y 14 de Brasil. Así mismo, existe una gran variedad de modos de hacer llegar las armas a Colombia, pues estas pueden ingresar por vía terrestre y marítima, e incluso, aérea.

De esta manera, la frontera con Panamá, como primer caso, es el punto de ingreso de armamento proveniente de toda Centroamérica, además de otros lugares como Estados Unidos, Europa, Asia y Medio Oriente. Estas armas ingresan tanto por vía marítima como terrestre a través del Tapón del Darién (UNODC, s. f.). Por otra parte, Ecuador es la frontera por donde ingresa la mayor cantidad de explosivos a Colombia y lo hace tanto por vía marítima y fluvial, como por pasos terrestres irregulares, e incluso por el Puente Internacional Rumichaca (UNODC, s. f.).

Por otro lado, desde Venezuela ingresa el armamento ilícito únicamente por vía terrestre y fluvial, aunque las rutas están dispersas a lo largo de toda la extensa frontera con este país, de manera que el armamento puede ingresar por los departamentos de La Guajira, Norte de Santander, Arauca, Vichada y Guainía. Por su parte, la frontera peruana es la de menor movimiento en cuanto al tráfico de armas se refiere, de manera que la única vía de acceso son los ríos Amazonas y los que lo alimentan, para ingresar el material bélico por los departamentos de Putumayo y Amazonas (UNODC, s. f.).

En cambio, la frontera con Brasil, al carecer de carreteras y ser selvática, las mercancías ilícitas ingresan únicamente por vía fluvial y aérea, utilizando para

ello los extensos ríos de la cuenca del Amazonas y aeropuertos clandestinos en los departamentos de Amazonas, Vaupés, Guainía y Vichada (UNODC, s. f.). En este caso, es preciso resaltar que ingresan a Colombia por su frontera con Brasil armas provenientes de Surinam y de la frontera entre Argentina-Brasil-Paraguay, que son conocidos como dos grandes centros de operaciones de este mercado ilícito (UNODC, s. f.). De hecho, solo en 2000 se interceptaron 45 vuelos que pretendían ingresar armas a Colombia a través de esta frontera (Aguirre Tobón, 2011).

A nivel logístico, es preciso mencionar que “una de las principales características del tráfico ilícito de armas en Colombia es que este se da a través de múltiples cargamentos de pequeñas cantidades de armas” (UNODC, s. f.). Esto significa que para abastecer la gran demanda de armas en Colombia se procede a enviar pequeños cargamentos sucesivos, compuestos cada uno de un promedio de entre 15 y 20 armas, según datos de la UNODC (s. f.), de manera que operan los envíos uno tras otro. Esto implica un flujo constante de material bélico a través de las fronteras del Estado.

Como se mencionó anteriormente, este mercado ilícito transnacional de armas está destinado a una gran variedad de actores que demandan armamento, que van desde los denominados GAO y GDO, hasta grupos o individuos de delincuencia común e incluso individuos que buscan adquirir armas con fines de defensa personal, mas no delictivos. Sin embargo, de todos los actores que consumen este tipo de mercancía ilícita, los más importantes para el mercado transnacional son los GAO y los GDO. En ese sentido, GAO como el ELN, el Clan del Golfo, el Ejército Popular de Liberación (EPL), Los Pelusos y Los Puntilleros, y GDO como Los Caqueteños, Los Botalones, Los Rastrojos, Los Costeños, La Cordillera, La Constru, Los Pachenca, La Empresa y el Clan Isaza, son los destinatarios del mercado transnacional de armas ilegales, y a partir de esa mercancía que importan, utilizan ese armamento o construyen mercados internos para comercializarlo a grupos de delincuencia común u otros actores menores. Así mismo, el armamento que ingresa a Colombia de manera ilícita es de una naturaleza muy diversa, pues comprende distintas clases de armas como ametralladoras, AVN, fusiles, carabinas, subametralladoras, pistolas, revólveres, escopetas, lanza-granadas, morteros, granadas, lanza-cohetes y armas de mira telescópica, además de la munición y accesorios requeridos para cada una de estas armas (UNODC, s. f.).

## El tráfico ilícito de armas como amenaza a contrarrestar por parte del Estado colombiano

Como se mencionó en la introducción del escrito, el tráfico ilícito de armas es una de esas actividades criminales que engloban el concepto de *nuevas amenazas*. Por esta razón, se entiende que esta actividad está categorizada como uno de

esos desafíos de seguridad que han surgido con el nuevo siglo para los Estados y sus respectivas poblaciones.

Como *nueva amenaza*, el peligro que representa el tráfico ilícito de armas reside, especialmente, en su alcance multidimensional, el cual, de acuerdo con Ardila y Cubides (2017), es de gran preocupación para los Estados debido a que estos no cuentan con la capacidad suficiente de combatirlos a nivel global. Así mismo, las nuevas amenazas suelen estar relacionadas entre sí, de manera que cada una de estas actividades ilícitas son solo una parte de todo un fenómeno de nueva criminalidad a escala regional y global, por lo que “la diversidad de amenazas logra desconcentrar la atención de los Estados en un solo foco de acción para combatir, lo que dificultan respuestas rápidas y eficientes” (Ardila y Cubides, 2017, p. 30).

En este sentido, por un lado, los Estados son incapaces de luchar contra este fenómeno de una manera autónoma o por su propia cuenta. Es decir, las organizaciones estatales requieren de la cooperación o convergencia para enfrentar este fenómeno. Y dicha cooperación o convergencia no se refiere únicamente a los esfuerzos realizados en conjunto por las diversas entidades que conforman un solo Estado, sino que requieren de la cooperación del Estado con sus semejantes. Es decir, sin cooperación internacional es imposible enfrentar las nuevas amenazas, pues, como ya se ha mencionado, estas son de carácter transnacional, de manera que el esfuerzo de un solo Estado es insuficiente para enfrentarlas, máxime siguiendo un principio de soberanía, según el cual cada Estado puede actuar hasta el límite que le imponen sus fronteras.

De igual manera, por otra parte, el tráfico ilícito de armas, como nueva amenaza, hace parte de un todo que constituye este concepto. Esto no significa, únicamente, que existen otros negocios ilícitos que también son nuevas amenazas, sino que, generalmente, esta actividad ilícita se desarrolla de la mano con otras de su especie. Es por esto por lo que Ruíz Carreño (2016) afirma que el tráfico ilícito de armas está enmarcado en el crimen organizado regional y local, el narcotráfico y el terrorismo, pues los actores que se dedican a estas actividades delictivas requieren del uso de armamento para llevarlas a cabo, de manera que actores pertenecientes a otras categorías de nuevas amenazas, como las organizaciones del narcotráfico o de trata de personas, suelen ser los consumidores en el tráfico ilícito de armas. De manera que las nuevas amenazas son un conjunto que debe ser analizado, percibido y enfrentado como tal.

En ese sentido, el tráfico ilícito de armas no es una *nueva amenaza* cualquiera, sino que, básicamente, es aquella que le brinda sostén a las demás. Es por esto por lo que “en el marco de la globalización, la proliferación y tráfico ilícito de armas, asociadas a las prácticas del crimen organizado, han sido catalogadas como las principales amenazas para la seguridad y estabilidad de los Estados en



América Latina dada su connotación transnacional” (Ruíz Carreño, 2016, p. 5). Sin un tráfico ilícito de armas consolidado es muy difícil que otros crímenes transnacionales como el narcotráfico, la trata de personas o el terrorismo puedan darse.

Además de servir como combustible para el desarrollo de otras actividades catalogadas como nuevas amenazas, el tráfico ilícito de armas representa un desafío al concepto mismo de Estado-nación. De acuerdo con Halliday (2005), estos poderes externos del crimen organizado transnacional generan como efecto principal al Estado la pérdida por parte de este último de su autonomía y su soberanía. Esto en virtud de la generación de “escenarios de inestabilidad a nivel regional, donde los actores no estatales (irregulares) imperan en las dinámicas económicas, políticas y sociales, producto de la poca eficiencia y debilidad de los actores estatales” (Ruíz Carreño, 2016, p. 5).

Pero, más allá de este efecto práctico de pérdida del poder soberano del Estado, el tráfico ilícito de armas trae consigo mismo un cuestionamiento a la noción moderna del Estado-nación como portador del monopolio legítimo del uso de la fuerza. Colombia, de hecho, ha adoptado esta concepción del Estado como fundamento mismo de su existencia, pues en su Constitución Política de 1991 dispone que es al Estado a quien le corresponde la facultad para introducir, fabricar y tener armas de fuego en el país. De esta manera, la proliferación de armas de fuego en el territorio implica también un cuestionamiento político a la legitimidad y efectividad del Estado.

Así mismo, es preciso tener en cuenta que este fenómeno tiene otro aspecto especial en Colombia que lo determina como una amenaza de primer orden. Ese aspecto es la existencia del ELN, pues si bien el conflicto con las FARC finalizó y el ELN está tipificado dentro de la categoría de los GAO, no se puede olvidar que este grupo tiene entre sus metas la toma absoluta del poder político, independientemente de la viabilidad que tenga dicho objeto. Por tal razón, se puede entender que Colombia aún continúa en un escenario de *amenaza asimétrica*, consistente en el empleo por parte de los dos actores en conflicto de “una disparidad de recursos, de fuerzas y también de tácticas” (Ministerio de Defensa, 2014, p. 13), por lo que, en términos prácticos, el tráfico ilícito de armas significa un aumento en las capacidades operativas de ese actor que pretende derrocar al Estado colombiano. Por ende, el tráfico ilícito de armas, particularmente en Colombia, es una amenaza a la existencia misma del Estado-nación.

Además de este enfoque hacia el Estado, también es preciso mencionar que el tráfico ilícito de armas representa un peligro tanto para la población civil en general como para cada ciudadano en particular. Esto se debe a que las armas de fuego cobran vidas y lesionan a miles de personas cada año, lo cual representa elevados costos de todo tipo para las personas, sus familias y sus comunidades (Aguirre y Restrepo, 2010). Esto significa necesariamente que “la violencia generada por

armas de fuego en Colombia sigue siendo uno de los principales obstáculos al desarrollo humano” (Aguirre y Restrepo, 2010, p. 266).

Respecto a esto, Reyes, Carabalí y Pachón (2011) afirman que el tráfico de armas involucra dimensiones sociales, políticas y económicas que van en detrimento de la seguridad humana en la región y que se expresa a través de la delincuencia común armada. Como prueba de la incidencia del tráfico ilícito de armas en la disminución de la seguridad humana, se deben tener en cuenta diversos delitos como los homicidios y los hurtos. En este sentido, es preciso señalar que Colombia, siendo un país en el que está prohibido el porte de armas, tiene una de las tasas más altas de homicidios con armas de fuego en la región (18 por cada 100.000 habitantes en 2019), superando, por ejemplo, a Estados Unidos (4,5 por cada 100.000 habitantes en 2017), que es un país en el que el porte de armas se considera un derecho constitucional (Fundación Ideas para la Paz, 2020). Por otra parte, en 2019, el 15 % de los hurtos registrados en Colombia, es decir, 45.042 casos, se desarrollaron empleado armas de fuego (Fundación Ideas para la Paz, 2020).

En este sentido, se puede sintetizar que el tráfico ilícito de armas es un negocio ilegal que amenaza tanto al Estado como a la población civil de manera directa. Por un lado, el Estado ve cuestionada su soberanía, su estabilidad y su existencia al ser esta una actividad que alimenta a los distintos actores que delinquen en su territorio, sin importar si los fines de estos sean únicamente el lucro y la desestabilización, o si llegan a abarcar el derrocamiento de la organización estatal. Así mismo, el Estado se muestra incapaz de solucionar estas nuevas amenazas debido a que su magnitud excede su ámbito espacial de acción, por lo que se ve obligado a cooperar con otros Estados. Y, por otra parte, el tráfico ilícito de armas también alimenta los grupos de delincuencia común, quienes, en la cotidianidad, están de una u otra manera afectando de forma directa las distintas dimensiones de la seguridad humana de la población en general y de los individuos que se constituyen como sujetos pasivos de los delitos comunes en particular. Por tal razón, reviste una importancia de primer orden que el Estado enfrente y neutralice esta grave amenaza.

## La importancia de la cooperación internacional en la lucha multilateral contra el tráfico ilícito de armas

Como se trató en la sección anterior del capítulo, la naturaleza del tráfico ilícito de armas obliga a los Estados a cooperar entre sí para contrarrestar este fenómeno. Debido a que no solo el tráfico ilícito de armas, sino el conjunto de las

nuevas amenazas, operan en un ámbito transnacional, de nada sirve que solo un Estado actúe contra estas, puesto que, por más implacable y riguroso que sea la persecución de un solo Estado a los distintos actores del crimen transnacional, estos encontrarán fuera de ese Estado los espacios de seguridad para cooperar con total tranquilidad.

Por tal motivo, los Estados han entendido la importancia de la cooperación con otros Estados para la salvaguarda de su seguridad. De esta manera,

Los Estados procuran intercambiar conocimiento práctico y teórico con sus pares regionales con los cuales comparten amenazas; actividades académicas como seminarios, conferencias, simposios, entre otras, ayudan a crear y estrechar vínculos bilaterales y multilaterales en torno a los nuevos retos que trae consigo las recientes dinámicas entre los actores estatales y no estatales (Ardila y Cubides, 2017, p. 32).

En ese sentido, la cooperación entre Estados involucra no solo la persecución que cada uno hace de las nuevas amenazas en su respectivo territorio, sino que implica el estrechamiento de relaciones entre ellos. Por tal razón, aspectos como el intercambio constante de información y de cualquier otro recurso, la formación y el entrenamiento mutuo, y el mantenimiento de una diplomacia cordial son de gran relevancia a la hora de enfrentar las nuevas amenazas. La mera persecución que hacen dos Estados en su respectivo territorio a una amenaza no representa cooperación, sino únicamente que tienen un enemigo en común.

Como se evidencia, el rol de los Estado es importante debido a que “Los actores del sistema internacional tienen como deber trabajar conjuntamente y de forma coordinada para contrarrestar los efectos de las nuevas amenazas” (Ardila y Cubides, 2017, p. 33). Por ello, teniendo en cuenta que en el mundo del siglo XXI los Estados ya no son los únicos actores en el sistema internacional, sino que este se compone por sujetos de distinta naturaleza, cada uno de ellos puede aportar desde sus capacidades para enfrentar este fenómeno del tráfico de armas. En ese sentido, las organizaciones internacionales tienen un papel fundamental, puesto que sirven como mecanismos para coordinar la acción conjunta de los distintos Estados, por un lado, y por otro, en ocasiones cuentan con sus propias herramientas para actuar de una manera autónoma. Respecto al papel de las organizaciones internacionales para contrarrestar amenazas como el tráfico ilícito de armas, Bachini (2009) afirma:

Es entonces para la ONU que las actuales amenazas a la seguridad internacional conllevan para enfrentarlas la necesidad de esquemas, métodos y estrategias de empleo de los medios del poder nacional de los Estados, que cambian los clásicos parámetros, métodos y formas empleadas hasta el presente y derivados de la lógica internacional vigente durante la Guerra Fría, para lo cual la comunidad

internacional ha podido consensuar algunos “planes de acción” políticamente vinculantes, convenciones y tratados, con énfasis en niveles mínimos de prevención y mitigación de los efectos y causas que las generan (Bachini, 2009, p. 86).

En ese sentido, es la acción de los organismos internacionales, entonces, aquella que garantiza una verdadera lucha multilateral contra las nuevas amenazas. Si bien, la acción conjunta de dos Estados, es decir, la bilateralidad, es importante para enfrentar estas amenazas, dado el carácter regional e incluso global que estas pueden llegar a tener, se requiere de una acción verdaderamente multilateral para lograr contrarrestarlas. En otras palabras, a las amenazas hay que darles respuestas con una magnitud acorde a la que ellas tienen y, por ende, requieren.

Por ello, las organizaciones internacionales se constituyen como actores de primer orden para neutralizar el tráfico ilícito de armas, pues proporcionan los escenarios mediante los cuales se pueden establecer acciones realmente globales frente a este asunto. Por tal razón, es preciso mencionar algunas de las maneras como se han articulado esfuerzos de naturaleza multilateral para enfrentar esta criminalidad transnacional.

Así, como hito fundamental, en 1997 se diseñó y adoptó la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Materiales Relacionados (Ardila y Pinedo, 2013). Este hito supuso un esfuerzo por parte de la Organización de Estados Americanos (OEA) de establecer políticas públicas comunes a nivel continental para contrarrestar este delito.

Posteriormente, en 2001, ya con la percepción de que el tráfico ilícito de armas es una amenaza para la estabilidad y el desarrollo sostenible de los individuos y las comunidades, se estableció el “Programa de acción para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos”. Este fue un esfuerzo destinado a desarrollar herramientas jurídicas y operativas que enfrentaran un problema ya entendido como transnacional (Ardila y Pinedo, 2013).

Con el objeto de complementar este programa de acción desarrollado por la ONU para enfrentar esta amenaza a una escala global, en 2003 se creó el “Plan andino para prevenir, combatir y erradicar el comercio ilícito de armas pequeñas y ligeras”. Este plan se realizó con las finalidades de fortalecimiento de la institucionalidad democrática, el Estado de derecho, la defensa, la salud, el ambiente, la economía, el desarrollo económico y la prevención de desastres naturales (Comunidad Andina, 2003). Como se puede inferir, este fue un esfuerzo de una región geográfica específica, que no llegaba a abarcar siquiera el continente.

La ONU, además de desarrollar el programa de acción ya mencionado, también adoptó el Protocolo Contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego. Este fue un tratado internacional, por lo que tiene un carácter vinculante para todos aquellos Estados que se adhieran a él. Esencialmente, este Protocolo trataba de

(a) promover normas internacionales comunes para el movimiento internacional de armas de fuego durante su importación, exportación y tránsito; (b) fomentar la cooperación y el intercambio de información a nivel nacional, regional y global, incluyendo la identificación, el seguimiento y el rastreo de las armas de fuego; (c) promover la cooperación internacional sobre las armas de fuego mediante el desarrollo de un régimen internacional para la gestión de envíos comerciales (Godnick, s. f., p.7).

A partir de lo que brevemente se ha mencionado en estos párrafos, se observa que los esfuerzos del multilateralismo para enfrentar el tráfico ilícito de armas han sido diversos. La ONU ha desarrollado instrumentos de carácter global que han apuntado a establecer esfuerzos comunes para enfrentar esta amenaza a nivel mundial. Al mismo tiempo, organizaciones como la OEA han hecho lo propio para impulsar la cooperación a nivel continental con la finalidad de garantizar así la seguridad en su ámbito de jurisdicción. Y, como complemento a estos esquemas globales y continentales, organizaciones como la Comunidad Andina han tratado de establecer las herramientas apropiadas para salvaguardar las distintas regiones geográficas a partir de sus particularidades. Todo esto sin contar los múltiples esfuerzos que hacen los Estados en su ámbito doméstico y en sus relaciones bilaterales con otros Estados, lo cual apunta a considerar que existe un buen ambiente de cooperación internacional respecto a este asunto, la cual se manifiesta por medio de toda esta multiplicidad de esfuerzos.

Sin embargo, la lucha multilateral contra el tráfico ilícito de armas se ha enfocado, principalmente, en generar una legislación apropiada para luchar contra este fenómeno delictivo (Ardila, Jiménez y Palacios, 2016). Es decir, organizaciones como la OEA, la ONU y la Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA) han logrado, fundamentalmente, armonizar sus instrumentos jurídicos contra la delincuencia organizada, la corrupción, el terrorismo y, por supuesto, el tráfico de armas (Zingerman, s. f.). Esto significa que poco se ha avanzado más allá del establecimiento de unos presupuestos normativos.

En otras palabras, como lo afirman Ardila, Jiménez y Palacios (2016), existe una falta de políticas de acción claras respecto a cómo combatir de manera efectiva el tráfico ilícito de armas. Los esfuerzos de los organismos multilaterales, si bien no han sido nada despreciables, no han conseguido más que establecer un marco normativo general a aplicar por parte de cada uno de los Estados, tendiente a aunar esfuerzos para la lucha contra el tráfico de armas. Sin embargo, en

cuanto al establecimiento de estrategias, planes, políticas públicas u operaciones comunes, el multilateralismo no ha logrado una verdadera acción conjunta por parte de los diversos Estados para contrarrestar de manera global el negocio ilícito del tráfico de armamento.

## Conclusiones

Como primera conclusión del presente trabajo investigativo se puede tener el esclarecimiento la naturaleza del tráfico ilícito de armas. Esta actividad, como se ha planteado a lo largo de este capítulo, consiste en la ejecución de cualquier tipo de actividad comercial en la que los bienes objeto de dicha actividad son armas ilícitas. De manera que el tráfico ilícito de armas puede llegar a abarcar tanto una dimensión internacional, referente a la importación y exportación irregular de armamento, como un dimensión interna o doméstica basada en las transacciones que se pueden dar dentro de un país con estos bienes ilícitos.

Así mismo, se demostró que las características del tráfico ilícito de armas, especialmente su carácter transnacional, lo categorizan dentro de las nuevas amenazas. Este concepto de nuevas amenazas, como se observó, engloba todas las actividades del crimen organizado transnacional, que dada su magnitud y complejidad hacen imposible que un solo Estado, de manera individual, los enfrente y los neutralice. Además de esto, la relación o el soporte que brinda el tráfico ilícito de armas a otras actividades del crimen organizado transnacional, como el narcotráfico, la trata de personas o la minería ilegal, hacen de esta una amenaza de primer orden para el Estado colombiano.

A lo largo de estas páginas se demostró, también, la magnitud que tiene el comercio ilegal de armamento como amenaza para el Estado y la nación colombiana. Tales amenazas van desde lo meramente práctico, en el sentido de otorgarle a los distintos grupos delictivos la capacidad física de cometer sus delitos y aumentar los niveles de violencia hasta el cuestionamiento mismo del Estado-nación. Este cuestionamiento del Estado-nación también comprende dos dimensiones: a nivel práctico, el tráfico ilegal de armas le brinda soporte material a una organización como el ELN, que aún tiene el objetivo, por más lejano que se perciba, de tomarse el poder político; y a nivel deontológico, se cuestiona y se vulnera la noción misma del Estado moderno, que además fundamenta la existencia del Estado colombiano, consistente en la posesión del uso de las armas por parte del ente estatal.

Así mismo, la población de Colombia también sufre de una manera directa los efectos del comercio ilícito de armamento. De acuerdo con lo que se pudo evidenciar en páginas anteriores, gracias al tráfico ilícito de armas se fortalece también la delincuencia común, pues esta se provee a partir de este mercado.

Este impacto del comercio de armas ilegales en los niveles de delincuencia se puede percibir al observar cifras tales como los homicidios y los hurtos, en los que las armas de fuego, cuyo porte está prohibido por el Estado, tienen un papel muy importante en la comisión de estas conductas. De esta manera, se entiende que el tráfico ilícito de armas contribuye a la afectación de los distintos aspectos que conforman la seguridad humana de la población civil en general.

En cuanto al funcionamiento de esta actividad ilícita en Colombia, se encontró que gran parte de la demanda de armas en los mercados internacionales la ocupan los GAO. Esto no significa que sean los únicos consumidores en este mercado, solo que, por razones de economía, las bandas de delincuencia común y otros consumidores menores como los individuos adquieren este material bélico en el mercado interno que se forma luego de que los grandes grupos armados organizados han importado este tipo de mercancía. Así mismo, es preciso anotar que si bien la mayoría del armamento ilegal que ingresa a Colombia lo hace por medio del mercado negro, también existe un mercado gris relativamente importante consistente en el desvío irregular del armamento que anteriormente había sido comercializado de manera legal o legítima.

Por otra parte, se demostró que las condiciones geográficas de Colombia, y no solo su escenario de violencia y criminalidad, convierten este país en un destino ideal para el tráfico ilícito de armas. Por un lado, Colombia está ubicado en una posición estratégica al ser el puente de unión entre Centroamérica y Sudamérica. Por otro, cuenta con extensas costas sobre dos océanos y fronteras terrestres de gran porosidad, lo cual dificulta el control estatal sobre las mercancías que entran y sales del país. Es por esto por lo que el armamento ilícito ingresa a Colombia por vía terrestre, fluvial, marítima e, incluso, aérea desde la frontera con Brasil en la Amazonía.

Finalmente, como se mencionó y según se puede extraer a partir de lo expuesto respecto al funcionamiento del tráfico ilícito de armas, esta amenaza no puede ser enfrentada por un solo Estado de manera aislada. Hacer un esfuerzo de esta naturaleza sería inútil, pues por más implacable que sea la persecución que haga el Estado de esta actividad, el principio de soberanía le establece como límite de acción sus fronteras nacionales, de manera que las organizaciones dedicadas a esta actividad tendrían un espacio totalmente seguro y libre para el desarrollo de sus actividades fuera de dichas fronteras. En ese sentido, la cooperación entre Estados es esencial para combatir esta amenaza, puesto que es este un problema de escala global al cual deben dársele soluciones acordes con su tamaño. Así mismo, el sistema internacional de la actualidad no está compuesto únicamente por Estados, sino que hay otros actores como las organizaciones internacionales, que pueden aportar su esfuerzo para neutralizar esta amenaza. De esta manera, entendiendo que la magnitud del tráfico ilícito de armas hace inútil los esfuerzos unilaterales y bilaterales, solo la multilateralidad puede desembocar en grandes

avances para la neutralización de este negocio ilícito. Por ello, el papel de las organizaciones de esta naturaleza es muy relevante, pues son los actores precisos para coordinar una verdadera acción de carácter multilateral para enfrentar todas las dimensiones de esta amenaza.

## Recomendaciones

A partir de lo que se ha desarrollado a lo largo de este capítulo se pueden extraer algunas recomendaciones para enfrentar este fenómeno del tráfico ilícito de armas. Debido al carácter multidimensional de las nuevas amenazas y a la complejidad que representa el actual sistema internacional, estas recomendaciones no pueden ser únicamente para los Estados en particular, sino que deben vislumbrar todo el sistema en su conjunto. Sin embargo, no se debe olvidar que este esfuerzo ha tenido un enfoque hacia el Estado colombiano, de manera que las recomendaciones también se ven influidas por la realidad de dicho país. En ese sentido, a continuación, se mencionan unas recomendaciones generales a seguir tanto por el Estado colombiano como por los diversos actores del sistema internacional. Por ello, estas recomendaciones abordarán la esfera de acción unilateral, bilateral y multilateral desde una perspectiva del Estado colombiano.

En ese orden de ideas, en el ámbito unilateral, lo que puede hacer el Estado colombiano es intensificar la labor de persecución de estos bienes y de los actores que participan de este comercio. Esto significa que se debe continuar con vigor la política de incautaciones de estos armamentos. Si bien, se debe entender que esto no soluciona el problema, de hecho, en términos generales lo único que hace es estimular la demanda, pues las organizaciones que adquieren armamento ilícito se ven obligadas a comprar más de lo que necesitan, una política activa de incautaciones puede golpear las finanzas de estos grupos ilegales, lo cual representaría una disminución de su capacidad operativa. Este punto es fundamental, pues a pesar de estimular la demanda de material bélico, al ser las organizaciones delincuenciales de Colombia consumidores de este mercado, golpearlos financieramente reduce su capacidad en lo referente a las actividades ilegales que sí son objeto de estas organizaciones.

Así mismo, es fundamental aumentar la presencia estatal en zonas de frontera. Esto significa aumentar el pie de fuerza, tanto en efectivos como recursos, para vigilar de una forma más eficiente el tránsito en cada una de las fronteras del Estado. Esta actividad, si bien implica un esfuerzo unilateral, es más efectiva cuando se desarrolla de forma bilateral con cada uno de los Estados con los que se comparte frontera.

Por ello, es necesario la cooperación bilateral entre Colombia y los Estados fronterizos. Y esta cooperación no significa únicamente en el compromiso de



cada Estado de perseguir las organizaciones dedicadas al tráfico de armas en su territorio, sino que debe comprender una acción conjunta permanente en el tiempo entre las fuerzas de seguridad de ambos Estados, según sea la frontera en cuestión, de manera que la presión sobre estas organizaciones sea igual sin importar en qué lado de la frontera se encuentren. Esto implica una continua comunicación e intercambio de información entre las fuerzas de seguridad de ambos Estados, además del desarrollo de estrategias y operaciones conjuntas de vigilancia fronteriza. Este trabajo bilateral dificultaría en gran medida el tránsito de armamento en las zonas de frontera, por lo que se afecta la dimensión transnacional de este negocio ilícito.

Por último, en el ámbito multilateral, es importante que las organizaciones internacionales lideren la creación de planes de operación conjunta entre los distintos Estados para contrarrestar este fenómeno. En este capítulo se mencionó que los organismos internacionales han consolidado avances importantes en el establecimiento de un marco jurídico común para enfrentar este delito, pero no han logrado consolidar una acción conjunta entre los Estados. Es decir, lo que estas organizaciones han logrado es establecer un marco general que los Estados deben seguir para combatir cada uno por su cuenta este fenómeno. Por ello, de lo que se trata es que estos organismos internacionales lideren procesos en los que los Estados actúen de manera conjunta, o como se diría en otras palabras, en equipo. Si bien es muy difícil concretar esta unificación de esfuerzos a escala global, más que desde la ONU esta labor la pueden desarrollar los diversos organismos multilaterales regionales, de manera que se puede coordinar y llegar a realizar una acción conjunta permanente en el tiempo entre Estados vecinos con la finalidad de combatir este fenómeno y promover la seguridad de su región geográfica específica.

## Referencias

- Aguirre Tobón, K. (2011). El tráfico de armas en Colombia: Una revisión desde los orígenes a los destinos. *Urvio, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, (10), 36-59. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/5526/552656554003.pdf>.
- Aguirre, K., y Restrepo, J. (2010). El control de armas como estrategia de reducción de la violencia en Colombia: Pertinencia, Estado y desafíos. *Revista Criminalidad*, 52(1), 265-284. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3621594>.
- Ardila, C., y Cubides, J. (2017). Política pública de seguridad en Colombia frente a la convergencia y las nuevas amenazas. En C. Ardila y V. Torrijos (Eds.), *Políticas públicas de seguridad y defensa. Herramientas en el marco del posconflicto en Colombia* (pp. 22-56). Bogotá: Escuela Superior de Guerra.
- Ardila, C., Jiménez, J., y Palacios, L. (2016). El tráfico de armas: Un insumo para el terrorismo. En J. C. Fernández-Rodríguez, C. Payá y J. Martín (Eds.), *Retos actuales de la seguridad*. Madrid: Thomas Reuters Aranzadi.
- Ardila, C., y Pinedo, C. (2013). La cooperación internacional para el control del tráfico de armas, municiones y explosivos: Un mecanismo para la generación de seguridad ontológica en Colombia. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 8(1), 309-326. Recuperado de: <https://revistas.unimilitar.edu.co/index.php/ries/article/view/79>.
- Constitución Política de Colombia. (1991). Recuperado de: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html).
- Bachini, L. (2009). Amenazas actuales a la seguridad regional y continental. *Revista Estrategia*.
- Bello Montes, C. (2004). El control de las armas ligeras: Retos y desafíos para el nuevo milenio. *Revista Criminalidad*, 47, 6-16. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/revista/volumen-47>.
- Comunidad Andina. (2003). Decisión 552, Plan Andino para la prevención, combate y erradicación del tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos. Recuperado de: <http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/DocOf/DEC552.pdf>.
- Congreso de la República de Colombia. (24 de julio de 2000). Ley 599 de 2000, por la cual se expide el Código Penal. DO: 44.097. Recuperado de:

[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0599\\_2000.html#1](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0599_2000.html#1).

Corte Constitucional (6 de julio de 1995). Sentencia C-296/95, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/C-296-95.htm>.

Figuroa, E. (2015). *Tendencias y consecuencias del tráfico ilegal de armas en Ecuador, frente a un posconflicto en Colombia* (Trabajo de grado). Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá, Colombia. Recuperado de: <https://repository.unimilitar.edu.co/handle/10654/13910>.

Fontana, A. (2003). *Nuevas amenazas: Implicancias para la seguridad internacional y el empleo de las Fuerzas Armadas*. Buenos Aires: Universidad de Belgrano. Recuperado de: [http://www.ub.edu.ar/investigaciones/dt\\_nuevos/103\\_fontana.pdf](http://www.ub.edu.ar/investigaciones/dt_nuevos/103_fontana.pdf).

Fundación Ideas para la Paz. (2020). *Colombia: un gran mercado de armas sin incentivos para reducirlo*. Recuperado de: [https://ideaspaz.org/media/website/FIP\\_NE\\_MercadoArmas\\_web.pdf](https://ideaspaz.org/media/website/FIP_NE_MercadoArmas_web.pdf).

Godnick, W. (s. f.). El control de las armas pequeñas en América Latina. Recuperado de: <http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd57/godnick.pdf>.

Halliday, F. (2005). *The Middle East in International Relations*. Nueva York: Cambridge University Press.

Ministerio de Defensa. (2014). *Cuadernos de Estrategia 169. Desarme y control de armamento en el siglo XXI: Limitaciones al comercio y a las transferencias de tecnología*. Recuperado de: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE\\_169.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_169.pdf).

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC]. (s. f.). *Violencia, crimen y tráfico ilegal de armas en Colombia*. Recuperado de: [https://www.unodc.org/pdf/Colombia\\_Dec06\\_es.pdf](https://www.unodc.org/pdf/Colombia_Dec06_es.pdf).

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC]. (2020). *Global Study on Firearms Trafficking 2020*. Recuperado de: [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Firearms/2020\\_REPORT\\_Global\\_Study\\_on\\_Firearms\\_Trafficking\\_2020\\_web.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Firearms/2020_REPORT_Global_Study_on_Firearms_Trafficking_2020_web.pdf).

Organización de Estados Americanos. (1997). Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados. Recuperado de: [http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados\\_multilaterales\\_interamericanos\\_A-63\\_fabricacion\\_trafico\\_ilicito\\_armas\\_municiones\\_explosivos.asp](http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-63_fabricacion_trafico_ilicito_armas_municiones_explosivos.asp).

- Organización de Estados Americanos [OEA]. (2003). *Conferencia Especial sobre Seguridad. Declaración sobre Seguridad en las Américas*. México. Recuperado de: <https://www.oas.org/es/ssm/CE00339S03.pdf>.
- Presidencia de la República de Colombia. (2020). Decreto 1808 de 2020, por el cual se prorrogan las medidas para la suspensión general de permisos para el porte de armas de fuego. Recuperado de: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%201808%20DEL%2031%20DE%20DICIEMBRE%20DE%202020.pdf>.
- Reyes, C., Carabalí, M., y Pachón, R. (2011). La amenaza de armas pequeñas y ligeras, municiones y explosivos (ALP-ME). Análisis preliminar del caso colombiano. *Observatorio de Drogas Ilícitas y Armas*, (1), 36.
- Ruíz Carreño, F. (2016). *El tráfico de armas en América Latina. Dinámica regional de un problema de alcance global* (Trabajo de grado). Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá, Colombia.
- Sfrégola, C. (2008). *Las nuevas amenazas a la seguridad internacional en la posguerra fría: El caso de las migraciones internacionales* (Trabajo de posgrado). Instituto de Relaciones Internacionales. Recuperado de: [http://sedici.unlp.edu.ar/bistream/handle/10915/1765/Documento\\_completo\\_\\_\\_\\_.pdf?sequence=1](http://sedici.unlp.edu.ar/bistream/handle/10915/1765/Documento_completo____.pdf?sequence=1).
- Small Arms Survey [SAS]. (2006). *La hidra de Colombia, las múltiples caras de la violencia armada*. Recuperado de: [http://www.smallarmssurvey.org/files/sas/publications/co\\_publi\\_pdf/2006/2006-sas-ch9-colombia-spa-pdf](http://www.smallarmssurvey.org/files/sas/publications/co_publi_pdf/2006/2006-sas-ch9-colombia-spa-pdf).
- Vanguardia*. (25 de noviembre de 2019). El tráfico ilegal de armas en Colombia. *Vanguardia*. Recuperado de: <https://www.vanguardia.com/opinion/editorial/el-trafico-ilegal-de-armas-en-colombia-AM1709345>.
- Zingerman, G. (s. f.). *La lucha contra el tráfico de armas*. Recuperado de: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2199/11.pdf>.



# Trata de personas tanto a nivel nacional como internacional\*

Andrés Macías Tolosa\*\*

## Introducción

El fenómeno de la trata de personas es una problemática de carácter global, que afecta principalmente a mujeres y niñas —siendo ellas el 65 % del total de las víctimas que han podido ser identificadas—, aunque las tendencias más recientes indican que la victimización de hombres y niños ha ido aumentando gradualmente —alcanzando el 35 % del total—. El Reporte Global sobre Trata de Personas de 2020 que publica periódicamente la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) encontró que la explotación sexual sigue siendo la principal forma de explotación de las víctimas de trata, seguida por el trabajo forzado; entre las dos suman el 88 % del total de casos identificados a nivel mundial hasta 2018 (UNODC, 2020).

La trata de personas es considerada como un delito transnacional, de carácter multicausal, que ha existido y evolucionado por más de dos siglos. Es un fenómeno

---

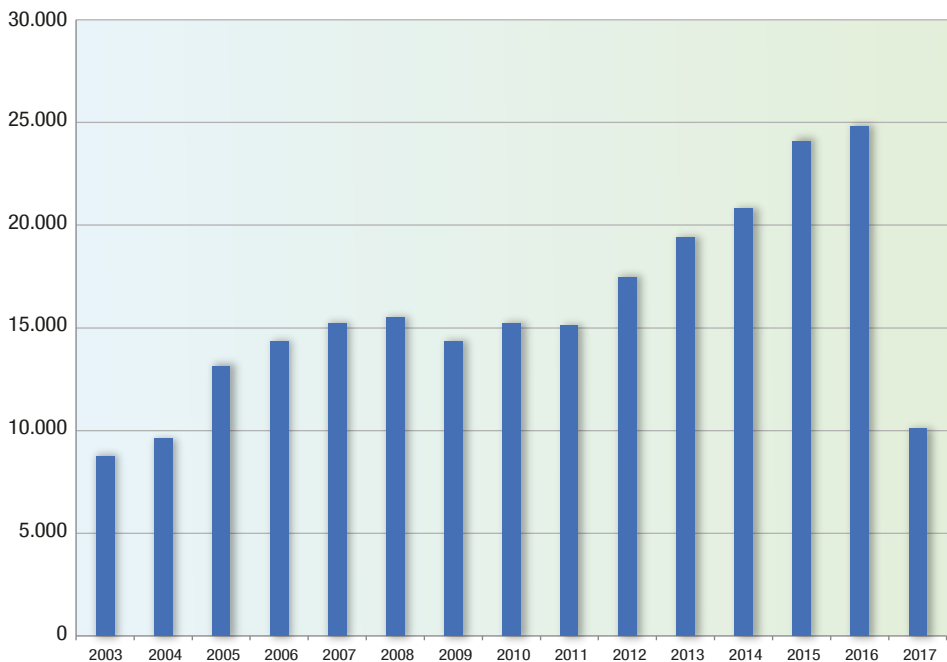
\* Un agradecimiento especial a Daniel Jaramillo, profesional en Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia, con maestría en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales Contemporáneos del Instituto de Altos Estudios para el Desarrollo, quien apoyó la elaboración del capítulo.

\*\* Doctor en Estudios de Paz y Conflicto de Tokyo University of Foreign Studies en Japón; Magister en Estudios de Paz y Conflicto de la misma universidad; Especialista en Gerencia de la Seguridad y la Defensa Nacional de la Universidad Militar Nueva Granada y Profesional en Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia. Actualmente se desempeña como investigador asociado al Grupo de Investigación OPERA de la Universidad Externado y docente de pregrado y posgrado de la misma institución. También es docente de la Maestría en Seguridad y Defensa Nacional de la Escuela Superior de Guerra.

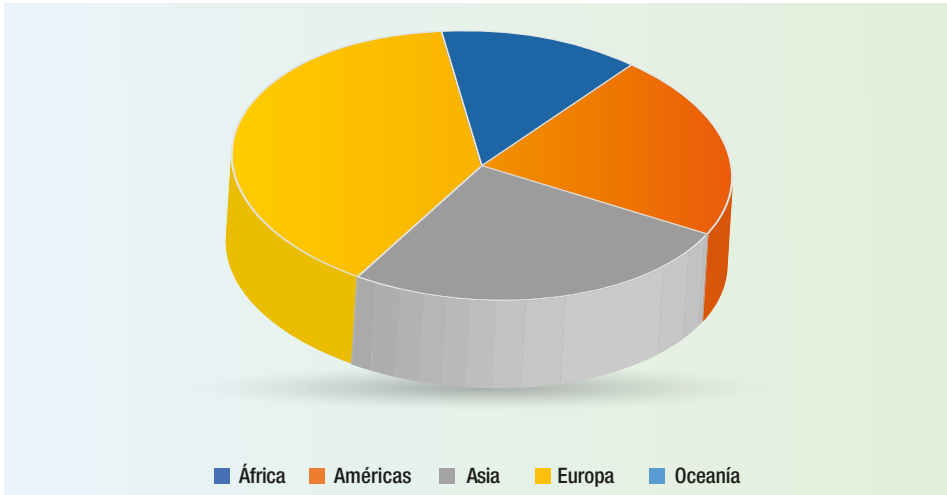
que atenta contra los derechos humanos del individuo y que se aprovecha de la condición de vulnerabilidad social y económica de aquellas personas que terminan siendo víctimas de este flagelo (Alvarado-Alanis, Romero-Vázquez y Aguado-Romero, 2018; Guerrero, 2019; Anfitti, 2020). Además, es una problemática que crece rápidamente y que se nutre no solo por la enorme rentabilidad que representa para las redes criminales, sino también por la constante correspondencia que se evidencia entre la oferta y la demanda de las diferentes finalidades de explotación a las que son sometidas las víctimas (Hurtado y Pereira, 2012).

A pesar de ser uno de los crímenes que más se han expandido en el mundo —y el tercero más rentable, además del narcotráfico y el tráfico de armas (Hurtado y Pereira, 2018)—, es un fenómeno que solo se ha empezado a analizar a profundidad en los últimos años y que, por su misma naturaleza, resulta muy difícil recolectar y consolidar información exacta y precisa que facilite su estudio. Es una problemática altamente relacionada con la migración irregular de personas y con las áreas fronterizas de países donde predominan vulnerabilidades a la seguridad de la población que allí habita. Además, “como todo mercado ilegal, involucra distintos niveles de coordinación entre actores, [y] múltiples escalas y formas de desplazamiento entre espacios inter e intra-países” (Dammert, Dammert y Sarmiento, 2020, p. 118).

**Gráfica 1. Número total de víctimas identificadas de trata de personas entre 2003 y 2017**



Fuente: Elaboración propia con datos de UNODC (2019).

**Gráfica 2. Región de identificación de víctimas de trata de personas entre 2003 y 2017**

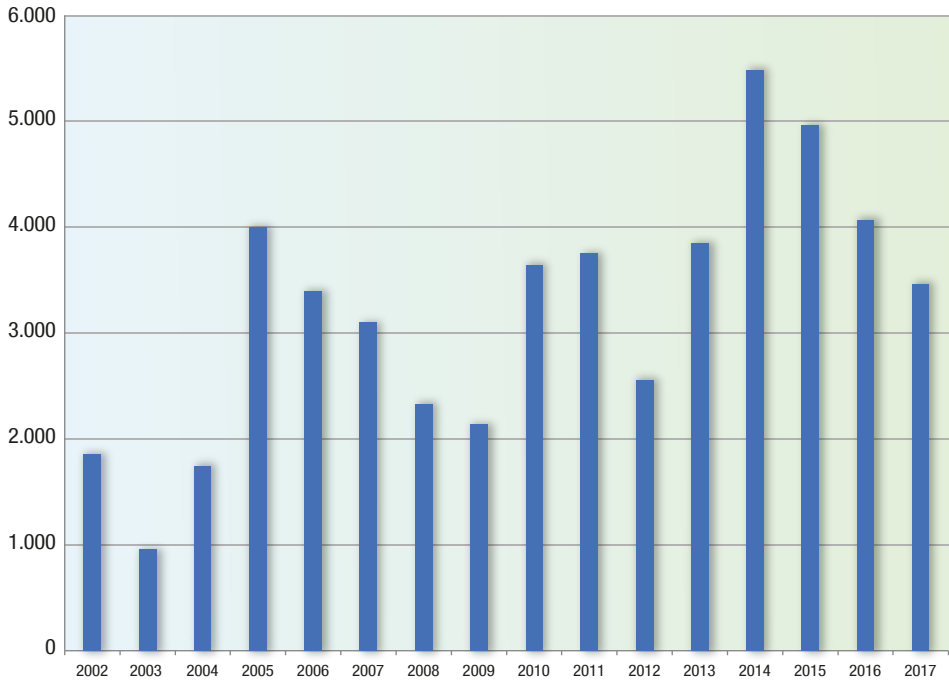
Fuente: Elaboración propia con datos de UNODC (2019).

Una de las principales bases de datos a nivel mundial sobre la trata de personas ha sido consolidada directamente por UNODC. De acuerdo a sus registros, entre 2003 y 2017 se identificaron un total de 236.303 víctimas de trata de personas, tal como lo muestra la gráfica 1. De ese total, según se evidencia en la gráfica 2, en Europa se detectó el mayor número de víctimas, seguido por Asia, América y Oceanía, respectivamente.

Por otro lado, la Base de Datos Colaborativa sobre la Trata de Personas —CTDC, por sus siglas en inglés—, alimentada por información de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), estableció que solamente, entre 2002 y 2017, se atendieron más de 108.000 casos individuales de trata de personas a nivel mundial, afectando a víctimas de 175 nacionalidades diferentes, en 164 países. La gráfica 3 muestra la evolución del número de casos atendidos, año a año, durante ese periodo.

Colombia no ha sido ajena a esta problemática; por el contrario, se ha caracterizado por ser un país de origen, transporte y destino de trata de personas (Hurtado y Pereira, 2012; Organización Internacional para las Migraciones [OIM], 2020). De allí que este flagelo sea considerado como una de las nuevas amenazas a la seguridad nacional —entendido como una de las expresiones del crimen organizado transnacional—, debido a que hace parte de un conjunto de amenazas relativamente recientes, que ya no se limitan a la interacción y confrontación entre Estados y a la defensa de su soberanía e integridad territorial, sino que atentan contra “la estabilidad política y la tranquilidad ciudadana cuando son de entidad importante como generadoras de violencia y [...] producen fenómenos de desintegración social” (Borrero, 2017, p. 73).



**Gráfica 3. Número total de víctimas de trata de personas, registradas y atendidas entre 2002-2017**

Fuente: Elaboración propia con datos de OIM (2021b).

En ese sentido, luego de aprobar en 2003 la “Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y el protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños”, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, se expidió la Ley 985 de 2005, a través de la cual se empezaron a adoptar medidas especiales contra la trata de personas y a favor de la protección de las víctimas. A partir de ese momento, el ente encargado de coordinar las acciones y estrategias para enfrentar la trata de personas en el país pasó a ser el Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas<sup>1</sup>.

El Estado colombiano ha tenido una clara voluntad de enfrentar ese fenómeno delictivo, empezando por la introducción de dicho delito al ordenamiento jurídico nacional y por su esfuerzo en consolidar instituciones y organizaciones con el objetivo específico de reprimirlo; no obstante, los métodos y las estrategias utilizadas han sido insuficientes (Guerrero, 2019). Además, esta problemática presenta un alto nivel de subregistro que hace aún más difícil enfrentarla. Aunque las principales modalidades de trata de personas que se han registrado en el territorio

<sup>1</sup> Inicialmente, ese comité había sido creado a través del Decreto 1974 de 1996 con el nombre de Comité Interinstitucional para la Lucha contra el Tráfico de Mujeres, Niñas y Niños.

nacional incluyen “la explotación sexual, los trabajos forzados y el matrimonio servil, [... pero] la mayor cantidad de casos no son denunciados a las autoridades debido al desconocimiento de la víctima, temor a retaliaciones o a ser re-victimizado” (Ministerio del Interior, 2018, p. 8).

Es por todo lo anterior que este capítulo pretende examinar la evolución del fenómeno de la trata de personas en Colombia, resaltando las estrategias adelantadas por el Estado para combatirlo. Para ello se adelantó una investigación de carácter cualitativo, basado en una estrategia de revisión documental de fuentes primarias y secundarias. El capítulo está organizado en seis secciones, empezando por este apartado introductorio, seguido de una discusión en torno a las generalidades de la trata de personas. La tercera parte describe el correspondiente marco normativo a nivel internacional y nacional, mientras que la cuarta presenta la evolución del fenómeno delictivo en el país. La quinta sección profundiza en las estrategias y acciones encaminadas a enfrentar la trata de personas, antes de pasar al último apartado, que contiene las conclusiones y recomendaciones del documento.

## Características y dinámicas generales de la trata de personas

A pesar de ser uno de los delitos que más se expanden en el mundo, aún existe una confusión generalizada entre los términos *trata de personas*, *trata de blancas* y *tráfico ilícito de migrantes*; en muchas ocasiones, los tres llegan a utilizarse como si fueran sinónimos<sup>2</sup>. Sin embargo, existen diferencias que es importante resaltar y aclarar para poder comprender adecuadamente el fenómeno que se aborda en el presente capítulo.

En primer lugar, la *trata de blancas*, que es un término que fue ampliamente utilizado en el pasado —y que proviene del francés *traite des Blanches*—, surgió “durante el siglo XIX y principios del siglo XX como consecuencia del traslado de mujeres de piel blanca, con el fin de ocuparlas laboral y sexualmente desde países generalmente europeos a africanos, árabes, etc.” (Guerrero, 2019, p.70). Sin embargo, su uso en el escenario internacional se empezó a replantear después de la Segunda Guerra Mundial; este se cambió por el de *trata de personas*, puesto que el concepto inicial se entendió como discriminatorio, al hacer referencia únicamente a mujeres blancas como objeto de este tipo de explotación. Además, la *trata de blancas* se limitaba a la explotación netamente sexual, dejando por fuera otros tipos de explotación que también afectaban a la población, como el trabajo

---

<sup>2</sup> Existe incluso una interesante diferencia entre la trata y el tráfico de personas, la cual está asociada a los conceptos anglosajones de trafficking y smuggling. Para profundizar en la discusión alrededor de ambos términos, se sugiere revisar a Guerrero (2019).

infantil, el reclutamiento forzado y el matrimonio servil, entre otros (Vargas, Flórez y Mendoza, 2011).

La evolución de ese fenómeno de explotación hizo necesaria la adopción de un concepto más amplio, que abordara el delito como una violación integral a los derechos humanos, el cual no diferencia edad, género, origen étnico, estatus social o el nivel educativo de las potenciales víctimas (OIM, 2021a). Así fue como se llegó al término de *trata de personas*, definido en el Protocolo de Palermo<sup>3</sup> como:

la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos (artículo 3).

Por último, el *tráfico ilícito de migrantes* ha sido definido por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), como la “facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado [...] del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero” (OIM, 2006, p. 75). Con base en esa definición, se puede afirmar que mientras el *tráfico ilícito de migrantes* se relaciona directamente con una trasgresión de las leyes estatales de ingreso y salida de las fronteras nacionales, la *trata de personas* cubre un conjunto mucho más amplio de violaciones a los derechos fundamentales del individuo. En la tabla 1 se presenta un contraste resumido entre los dos conceptos.

**Tabla 1. Contraste entre los conceptos de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes**

	Trata de personas	Tráfico ilícito de migrantes
Tipo de delito	Puede ser nacional o transnacional.	Delito transnacional.
Ámbito geográfico	Sucede dentro y fuera de fronteras estatales.	Implica necesariamente el cruce de fronteras estatales.
Objetivo	Explotación de personas.	Beneficios económicos o materiales.
Consentimiento de la víctima	Puede resultar irrelevante de acuerdo a la definición incluida en la Convención de Palermo.	Generalmente, los migrantes acuden voluntariamente para ser traficados.
Víctimas de explotación	La explotación de la víctima es el eje central de este delito.	No es el objetivo principal de este delito. Si hay explotación, se puede configurar una trata de personas.

Fuente: Elaboración propia con datos de Supliguicha y Rueda (2017) y UNODC (2019).

3 Así se conoce el “Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños”, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional de 2003.

No obstante, los dos delitos pueden llegar a configurarse de manera conjunta cuando quienes “comenten la conducta punible saben y conocen la finalidad de estas, como por ejemplo: cuando para llevar a cabo el traslado de una víctima de trata a otro país, no se cumple con el lleno de los requisitos legales” (Otero y Olivera, 2020, p. 25)

El abordaje que se la ha dado a la trata de personas en la literatura especializada se ha enfocado principalmente en el análisis a partir de la explotación que viven las víctimas fuera de sus países de origen; no obstante, no se puede dejar de lado que este fenómeno delictivo también se puede presentar al interior de las fronteras de los Estados. Asimismo, la mayoría de esa literatura académica ha llegado a concluir que el fenómeno de la trata de personas “es una violencia basada en género y por tanto afirman que este enfoque debe ser predominante en la política pública” (Alarcón, 2017, p. 167). Sin embargo, en palabras de Alarcón, esa ha terminado siendo una visión reduccionista que no permite comprender de manera integral dicho flagelo, evitando que los Estados puedan enfrentarlo acertadamente.

No obstante, Hurtado y Pereira han tratado de ampliar esa visión reduccionista, y entre sus hallazgos han intentado caracterizar de manera detallada la dinámica de la trata de personas. Según las autoras, la trata involucra a tres actores centrales: los delincuentes dedicados a la explotación, los intermediarios —que generalmente facilitan el reclutamiento y la captación— y las víctimas. A su vez, han identificado tres tipos diferentes de víctimas: personas engañadas que no saben qué tipo de actividades van a ejercer; personas que conocen previamente las actividades a realizar, pero que, al llegar a su destino final, son obligadas a realizarlas en condiciones diferentes a las inicialmente pactadas; y personas que aun sabiendo las actividades que van a realizar y las condiciones para ejercerlas, deciden participar voluntariamente (Hurtado y Pereira, 2012).

Además, el negocio se caracteriza por surtir cuatro fases o momentos concretos. En primer término, tiene lugar la captación o reclutamiento, a través del cual se convence y engaña a las potenciales víctimas. Luego viene su traslado, que varía dependiendo del destino final de la víctima y de la ruta utilizada; en la mayoría de los casos el traslado involucra pasos de frontera, pero en otros no se requiere traslado alguno, ya que el lugar de explotación puede ser el mismo lugar de reclutamiento. Posteriormente llega la recepción en el lugar de destino, donde la víctima suele ser hospedada y recluida, usualmente, en conjunto con otras víctimas. Y finalmente ocurre la explotación, momento en el cual la víctima es chantajeada —recurriendo, por ejemplo, a la retención de sus documentos, sin los cuales no puede pedir ayuda a las autoridades correspondientes—, y obligada a realizar actividades ilegales en su mayoría, que les generan ganancias económicas a los tratantes (Hurtado y Pereira, 2012; Alvarado-Alanis, Romero-Vázquez y Aguado-Romero, 2018; Dammert, Dammert y Sarmiento, 2020).

Por otro lado, es frecuente que el delito de la trata de personas ocurra de manera paralela y entrelazada con el narcotráfico. Las organizaciones criminales transnacionales que controlan el tráfico de drogas, frecuentemente se involucran en la trata de personas, utilizando sus mismos corredores, redes y contactos, para trasladar personas con fines de explotación, y así incrementar la rentabilidad de su negocio ilegal; puesto de otra forma, la trata de personas termina siendo una forma de diversificar sus rentas ilícitas, recurriendo a una actividad que implica un riesgo mucho más bajo. Es más: en muchas ocasiones, las mismas víctimas de trata terminan convertidas en mulas para transportar droga al servicio de grupos narcotraficantes (Sampo, 2017; Forget, 2021).

## Marco normativo a nivel internacional y nacional relativo a la trata de personas

Como se mencionó en la primera sección de este artículo, la trata de personas no es un fenómeno reciente —de treinta o cuarenta años—; por el contrario, es un delito que en la práctica ha ocurrido por varios siglos. Ante la magnitud de las consecuencias de este fenómeno a finales del siglo XIX, en 1902 se desarrolló la Conferencia Internacional de París, en la que por primera vez se acuñó el término *trata de blancas*<sup>4</sup>. En el marco de esa reunión, los Estados participantes asumieron el compromiso de “disponer medidas para combatir la facilitación de la prostitución infantil y de adultas, en este último caso, solo si había mediado fuerza o engaño” (Carnevali, 2013, p. 175).

Posteriormente, en 1933, se firmó la “Convención para la supresión del tráfico de mujeres mayores de edad” y en 1949 se aprobó en el marco de la Organización de las Naciones Unidas, el “Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena”. Este pacto trajo consigo tres características importantes: en primer lugar, incluyó un lenguaje más claro y preciso frente a la problemática; en segundo lugar, amplió el espectro de la trata de personas al considerar que ese fenómeno no ocurre únicamente en el exterior, sino que también se puede dar al interior de un Estado; y en tercer lugar, invitó a la cooperación entre los Estados con la finalidad de combatir esta situación de manera mancomunada. Luego, se aprobaron la “Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer” en 1979, la “Declaración sobre la eliminación de la violencia en contra de la mujer” en 1993, y finalmente, el Protocolo de Palermo en 2000, aunque entró en vigencia solo hasta 2003.

---

4 En el artículo “La trata de personas y la normatividad internacional. Algunas consideraciones de su regulación en Chile”, el abogado chileno Raúl Carnevali (2013) explica que a principios del siglo XX se hizo una diferenciación entre trata de blancas y trata de negros. La primera hacía referencia a la explotación sexual de mujeres blancas —especialmente de aquellas provenientes de países como Inglaterra, Francia, Irlanda y Alemania— y, la segunda, se asociaba a la esclavitud de personas negras.

En el plano nacional, Colombia ha creado diferentes hitos normativos para avanzar en la lucha contra la trata de personas. En el Código Penal de 1980<sup>[5]</sup> se tipificó la trata de personas como delito, aunque mantuvo la asociación del hecho delictivo a la prostitución: “el sujeto pasivo del tipo penal únicamente hacía referencia a mujeres o menores de edad” (Guerrero, 2019, p. 76). Luego, la Ley 800 de 2003 aprobó la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y Protocolo de Palermo del año 2000, y se le dio rango constitucional a la prohibición de la trata mediante el Artículo 17 de la Constitución Política de Colombia. Más adelante, en 2005, se promulgó la Ley 985, cuyo fin fue la prevención, asistencia y protección de víctimas o posibles víctimas de este crimen.

Dicha ley no solamente definió la trata de personas y estableció las sanciones que conlleva incurrir en ese delito, sino que también dispuso la creación del Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas<sup>6</sup> como órgano asesor del gobierno nacional y comités regionales o departamentales como instancias a nivel territorial, así como la necesidad de crear una estrategia nacional específica para enfrentarlo. La Ley 985 fue posteriormente complementada mediante los decretos 1069 de 2014 y 1066 de 2015, los cuales puntualizaron, entre otras cosas, la diferencia que existe entre la trata interna y la trata externa, así como la definición y caracterización de las víctimas de trata de personas.

Tras lo dispuesto en 2005, diversos instrumentos normativos han dado vida y continuidad a la Estrategia Nacional de Lucha Contra la Trata de Personas. Tal es el caso de los decretos 4786 de 2008, 1036 de 2016 y 1818 de 2020, este último mediante el cual se aprobó la estrategia vigente para el periodo 2020-2024.

## Sobre la trata de personas en Colombia

Los datos más recientes del delito de trata de personas en el país, registrados por el Observatorio del Delito de Trata de Personas del Ministerio del Interior, dan cuenta que entre 2013 y 2020 se registraron un total de 721 casos, de los cuales el 83 % fueron mujeres y el restante 17 %, hombres. Como se muestra en la gráfica 4, durante ese periodo existe una clara tendencia al incremento del registro de víctimas de trata de personas en el país. Ahora bien, en esa misma gráfica es importante resaltar que, aunque hay una aparente disminución del número de

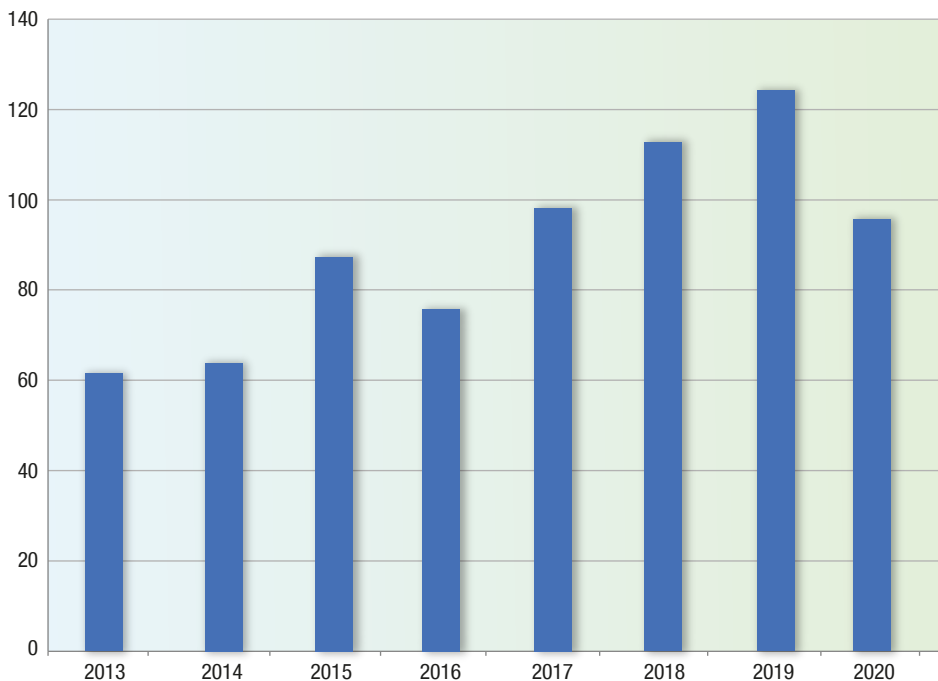
---

5 Posteriormente, la Ley 599 de 2000 tipificó el delito y estableció los rangos de penas y multas para quien lo cometiera.

6 Anteriormente, ese comité se denominaba Comité Interinstitucional para la Lucha contra el Tráfico de Mujeres, Niñas y Niños. Los miembros del Comité Interinstitucional son las cabezas —o a quienes designen estas— de instituciones como el Ministerio del Interior, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Director General de la Policía o el Director General del Instituto de Bienestar Familiar, entre otros. Para consultar quiénes conforman este comité, se puede consultar el artículo 14 del capítulo VI de la ley.

casos reportados en 2020, esta puede obedecer simplemente que la pandemia generada por el COVID-19 llevó al fenómeno delictivo a caer aún más en la clandestinidad, dificultando su medición y registro; sin embargo, la misma pandemia aumentó la vulnerabilidad de potenciales víctimas, llevando a que en el corto y mediano plazo, sus efectos sobre la victimización puedan ser aún mayores (UNODC, 2021).

**Gráfica 4. Evolución de casos de víctimas de trata de personas en Colombia (2003-2020)**



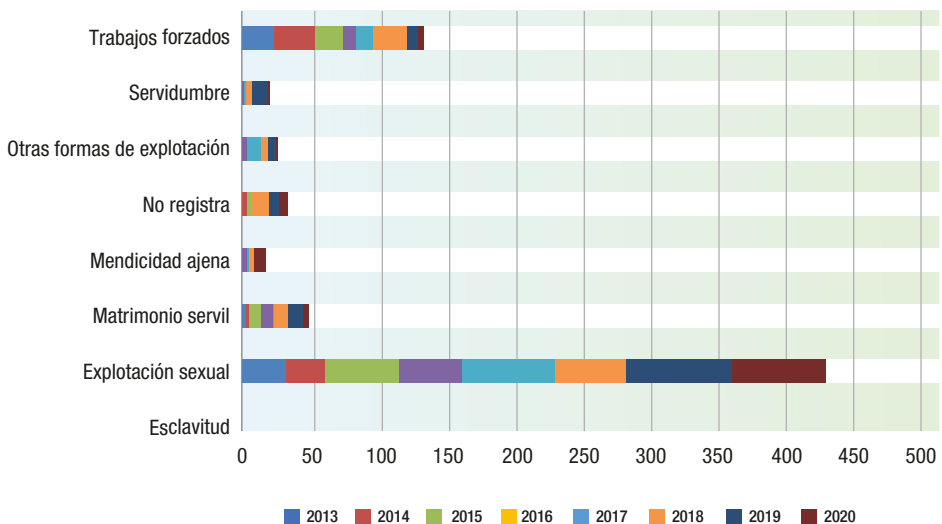
Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio del Interior (2021).

Del total de víctimas entre 2013 y 2020, el 80 % de los casos se reportó bajo la modalidad de trata externa, mientras que solamente el 20 % fue interna. Asimismo, tal como se presenta en la tabla 2, Antioquia, Bogotá y el Valle del Cauca han sido los principales territorios de origen de las víctimas de trata; a su vez, Bogotá y Antioquia se han convertido en los destinos más apetecidos de la trata interna, mientras que China, México, España, Argentina y Ecuador han sido los mayores destinos de la trata externa.

**Tabla 2. Origen y destino de las víctimas de trata de personas en Colombia (2003-2020)**

Origen				Destino			
Trata interna		Trata externa		Trata interna		Trata externa	
Origen	% casos	Origen	% casos	Destino	% casos	Destino	% casos
Antioquia	18 %	Bogotá	15 %	Bogotá	42 %	China	13 %
Extranjero	15 %	Extranjero	15 %	Antioquia	10 %	Colombia	13 %
Bogotá	13 %	Valle del Cauca	14 %	Otros	48 %	México	10 %
Risaralda	7 %	Antioquia	12 %			España	8 %
Otros	47 %	Otros	44 %			Argentina	7 %
						Ecuador	7 %
						Otros	42 %

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio del Interior (2021).

**Gráfica 5. Finalidad de explotación de víctimas de trata de personas en Colombia (2013-2020)**

Fuente: Elaboración propia datos del Ministerio del Interior (2021).

Los registros del Observatorio también dan cuenta de que la explotación sexual ha sido la principal forma de explotación, seguido de trabajos forzados y matrimonio servil, tal como se presenta en la gráfica 5. En ese sentido, no se puede desconocer el rol que han jugado las características internas del país como facilitadoras del desarrollo y el crecimiento de este flagelo. Los diferentes grupos armados ilegales que han hecho parte de las dinámicas de violencia durante décadas, han instrumentalizado y explotado —por medio del reclutamiento forzado— a “mujeres, hombres, jóvenes, niñas y niños como informantes, combatientes, en la realización de actividades domésticas o la esclavitud sexual” (UNODC, 2009, p. 31). Esa violencia también ha llevado a que existan complejas situaciones



de desplazamiento en diversas zonas del país, permitiendo que dichos grupos armados y redes transnacionales dedicadas a la trata de personas se aprovechen de la situación de vulnerabilidad en la queda la población desplazada.

No obstante, esa vulnerabilidad que caracteriza a las víctimas también ha sido ocasionada por restricciones y limitaciones a la movilidad impuestas por países desarrollados a través de sus políticas migratorias, facilitando así que “las redes de tratantes aprovechen esta situación para enganchar a las personas que deseen mejorar sus condiciones de vida, al ofrecerles la posibilidad y los mecanismos —legales o ilegales— para ingresar a ellos” (UNODC, 2009, p. 31). De igual forma, otros grupos poblaciones que también han sido identificados como de alto riesgo para terminar siendo víctimas de trata de personas, tanto interna como externa, incluyen a población afrocolombiana, pueblos indígenas y migrantes venezolanos (Departamento de Estado, 2020).

Las redes de tratantes han logrado constituir estructuras muy cohesionadas y estructuradas, logrando así disminuir el riesgo de ser descubiertos, aumentando la rentabilidad de su actividad ilegal. Además, al ser estructuras organizadas, con roles y responsabilidades diferenciadas, y con miembros dispersos en diferentes Estados, resulta aún más difícil desmantelarlas (Henao, 2008; Guerrero, 2019). En muchas ocasiones, también han infiltrado instituciones estatales y oficiales para blindarse aún más, ya que “crean lazos con funcionarios del sector público para evadir responsabilidades penales, [y] así se les facilita la delincuencia que a su vez permea las instituciones estatales. La corrupción llega a ser tan amplia que puede volverse sistemática y generalizada” (Guerrero, 2019, p. 79-80).

Usualmente, esas redes de tratantes resultan estar conformadas por grupos familiares o personas muy cercanas y allegadas a una misma familia, algunos de los cuales están ubicados en las zonas de captación y reclutamiento, mientras que otras están en los lugares de recepción y explotación —dicha organización aplica para las modalidades tanto de trata interna como externa—. Cuando se está haciendo referencia a la trata externa, es frecuente que los miembros de la red que están fuera de Colombia hayan logrado obtener su estatus legal de residencia contrayendo matrimonio con nacionales de esos otros países —solucionando de esa manera cualquier obstáculo asociado a la solicitud de visas—. Con frecuencia, suelen ser ellos quienes establecen los vínculos directamente con las mafias locales, tal como sucedía con la Yakuza japonesa, la cual se encargaba de proveer “servicios a las pequeñas redes: desde mantener funcionarios corruptos en los aeropuertos de destino para facilitar el ingreso de víctimas, hasta proveer hoteles, bares y apartamentos [... para alojar a] sus víctimas” (Hurtado y Pereira, 2012, p. 179).

## Estrategias y acciones encaminadas a enfrentar la trata de personas

A través de los años, Colombia ha logrado consolidar una infraestructura interesante para enfrentar el flagelo de la trata de personas. Como lo establece la Ley 985 de 2005, el Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas es el organismo sobre el cual recae la responsabilidad de coordinar las acciones y estrategias del gobierno nacional para enfrentar la trata de personas. El Comité Interinstitucional está presidido por el Ministerio del Interior, pero además está compuesto por otras 17 entidades, a saber: el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Comercio, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Migración Colombia, la Policía Nacional, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría General de la Nación, la Oficina de Interpol en Colombia, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, la Unidad Administrativa Especial de Información y Análisis Financiero, y la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos.

Con el objetivo de articular a todas esas entidades, el Ministerio del Interior creó en 2007 el Centro Operativo Anti-Trata de Personas (COAT). Además, el COAT ha asumido objetivos como:

la investigación y judicialización del delito, por parte de los miembros de la Policía Judicial y de la Fiscalía General de la Nación [...], la atención integral a víctimas de la trata de personas y la alimentación del Sistema Nacional sobre Trata de Personas (Henao, 2008, p. 397).

Asimismo, mediante el Decreto 1036 de 2016 se creó el Observatorio del Delito de Trata de Personas, como el principal mecanismo para recolectar y sistematizar información estadística relacionada con dicho fenómeno delictivo en el país. El Observatorio hace parte del Sistema Nacional de Información sobre la Trata de Personas que había dispuesto inicialmente la Ley 985 de 2005, pero que solo hasta 2016 se empezó a consolidar.

A su vez, como también lo indica la Ley 985 de 2005, el Comité Interinstitucional elaboró la Estrategia Nacional contra la Trata de Personas para el periodo 2020-2024. Esta fue aprobada mediante el Decreto 1818 de 2020, luego de la realización de una serie de mesas de expertos en las que, además del Comité Interinstitucional, también participaron “delegados de distintas entidades del Estado y de entidades territoriales, representantes de la cooperación internacional, la academia, organizaciones de la sociedad civil y otros sectores” (Decreto 1818 de 2020). Entre otras cosas, la Estrategia Nacional contempla seis ejes de acción:

coordinación y sostenibilidad, protección y asistencia, investigación y judicialización, generación y gestión del conocimiento, prevención, y cooperación internacional, migración y fronteras; estos ejes mantienen una relativa continuidad con los planteados en la estrategia nacional para el periodo 2016-2018.

La estrategia nacional también se apoya en otro elemento importante dentro de infraestructura estatal dirigida a enfrentar la trata de personas en el país: los comités departamentales, distritales y municipales de lucha contra la trata de personas. Estos comités se constituyen en los entes encargados de coordinar las acciones gubernamentales a nivel regional y territorial, en su mayoría encaminadas a tareas de prevención —en articulación con el sector privado—, protección y asistencia a víctimas de trata, siguiendo los lineamientos establecidos en la estrategia nacional.

Esa infraestructura le ha permitido al Estado colombiano adelantar tareas dirigidas a identificar, perseguir, capturar y judicializar a redes de tratantes que operan en el país. Por ejemplo, en 2019, la fuerza pública de Colombia, en conjunto con la Policía Federal de Brasil y la Policía Nacional de Perú, adelantaron la Operación Transnacional Abeona Fase II, “que permitió desarticular una organización criminal dedicada a la trata de personas, la explotación sexual, la inducción a la prostitución y facilitamiento, entre otros delitos, en Amazonas y la denominada triple frontera” (Policía Nacional, 2019). Asimismo, a través de la Operación Némesis, en 2020, se desarticuló una red internacional que reclutaba víctimas en el estado de Apure, en Venezuela, para posteriormente trasladarlas a Colombia, vía la frontera con el departamento de Arauca, para luego ser llevadas a Yopal (Casanare) (Policía Nacional, 2020.)

Y más recientemente, en 2021, se desarticuló una red dedicada a la trata externa con fines de explotación sexual, la cual reclutaba a sus víctimas, en su gran mayoría mujeres originarias de Risaralda, para ser enviadas a China. La investigación que llevó a la desarticulación de la red encontró que uno de sus miembros, alias “El Patrón”, aparentemente también hacía parte del GAO Clan del Golfo, poniendo en evidencia, una vez más, la estrecha relación que existe entre este delito transnacional y la presencia de grupos armados en el país (Policía Nacional, 2021).

Asimismo, a partir de 2012, Colombia ha logrado suscribir nueve memorandos de entendimiento con Argentina, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, Panamá, Paraguay y Perú, con el fin de fortalecer la cooperación bilateral en la lucha contra ese delito de carácter transnacional. Esa cooperación abarca, entre otras cosas, “asistencia técnica y capacitación, intercambio de información, buenas prácticas, experiencias, mecanismos efectivos de cooperación judicial y policial entre autoridades homólogas” (Corporación Espacios de Mujer, 2020, p. 33), así como reuniones bilaterales para fortalecer las tareas conjuntas. En el

marco de esas instancias de cooperación bilateral, se destacan estrategias de seguridad territorial en zonas de frontera, así como iniciativas de carácter económico y geopolítico para enfrentar la trata de personas, las cuales no se terminan desligando de otras amenazas como: tráfico de migrantes, narcotráfico, minería ilegal y comercialización ilegal de hidrocarburos (Montenegro y Fontaine, 2014).

En los últimos años, el gobierno colombiano elaboró otras iniciativas más con el fin de fortalecer su compromiso de lucha contra la trata de personas. Por un lado, en 2021 se presentó el “Mecanismo de identificación de posibles casos de trata de personas con fines de trabajo forzoso”, liderado por el Ministerio del Trabajo, del cual se espera avanzar rápidamente en la investigación y judicialización de casos de trata de personas, en conjunto con la Fiscalía General de la Nación.

Por otro lado, en 2020, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Departamento de Estado de Estados Unidos, desarrollaron la aplicación móvil LibertApp, la cual ha sido implementada en el país por Migración Colombia y el Ministerio del Interior. La aplicación permite denunciar casos de trata de personas, contactar a consulados colombianos fuera del país y, a través de un botón de pánico, enviar datos en tiempo real al COAT (OIM, 2020). Según Migración Colombia, los resultados de la aplicación han sido positivos, ya que, por ejemplo, en agosto de 2021 permitió rescatar a una menor y once extranjeras más en Casanare (Migración Colombia, 2021).

De manera paralela, y como complemento a las tareas adelantadas por el Estado, la labor de la sociedad civil ha sido fundamental para contrarrestar el delito de la trata de personas. La misma estrategia nacional así lo concibe, al resaltar la importancia del trabajo conjunto entre entidades gubernamentales, la academia, la cooperación internacional y la sociedad civil. En diferentes lugares de Colombia hay varias organizaciones dedicadas a enfrentar esta problemática, tales como la Fundación Esperanza, la Fundación Renacer, la Fundación Tierra de Hombres, la Red Tamar, Women’s Link Worldwide, la Corporación CreSer, la Corporación Espacios de Mujer, la Corporación SerVoz, la Corporación Anne Frank, Carabantú, la Fundación Dignitas, la Fundación Jhonatan, la Fundación Marcela Loaiza, el Centro de Pensamiento sobre Trata de Personas, la Red Defensores de Vidas, la Fundación Mujer Sola, Fundepaz, el Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Doméstico y el Centro Scalabrini de Migraciones, por mencionar algunas.

Hoy en día existe una Alianza Colombiana de Organizaciones de la Sociedad Civil Contra la Trata de Personas, la cual ha logrado agrupar a 17 organizaciones y ha permitido impulsar campañas como Alas Libres, cuyo objetivo es, principalmente, sensibilizar a la población en torno al fenómeno delictivo de la trata de personas y dar a conocer los esfuerzos integrales que se realizan en Colombia para enfrentarlo (Alas Libres, 2020). Además de esta campaña, las diversas

organizaciones de la sociedad civil se han preocupado por apoyar tareas de prevención, de atención a menores de edad que hayan sido víctimas o que puedan estar en riesgo, y de ayuda a personas en condición de vulnerabilidad.

De esas tareas han resultado algunas experiencias exitosas, como el trabajo de la Red Tamar en colegios y comunidades educativas, permitiendo que educadores y padres de familia se conviertan en multiplicadores de iniciativas de prevención; como campañas de capacitación a funcionarios públicos; y como el convenio suscrito entre la Fundación Esperanza y la Asociación Manos Amigas, a través del cual se ha brindado “capacitación laboral que pueda necesitar una mujer víctima de trata de personas con el objetivo de propiciar su reinserción en el mercado laboral, y adicionalmente mejorar las posibilidades de acceso a la educación no formal” (Mateus *et al.*, 2009, p. 141).

Aunque algunas organizaciones de la sociedad civil aún consideran que el Estado no las hace parte integral de los procesos de atención a víctimas y de lucha contra ese flagelo (Corporación Espacios de Mujer, 2017), en la práctica, su papel se torna vital en el acompañamiento a las víctimas de trata. Ellas tienden a establecer relaciones de mayor confianza con las organizaciones y no tanto con las autoridades estatales, y esos estrechos vínculos permiten una mejor atención y, al mismo tiempo, facilitan las tareas de investigación y judicialización —las cuales sí están a cargo del Estado colombiano—, para restablecer sus derechos y perseguir a las redes de tratantes (Mateus *et al.*, 2009).

## Dificultades y retos en la lucha contra la trata de personas

Las estrategias y acciones señaladas en el apartado anterior no han estado exentas de dificultades y retos. Una de las principales dificultades ha estado relacionada con la recolección, la sistematización y el análisis de la información disponible sobre trata de personas en el país. Si bien desde la Ley 985 de 2005 se estableció la necesidad de instaurar de un sistema nacional sobre trata de personas y, en ese sentido, se crearon el COAT y el Observatorio del Delito de Trata de Personas del Ministerio del Interior, los niveles de denuncia siguen siendo muy bajos —llevando a un alto nivel de subregistro del delito— y “los datos suministrados por distintas agencias son inconsistentes entre sí, [lo cual] encuentra explicación en que el fenómeno de trata todavía es invisibilizado y está naturalizado en las comunidades y la sociedad” (Montenegro y Fontaine, 2014, p. 17). Al no haber datos unificados y congruentes entre las diferentes entidades responsables de enfrentar la trata de personas (Women’s Worldwide, 2017; Cáceres, 2018), resulta muy difícil adelantar iniciativas integrales con resultados positivos, configurándose así en un reto mayúsculo para el Estado colombiano en la lucha contra este delito transnacional.

Por otro lado, la asignación presupuestal para la lucha contra la trata de personas sigue dejando mucho que desear. La Ley 985 de 2005 dispuso la creación de una cuenta especial específica, con recursos provenientes tanto del presupuesto nacional, como del resultado del lavado de activos por ese delito y demás donaciones, y recursos de cooperación internacional. Sin embargo, la:

cuenta se abrió en 2008, pero sin fondos. En la práctica, las acciones de instituciones que enfrentan la trata de personas no cuentan con rubros particulares ni de funcionamiento ni de inversión: estas se cubren de forma global mediante otras líneas presupuestarias (Montenegro y Fontaine, 2014, pp. 19-20).

Una dificultad más frente a este flagelo delictivo gira en torno a la concientización de la problemática dentro de la sociedad colombiana. A pesar del aumento en los casos de víctimas de trata de personas en los últimos —como se evidencia en la gráfica 4—, el delito aún no se conoce ampliamente —y cuando sí se reconoce, se tiende a asociar específicamente con un hecho de explotación sexual únicamente—. Al limitarse la forma como se concibe el delito, se reduce la posibilidad que este sea denunciado, y sin denuncia, el reto es aún mayor para que las autoridades competentes puedan actuar y desarticular las redes de tratantes (Mateus *et al.*, 2009; Cáceres, 2018).

Por último, a pesar de la infraestructura estatal establecida para luchar contra la trata de personas, las autoridades respectivas parecen seguir priorizando las iniciativas de seguridad y judicialización, sobre otras que busquen garantizar los derechos humanos de las víctimas. Aunque en la estrategia nacional se enfatiza la relevancia del enfoque de derechos humanos, sigue sin haber “unidad normativa en esta materia [y] no hay coordinación interinstitucional ni a nivel central ni en el territorio para la creación de las políticas” (Alarcón, 2017, p. 181). Esa articulación entre el nivel central y el nivel territorial sigue siendo uno de los retos más complejos a enfrentar en el corto y mediano plazo.

## Conclusiones y recomendaciones

No hay duda de que el fenómeno delictivo de la trata de personas en Colombia viene en aumento. Aunque se ha avanzado en las estrategias dirigidas a enfrentarlo, cada vez son más los casos registrados de víctimas de trata externa e interna, a lo que se suma el alto nivel de subregistro que existe en el país, bien sea porque el mismo no se denuncia o porque las víctimas no se reconocen a sí mismas como tal. Ese enorme subregistro incide negativamente en el proceso de toma de decisiones por parte de las autoridades correspondientes para luchar contra la trata de personas, para desarticular las redes delincuenciales detrás de ella y para atender adecuadamente a las víctimas.

La trata de personas se ha constituido en una fuente de ingresos importante para grupos dedicados al crimen organizado en el país; más aún ante la condición de vulnerabilidad en la que han quedado varias poblaciones a causa de factores como el conflicto armado, la presencia de grupos armados organizados en ciertas zonas del territorio nacional, el tráfico ilícito de migrantes y la pandemia ocasionada por el COVID-19. Además, dicho flagelo incide negativamente en la fuerza laboral del país y, más aún, en la garantía de la protección de los derechos humanos de los ciudadanos colombianos. Esos elementos, atados a la evolución misma del fenómeno delictivo transnacional, resaltan la importancia de concebir la trata de personas como una amenaza contra la seguridad multidimensional en Colombia.

Es fundamental que el Estado colombiano pueda avanzar de manera constante y sostenida en el fortalecimiento del sistema de recolección, sistematización y análisis de información uniforme sobre trata de personas; esa es la base principal para poder adelantar acciones de política pública basadas en evidencia —que, entre otras cosas, eviten asociar la trata solamente con la modalidad de explotación sexual, invisibilizando así las otras modalidades que también ocurren en el país—. Asimismo, ese acceso a información oportuna puede facilitar una mayor coordinación interinstitucional entre el nivel nacional y local; una articulación necesaria para que la Estrategia Nacional 2020-2024 pueda arrojar resultados positivos.

Al ser un delito de carácter transnacional, la cooperación internacional en la lucha contra la trata de personas también juega un rol preponderante. Colombia ha logrado establecer importantes memorandos de entendimiento con otros países de la región, pero eso no es del todo suficiente. Se debe propender por un trabajo mancomunado con todos los países de la región —y no solo con unos pocos—, así como con otros actores del sistema internacional, como por ejemplo con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos; esta es una instancia que apoya la formulación de recomendaciones para enfrentar la trata de personas, a la cual acuden países afectados por este flagelo, pero ante la cual Colombia no ha concurrido aún.

Por último, resultaría muy provechoso para la lucha contra la trata de personas, que el Estado, las organizaciones de la sociedad y la comunidad académica realicen mayores esfuerzos conjuntos por estudiar, analizar y comprender de una mejor forma el fenómeno de la trata. La literatura disponible sobre la materia es aún escasa, cuando podría convertirse en una gran fuente de insumos para apoyar las labores de prevención, protección y gestión del conocimiento, que son unos de los ejes de actuación de la estrategia nacional.

## Referencias

- Alarcón, N. (2017). Políticas públicas para la asistencia a víctimas de trata de personas en Colombia: Estado del arte 2005-2016. *Via Iuris*, 22, 167-185.
- Alas Libres. (2020). *Las organizaciones de la sociedad civil de Colombia alertan sobre el riesgo de trata de personas en medio de la pandemia de COVID-19*. Recuperado de: <http://www.alaslibres.co/noticias/las-organizaciones-de-la-sociedad-civil-de-colombia-alertan-sobre-el-riesgo-de-trata-de-personas-en-medio-de-la-pandemia-de-covid-19>.
- Alvarado-Alanis, K., Romero-Vázquez, B., y Aguado-Romero, G. (2018). Trata de personas, un fenómeno delictivo transnacional: Alemania e Israel. *Revista Espiga*, 17(35), 45-62.
- Anfitti, V. (2020). *Diagnóstico sobre la situación e incidencia de la trata de personas en contextos humanitarios en América del Sur*. Ciudad de Panamá: Organización Internacional para las Migraciones.
- Borrero, A. (2017). Las amenazas a la seguridad nacional. En J. Cubides y J. Jiménez (Eds.). *Desafíos para la seguridad y defensa nacional de Colombia: Teoría y praxis*. Bogotá: Escuela Superior de Guerra.
- Cáceres, A. (2018). Trata de personas más allá de la explotación sexual en Colombia: Haciendo visible al esclavo en casa. *Razón Crítica*, 5, 139-175.
- Carnevali, A. (2013). La trata de personas y la normatividad internacional. Algunas consideraciones de su regulación en Chile. *Diritto Penale Contemporaneo*, 4, 170-185.
- Corporación Espacios de Mujer. (2017). *La trata de personas en Colombia: La esclavitud moderna*. Recuperado de: [http://www.espaciosdemujer.org/wp-content/uploads/4.CEM\\_La-Trata-en-Colombia\\_2017.pdf](http://www.espaciosdemujer.org/wp-content/uploads/4.CEM_La-Trata-en-Colombia_2017.pdf).
- Corporación Espacios de Mujer. (2020). *Quinto balance de implementación de las políticas antitrata en Colombia 2020*. Bogotá: Corporación Espacios de Mujer.
- Dammert, M., Dammert, L., y Sarmiento, K. (2020). La trata de personas en los Andes: Dinámicas socioespaciales en las fronteras de Perú. *Íconos Revista de Ciencias Sociales*, 24(68), 117-134.
- Departamento de Estado. (2020). *Trafficking in Persons Report, 20<sup>th</sup> Edition*. Washington: Departamento de Estado.
- Forget, J. (2021). *Violent drug organizations use human trafficking to expand profits*. Recuperado de: <https://www.dea.gov/>



stories/2021/2021-01/2021-01-28/violent-drug-organizations-use-human-trafficking-expand-profits.

- Guerrero, J. (2019). La trata de personas: Un delito de importancia internacional. *Criterios - Cuadernos de Ciencias Jurídicas y Política Internacional*, 12(1), 63-87.
- Henao, M. (2008). Lucha contra la trata de personas: Desafío para Colombia en el siglo XXI. *Revista Criminalidad*, 50(1), 385-402.
- Hurtado, M., y Pereira, C. (2012). Dinámica del comercio ilícito de personas: El caso de Colombia-oriente asiático. *Colombia Internacional*, 76, 167-194.
- Hurtado, M., y Pereira, C. (2018). Inserción labor adversa: Otra cara del “demonio amorfo” de la trata de seres humanos. *Cuadernos Pagu*, 53, 1-24.
- Mateus, A., Varón, A., Londoño, B., Luna, B., y Vanegas, M. (2009). *Aspectos jurídicos del delito de trata de personas en Colombia. Aportes desde el derecho internacional, derecho penal y las organizaciones no gubernamentales*. Bogotá: UNODC - Ministerio del Interior - Universidad del Rosario.
- Migración Colombia. (2021). Gracias a su aplicación LibertApp, Migración Colombia logra el rescate de una menor colombiana y once extranjeras presuntas víctimas de trata de personas. Recuperado de: <https://migracioncolombia.gov.co/noticias/gracias-a-su-aplicacion-libertapp-migracion-colombia-logra-el-rescate-de-una-menor-colombiana-y-once-extranjeras-presuntas-victimas-de-trata-de-personas>.
- Ministerio del Interior. (2018). *Migración venezolana y la trata de personas*. Recuperado de: [https://tratadepersonas.mininterior.gov.co/sites/default/files/migracion\\_venezolana\\_y\\_la\\_trata\\_de\\_personas.pdf](https://tratadepersonas.mininterior.gov.co/sites/default/files/migracion_venezolana_y_la_trata_de_personas.pdf).
- Ministerio del Interior. (2020). Decreto 1818 de 2020, por el cual se sustituye el capítulo 4 del libro 2, parte 2, título 3 y el anexo técnico n.º 2 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Interior, con el fin de adoptar la Estrategia Nacional para la Lucha Contra la Trata de Personas, 2020-2024. Recuperado de: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30040316>.
- Ministerio del Interior. (2021). Observatorio de Delito de Trata de Personas. Recuperado de: <https://tratadepersonas.mininterior.gov.co/observatorio-del-delito-trata-de-personas>
- Montenegro, V., y Fontaine, G. (2014). La lucha contra la trata de personas en Colombia (2008-2013): Una política si acabar. *URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 14, 12-27.

- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC]. (2009). *Estudio nacional exploratorio descriptivo sobre el fenómeno de trata de personas en Colombia*. Bogotá: UNODC - Ministerio del Interior.
- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC]. (2019). *Trata de personas y tráfico ilícito de migrantes. Diferencias y similitudes. Serie Módulos Universitarios. Módulo 11*. Viena: UNODC.
- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC]. (2020). *Global Report on Trafficking in Persons 2020*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC]. (2021). *The Effects of the covid-19 Pandemic on Trafficking in Persons and Responses to the Challenges. A Global Study of Emerging Evidence*. Nueva York: UNODC.
- Organización Internacional para las Migraciones [OIM]. (2006). *Glosario sobre migración*. Berna: Organización Internacional para las Migraciones.
- Organización Internacional para las Migraciones [OIM]. (2020). Con LibertApp, cualquier persona puede denunciar la trata de personas en Colombia. Recuperado de: <https://colombia.iom.int/news/con-libertapp-cualquier-persona-puede-denunciar-la-trata-de-personas-en-colombia>.
- Organización Internacional para las Migraciones [OIM]. (2021a). Tráfico de migrantes, trata de personas, trata de blancas, ¿cuál es la diferencia? Recuperado de: <https://rosanjose.iom.int/site/es/blog/trafico-de-migrantes-trata-de-personas-trata-de-blancas-cual-es-la-diferencia>.
- Organización Internacional para las Migraciones [OIM]. (2021b). Counter-Trafficking Data Collaborative - CTDC. Global Data Hub on Human Trafficking. Recuperado de: <https://www.ctdatacollaborative.org/>.
- Otero, D., y Olivera, C. (2020). *ABC del modelo de vigilancia preventiva a las acciones del Estado colombiano en materia de lucha contra la trata de personas*. Bogotá: Procuraduría General de la Nación.
- Policía Nacional. (2019). Desarticulada red transnacional de trata de personas y explotación sexual que delinquía en Amazonas y la triple frontera. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/noticia/desarticulada-red-transnacional-trata-personas-y-explotacion-sexual-que-delinquia-amazonas-y>.
- Policía Nacional. (2020). Operación Némesis: Desmantelada organización criminal transnacional dedicada a la trata de personas. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/noticia/operacion-nemesis-desmantelada-organizacion-criminal-transnacional-dedicada-trata-personas>.

Policía Nacional. (2021). Golpe a las redes de trata de personas. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/noticia/golpe-redes-trata-personas>.

Sampo, C. (2017). Narcotráfico y trata de personas, una muestra de cómo el crimen organizado avanza en Argentina. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 12, n.º 2, 267-286.

Supliguicha, V., y Rueda, D. (2017). *Sustento teórico para la prevención de la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes*. Quito: OIM.

Vargas, E., Flórez, C., y Mendoza, L. (2011). *Trata de personas en Colombia: Una aproximación a la magnitud y comprensión del problema*. Bogotá: OIM - Universidad de los Andes.

Women's Link Worldwide. (2017). *Víctimas de trata en América Latina. Entre la desprotección y la indiferencia*. Bogotá: Women's Link Worldwide.

# Sección IV

## Desafíos a la seguridad multidimensional de Colombia





# Protección de las infraestructuras críticas

Mikel Iñaki Ibarra Fernández\*

## Introducción

En el mundo se presentan algunos vacíos relacionados con la definición y el alcance de la protección de las infraestructuras críticas, y de igual forma, frente a la claridad jurisdiccional y la idoneidad organizacional necesarias para garantizarla. Sin embargo, durante los últimos años se han presentado importantes avances en su concepción, en virtud de los análisis realizados en el marco de su gestión a nivel mundial.

El término *infraestructuras críticas* (IC) hace referencia a los:

activos de los sistemas físicos y lógicos que son esenciales para las operaciones mínimas de la economía y el gobierno. Incluyen, entre otros, telecomunicaciones, energía, banca y finanzas, transporte, sistemas de agua y servicios de emergencia, tanto gubernamentales como privados (Radvanovsky y McDougall, 2019, p. 3).

La intención de proteger las infraestructuras críticas surgió en virtud de la necesidad de salvaguardar elementos vitales para la supervivencia, como los

---

\* Ingeniero mecánico de la UNAL, especialista en Prospectiva y magíster en Administración de Empresas de la Universidad Externado de Colombia. Doctor en Administración de la Universidad Libre de Tecnologías y Ciencias de la Empresa. Está certificado por el Project Management Institute como gerente de proyectos, programas y portafolio (PMP, PgMP, PfMP). Correo electrónico: miibarra@gmail.com.

refugios, los sitios de almacenamiento de alimentos y las fuentes de agua, entre otros; y se fue extendiendo progresivamente a las bodegas de municiones, combustible y equipo, así como a la infraestructura distribuida (como las redes eléctricas, de transporte y de telecomunicaciones), en el marco de la planeación y el desarrollo de los conflictos armados (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2008). Como consecuencia de los avances tecnológicos, las infraestructuras empezaron a integrarse y articularse cada vez más, aumentando el número y alcance de las vulnerabilidades.

Según Radvanovsky y McDougall (2019, p. 7), la protección de las infraestructuras críticas está dirigida a:

La planeación y ejecución de actividades encaminadas a proteger las personas, los activos físicos y los sistemas cibernéticos de información y comunicación indispensables para la seguridad nacional, estatal y urbana, la estabilidad económica y la seguridad pública. Los métodos y recursos empleados buscan disuadir o mitigar ataques causados por personas (terroristas, piratas informáticos y otros delincuentes etc.); calamidades naturales (huracanes, tornados, terremotos, inundaciones, etc.); y accidentes que generen la fuga de materiales peligrosos, sustancias nucleares, radiológicas, biológicas o químicas.

Frente a la imposibilidad de garantizar el aseguramiento total de las infraestructuras críticas, desde mediados de la década de 2000, la protección de las infraestructuras críticas (PIC) se orienta cada vez más a la capacidad de estar preparado o adaptarse a condiciones cambiantes, y a resistir o recuperarse rápida y efectivamente de posibles interrupciones (Lewis, 2020).

Desde la década de los noventa, Colombia ha venido realizando importantes avances en la protección de sus infraestructuras críticas, que han sido producidos de forma independiente por las distintas entidades o sectores a las que pertenecen. Se puede constatar la intención del Estado de articular esfuerzos en el nivel estratégico nacional para abordar el tema de la formulación de estrategias multidimensionales, que consideren aspectos políticos, económicos, y sociales, entre otros; y que trasciendan el plano militar y cuenten con la participación de diferentes entidades públicas y privadas, sobre todo en el ámbito de la ciberseguridad y ciberdefensa. Pero el mayor progreso sigue siendo evidenciado por el sector de la defensa y seguridad, a través del fortalecimiento de las estrategias adelantadas por parte de las Fuerzas Militares, en coordinación con la Policía Nacional y otras instituciones del Estado, y de la mano de las autoridades nacionales, regionales y locales en diferentes lugares del país.

En virtud de su naturaleza pluridimensional, que afecta diferentes niveles de la política pública —internacional, nacional y local, así como en lo público y lo privado— y que además se ve relacionado con diferentes disciplinas y ámbitos

científicos, y ante la imposibilidad de garantizar la protección permanente de la totalidad de las infraestructuras críticas, se debe buscar el aseguramiento de estas infraestructuras y la viabilidad de los servicios que proveen, incluso tras una posible afectación. En consecuencia, es necesario consolidar una estrategia nacional de la protección de las infraestructuras críticas, que cuente con un carácter integral y trascienda la gestión encaminada a eliminar posibles ataques a una lista de elementos catalogados como indispensables para la seguridad y el progreso del país.

Elaborar una lista de los sectores, infraestructuras y activos estratégicos del país; establecer los actores involucrados con su protección de acuerdo con su nivel de responsabilidad; y definir los desafíos o amenazas a los que podrían verse expuestas las infraestructuras críticas puede parecer sencillo. Sin embargo, en razón de la naturaleza pluridimensional del fenómeno, en la práctica, al formular y ejecutar iniciativas de política pública, según Lewis (2020), se puede carecer de claridad jurisdiccional, la experiencia requerida o la fuerza de voluntad necesaria, o las tres cosas.

## Identificación oficial de elementos o sectores que conforman la infraestructura crítica

Diseñar una estrategia de prevención, protección y recuperación de las infraestructuras críticas adecuada requiere, en primera instancia, la identificación o el reconocimiento oficial de los sectores y elementos que la conforman. En virtud de la cantidad y la variedad de posibles activos e infraestructuras que deben ser considerados, así como de los criterios diferenciales que se desprenden de los intereses nacionales de cada país, la tarea resulta más compleja de lo que podría suponerse. Por esta razón, la cobertura sectorial a nivel nacional presenta diferencias de un Estado a otro. Sin embargo, como se puede apreciar en la tabla 1, específicamente para el caso de los países de la Unión Europea, la mayoría de naciones coincide en el cubrimiento de un grupo general de sectores (energía, transporte, banca y finanzas, salud, agua potable, alimentación, infraestructura digital y telecomunicaciones).

De igual manera, de acuerdo con la Agencia de Ciberseguridad e Infraestructura del Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos (2020), en la Directiva Presidencial 21, “Política de seguridad y resiliencia de la infraestructura crítica”, Estados Unidos contempla 16 sectores de infraestructura crítica, cuyos activos, sistemas y redes, ya sean físicas o virtuales, se consideran tan vitales que su incapacitación o destrucción tendría un efecto debilitante en la defensa, la economía, la salud pública, la seguridad nacional, o cualquier combinación de estos (tabla 2).



Tabla 1. Sectores cubiertos por enfoques nacionales de infraestructura crítica UE

	AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	EL	ES	FI	FR	HR	HU	IE	IT	LT	LU	LV	MT	NL	PL	PT	RO	SE	SI	SK	
Energía																												
Transporte																												
Infraestructura del mercado bancario y financiero																												
Salud																												
Suministro y distribución de agua potable																												
Infraestructura digital y de telecomunicaciones																												
Seguridad electoral																												
Administración pública																												
Aguas residuales																												
Seguros																												
Alimentación																												
Medios de comunicación																												
Espacio																												
Químico y nuclear																												
Otro																												

Fuente: Comisión Europea (2020).

**Tabla 2. Sectores de infraestructura crítica en Estados Unidos**

Sector	Importancia
Químico	Componente integral de la economía que fabrica, almacena, emplea y transporta productos químicos potencialmente peligrosos, de los que depende una amplia gama de otros sectores de la infraestructura crítica.
Instalaciones comerciales	Incluye una amplia variedad de sitios que atraen a grandes multitudes de personas para comprar, negociar, entretenerse o alojarse.
Comunicaciones	Componente integral de la economía, fundamental para las operaciones del gobierno, las empresas y las entidades de seguridad pública. Proporciona una “función habilitadora” en todos los sectores de la infraestructura crítica. Ha evolucionado de ser predominantemente un proveedor de servicios de voz, a una industria diversa, competitiva e interconectada, que utiliza sistemas de transmisión terrestres, satelitales e inalámbricos.
Manufactura	Componente crucial para la prosperidad económica y la permanencia de los Estados Unidos. Un ataque directo o la interrupción de ciertos elementos de la industria manufacturera podría interrumpir funciones esenciales a nivel nacional en múltiples sectores de la infraestructura crítica.
Represas	Brinda servicios críticos de conservación y control de agua en los Estados Unidos, como la generación de energía hidroeléctrica, el suministro de agua a la población y la industria, la irrigación agrícola, el control de sedimentos e inundaciones, la navegación fluvial para el transporte terrestre, el manejo de desechos industriales y la recreación. Sus servicios brindan soporte a múltiples sectores e industrias de la infraestructura crítica.
Industria de defensa	Complejo industrial a nivel mundial que permite la investigación, el desarrollo, el diseño, la producción, la entrega y el mantenimiento de sistemas, subsistemas y componentes (o piezas) de armas, que son esenciales para movilizar, desplegar y sostener operaciones militares. Está conformada por componentes del Departamento de Defensa, así como sus subcontratistas; también por empresas que proporcionan materiales y servicios al Departamento de Defensa y empresas de propiedad del gobierno o contratistas. De igual forma, incluye instalaciones operadas por el gobierno o de su propiedad, y entidades, nacionales y extranjeras con activos de producción ubicados en diferentes países.
Servicios de emergencia	Comprende el personal (altamente capacitado y entrenado) y los recursos físicos y cibernéticos que brindan una amplia gama de servicios de prevención, preparación, recuperación y respuesta a incidentes. Incluye instalaciones y equipos distribuidos geográficamente, que prestan servicios pagos y voluntarios en todos los niveles, como los departamentos de policía, estaciones de bomberos y departamentos de obras públicas, entre otros. También incluye recursos del sector privado como organizaciones privadas de seguridad y proveedores de servicios médicos de emergencia.

Sector	Importancia
Energético	Excepcionalmente crítico debido a su “función habilitadora” de todos los sectores de infraestructura crítica. Más del 80 % de la infraestructura energética del país es propiedad del sector privado. Suministra combustible a la industria del transporte, electricidad a hogares y empresas, además de otras fuentes de energía que son parte integral del crecimiento y la producción en todo el país. Sin un suministro de energía estable, la salud y el bienestar se ven amenazados y la economía no puede funcionar.
Servicios financieros	Componente vital para la economía del país que enfrenta una amplia gama de riesgos potenciales, entre los que se encuentran los cortes de energía a gran escala, los desastres naturales y el aumento en el número y la sofisticación de los ciberataques.
Alimentación y agricultura	Se compone de aproximadamente 2,1 millones de granjas, 935.000 restaurantes y más de 200.000 instalaciones, casi en su totalidad de propiedad privada, dedicadas a la fabricación, el procesamiento y el almacenamiento de alimentos. El sector representa aproximadamente una quinta parte de la actividad económica del país.
Instalaciones gubernamentales	Incluye una amplia variedad de edificios, ubicados en los Estados Unidos y en el extranjero, propios o alquilados por gobiernos federales, estatales, locales y tribales. Muchas instalaciones gubernamentales están abiertas al público para actividades y transacciones comerciales o actividades recreativas; otras no lo están porque contienen información, materiales, procesos y equipos altamente sensibles. Estas instalaciones incluyen edificios de oficinas de uso general e instalaciones militares de uso especial, embajadas, juzgados, laboratorios nacionales y estructuras que pueden albergar equipos, sistemas, redes y funciones críticas. Además de las estructuras físicas, el sector incluye elementos cibernéticos que contribuyen a la protección de los activos del sector (por ejemplo, sistemas de control de acceso y sistemas de televisión de circuito cerrado), y personal que realiza funciones esenciales o posee conocimientos tácticos, operativos o estratégicos.
Atención médica y salud pública	Opera en todos los estados, territorios y áreas tribales, y juega un papel importante en la respuesta y recuperación en caso de desastres de origen natural o provocados por el hombre. Protege a todos los sectores de la economía de peligros como el terrorismo, brotes de enfermedades infecciosas y desastres naturales, entre otros. Debido a que la gran mayoría de los activos del sector son de propiedad y operación privada, la colaboración y el intercambio de información entre los sectores público y privado resulta esencial para aumentar la resiliencia de la infraestructura crítica del sector.
Tecnología de la información	Componente fundamental para el bienestar, la economía, la salud pública y la seguridad de la nación, debido a que el gobierno, las empresas, la academia y los ciudadanos dependen cada vez más de las funciones que provee. El sector produce y proporciona <i>hardware</i> , <i>software</i> , sistemas y servicios de tecnología de la información, así como internet, en colaboración con el sector de comunicaciones.
Reactores nucleares, materiales y desechos	Cubre la mayoría de los aspectos de la infraestructura nuclear civil de Estados Unidos, desde los reactores de potencia que proporcionan electricidad a millones de ciudadanos hasta los isótopos médicos utilizados para tratar a los pacientes con cáncer.

Sector	Importancia
Sistemas de transporte	El sistema de transporte de la nación moviliza diariamente personas y productos, de forma rápida y segura por todo el país, y también hacia y desde el extranjero.
Sistemas de agua y aguas residuales	El agua potable es indispensable para proteger la salud pública y la realización de todas las actividades humanas. Asimismo, el tratamiento adecuado de aguas residuales es vital para prevenir enfermedades y proteger el medio ambiente. Por lo tanto, asegurar el suministro de agua potable y el tratamiento de aguas residuales es fundamental para la vida moderna y la economía de la nación.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Agencia de Ciberseguridad e Infraestructura (2020).

Además de identificar los diferentes sectores, infraestructuras y activos que podrían hacer parte de las infraestructuras críticas de un país, se debe considerar cuáles de estos elementos son realmente esenciales para las operaciones básicas de la economía y el gobierno. Por esta razón, de acuerdo con Radvanovsky y McDougall (2019), en el marco de su definición deben ser realizadas las siguientes preguntas:

- ¿Es la infraestructura necesaria para la preservación de la vida o la continuidad de la sociedad?
- ¿Opera en un contexto limitado o en uno mucho más amplio? Es decir, ¿esa infraestructura es solo específica de una comunidad local, o se interconecta con otras para conformar una comunidad mucho más grande y frágil? Esto implica diferenciar una infraestructura crítica para el contexto nacional de un activo vital en el nivel local.
- ¿Está operando de manera aislada o única, o se fundamenta en una comunidad de esfuerzos coordinados desarrollados por diferentes actores? Con el propósito de comprender su naturaleza y alcance en el marco de la gestión de su protección y garantizar el desarrollo de sus operaciones.

En Colombia, de acuerdo con Realpe y Pinzón (2016), podrían definirse como críticos los siguientes sectores: gobierno, seguridad y defensa, TIC, electricidad, financiero, educación, minero-energético, industria, comercio y turismo, ambiente, salud y protección social, agua, transporte y agricultura y alimentación. En 2019, fue presentado (y luego retirado por el autor) un proyecto de ley para la creación del Sistema Nacional de Protección de las Infraestructuras Críticas. En este documento se señalaba la importancia de definir oficialmente el inventario de las infraestructuras críticas en Colombia y se afirmaba que los sectores que compondrían el sistema debían ser los siguientes: defensa y seguridad, salud, agua potable y saneamiento básico, infraestructura para el transporte, energía,

industria química y nuclear, financiero y tributario, tecnologías de la información y las comunicaciones, espectro electromagnético y orbita geoestacionaria, monumentos nacionales y patrimonio cultural, alimentación y seguridad alimentaria, así como las entidades administrativas de todas las ramas del poder público y de los diferentes niveles de gobierno (Castellanos *et al.*, 2019).

## Definición de actores involucrados con su protección

Con fundamento en la identificación de los sectores que conforman la infraestructura crítica de un país, la estrategia debe establecer responsabilidades específicas en el marco de su seguridad, sostenimiento y preservación. Esto implica realizar la diferenciación de tareas individuales y compartidas entre los diferentes sectores y niveles de gobierno, la empresa privada e, incluso, los ciudadanos que tienen relación con el funcionamiento de la infraestructura (Radvanovsky y McDougall, 2019). Debido a que estas responsabilidades pueden no estar claramente establecidas en alguna norma o procedimiento, para Lewis (2020), esta es una de las tareas más complicadas de desarrollar.

Si la definición de responsabilidades entre los diferentes actores del Estado puede ser difusa o no existente en la norma, la tarea se complica aún más al tener que involucrar actores externos a la Administración pública, debido a que muchas de las infraestructuras críticas se encuentran bajo la propiedad o administración de grandes corporaciones. Por ejemplo, servicios como la seguridad, la salud pública y la respuesta a emergencias son función del gobierno, pero proveer energía, las comunicaciones y los viajes aéreos comerciales, entre otros, son responsabilidad del sector privado o se encuentran en algún punto intermedio (Lewis, 2020).

En el proyecto de ley para la creación del Sistema Nacional de Protección de las Infraestructuras Críticas propuesto por Castellanos y otros (2019), las entidades que deberían hacer parte de dicho sistema deberían ser las siguientes: Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Salud, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Vivienda, Ministerio de Transporte, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Ministerio de Hacienda, Ministerio de las TIC, Ministerio de Cultura y Ministerio de Agricultura, así como un gobernador elegido por la Federación Nacional de Departamentos, un alcalde de ciudad capital elegido por la Asociación de Ciudades Capitales, un alcalde elegido por la Federación Nacional de Municipios y un dirigente gremial escogido por el Consejo Gremial Nacional (Castellanos *et al.*, 2019).

## Determinación de los desafíos o amenazas

En la formulación de la estrategia de protección de las infraestructuras críticas deben ser identificados los desafíos o amenazas que podrían enfrentar las infraestructuras determinadas, de manera que puedan definirse respuestas coherentes con la realidad de cada país y sus particularidades económicas, ambientales, sociales y políticas. En el mismo sentido que la lista de bienes y servicios que conforman las infraestructuras críticas se ajusta en relación con la evolución y complejidad de las interacciones humanas, las amenazas que deben ser consideradas para garantizar su protección deben cubrir fenómenos tan diferentes como los errores humanos, el clima y otros fenómenos naturales, los ataques terroristas y las amenazas cibernéticas, entre otros (Radvanovsky y McDougall, 2019).

Uno de los mayores avances con los que cuenta el país en relación con la protección de las infraestructuras críticas es el estudio sistemático que desarrolla el sector defensa y seguridad de los factores de inestabilidad presentes en el territorio, aquellos elementos generadores o dinamizadores de violencia que atentan contra la población o las instituciones, que mutan, se adaptan o se combinan entre sí (Fernández de Soto, 2020). En el marco de este análisis, que se adelanta con el fin de revisar la estrategia de los planes de campaña y emitir directrices encaminadas a fortalecerla, uno de los factores de inestabilidad estudiados son los atentados contra la infraestructura crítica, entendidos como actividades criminales desarrolladas por los grupos armados organizados (GAO) y los grupos de delincuencia organizada (GDO), que dificultan o impiden el normal funcionamiento de la infraestructura energética, vial, de hidrocarburos y cibernética del país (Comando General de las Fuerzas Militares, 2017).

Este ejercicio resulta de gran importancia para Colombia, en la medida que los ataques a las infraestructuras críticas han sido una práctica usual por parte de los grupos armados.

El Grupo de Memoria Histórica (GMH) documentó 5.138 casos de daño a bienes civiles entre 1988 y 2012, de los cuales 2.700 acciones, la mitad de los casos contabilizados, ocurrieron entre 1996 y 2004. El incremento de este tipo de acciones se asoció de manera directa al recrudecimiento del conflicto armado. Los principales responsables identificados en la comisión de las acciones contra los bienes civiles fueron las guerrillas, quienes perpetraron 4.323 de las 5.138 acciones documentadas por el GMH (84,1 %) (Grupo de Memoria Histórica, 2013, p. 98.)

De acuerdo con el Grupo de Memoria Histórica (2013), los ataques a bienes civiles respondieron a diferentes lógicas que dependieron del actor armado implicado:

En el caso de las FARC, el sabotaje a la infraestructura mediante la destrucción de torres eléctricas y carreteras fue empleado para aislar las poblaciones y afectar

la actividad económica. Este tipo particular de atentados, junto con el ataque a las instalaciones oficiales (alcaldías, concejos municipales, entre otros), estuvo orientado a la construcción de una reputación de violencia que enfatizó la capacidad desestabilizadora en su competencia con el Estado. El ELN, por su parte, ha justificado los ataques contra la infraestructura petrolera como expresión de oposición a la explotación por parte de empresas extranjeras de los recursos colombianos. Los ataques contra bienes civiles afectaron a la población civil en diversas dimensiones. Este tipo de violencia genera daños de tipo económico y ambiental que han afectado la seguridad alimentaria de la población, han puesto en riesgo la vida de las personas y han causado daños físicos y muertes. Varias de estas acciones provocaron daños duraderos y de gran magnitud, que comprometieron la calidad de vida de las comunidades y afectaron a las víctimas en sus entornos socioculturales (p. 99).

Según el Grupo de Memoria Histórica (2013), la afectación de los sectores más dinámicos de la economía “(comercio, agroindustria, ganadería y minería), mediante la extorsión y el boleteo (coacción o amenaza), se acentuó en los contextos donde los actores armados ejercían control territorial. Como parte de este y de la oferta de protección que supuestamente se derivaba de este” (p. 76).

Como señala Cabrera (2016), el principal blanco de ataques por parte de las estructuras terroristas y algunos grupos delincuenciales ha sido la infraestructura energética, debido a que la afectación de este tipo de elementos genera pérdidas económicas significativas para el país, el medio ambiente y la población civil. Los actores armados atacan contra oleoductos, estaciones de bombeo, gasoductos, poliductos, torres de energía e hidroeléctricas. Además, incineran vehículos y maquinaria pesada, realizan retenes ilegales (principalmente a las empresas que transportan el crudo) y producen el derrame del hidrocarburo. Estos ataques no solo obstaculizan la producción y la dinámica de las exportaciones, sino que también afectan las poblaciones beneficiadas por los programas de desarrollo social adelantados gracias a los recursos provenientes de las regalías.

Al lado de las amenazas tradicionales —asociadas con los efectos del clima, los desastres naturales y los ataques terroristas por parte de diferentes grupos armados, que en Colombia han estado particularmente dirigidos al sector energético—, a nivel mundial se vienen evidenciando cada vez más desafíos en el ámbito de la ciberseguridad, como consecuencia de la evolución de la tecnología y las comunicaciones. Los avances en este ámbito, junto con el uso masivo de las herramientas tecnológicas en todos los países del mundo, han facilitado su empleo en el desarrollo de conductas delictivas por parte de diferentes actores privados y redes criminales transnacionales. Es por ello que se ha registrado un aumento en los casos de robo de dinero de cuentas electrónicas y el hurto de datos personales con fines comerciales o extorsivos, entre otros (Pastrana, Reith y Cabrera, 2020).

Además, McFate (2019) advierte sobre la existencia de contratistas privados o mercenarios en el ciberespacio, llamados empresas de “pirateo”. Estas empresas informáticas atacan a los piratas informáticos o “piratean” a aquellos que atacan las redes de sus clientes. Sirven como elemento disuasorio porque los piratas informáticos se abstienen de atacar organizaciones que cuentan con los servicios de una empresa de piratería, de modo que eligen un objetivo más suave. También conocida como defensa activa, esta práctica es actualmente ilegal en muchos países, dentro de los que se encuentra Estados Unidos, pero algunos cuestionan su prohibición, ya que los Gobiernos no ofrecen protección suficiente en este sentido. Por ejemplo, el ataque de ransomware WannaCry en 2017 infectó más de 230.000 computadoras en más de 150 países. Entre las víctimas estuvieron el Servicio Nacional de Salud del Reino Unido, la empresa española Telefónica, la empresa alemana Deutsche Bahn y empresas estadounidenses como Federal Express (McFate, 2019).

En este aspecto particular, la realidad nacional parece demostrar que Colombia presenta deficiencias relacionadas con la seguridad digital, al presentar bajos niveles de preparación y de avance en la materia, “lo que a su vez incrementa la vulnerabilidad del país ante ataques y amenazas cibernéticas, deteriorando la confianza y el normal desarrollo de nuestro entorno digital en el futuro” (Departamento Nacional de Planeación, 2020, p. 23). El Documento Conpes 3995, “Política Nacional de Confianza y Seguridad Digital”, hace referencia al Global Cybersecurity Index de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, que mide el compromiso de 175 países, evaluados en torno a cinco pilares de la ciberseguridad (legal, técnico, organizacional, construcción de nuevas capacidades y cooperación) y describe las capacidades que deben ser generadas para mejorar la confianza y la seguridad digital, y genera un ranking mundial al respecto. En este índice, Colombia pasó del puesto 46 en la versión 2017 al puesto 73 en la versión 2018, lo cual evidencia que el país no ha mejorado sus capacidades para dar respuesta oportuna a incidentes y amenazas en seguridad digital (Departamento Nacional de Planeación, 2020).

Asimismo, de acuerdo con el Conpes 3995, frente al índice NCSI22, que mide la preparación de los países para prevenir amenazas y gestionar incidentes relacionados con seguridad digital, y se enfoca en cuatro aspectos relacionados con la ciberseguridad: (1) legislación vigente, (2) unidades establecidas, (3) marco de cooperación y (4) resultados. En los resultados de esta evaluación, Colombia obtiene un puntaje global de 46,75 sobre un total de 100, lo que demuestra una baja preparación en el ámbito de la seguridad digital (Departamento Nacional de Planeación, 2020).

En el sector privado la situación no es diferente:



El Estudio de Medidas de Seguridad en el Tratamiento de Datos Personales, analizó las medidas de seguridad implementadas para recolectar, almacenar, usar, circular o tratar datos personales en 31.41025 empresas (entre privadas, sin ánimo de lucro y mixtas) del país (Superintendencia de Industria y Comercio [SIC], 2019). Este estudio refleja que el 44 % de las empresas que hacen parte del estudio tienen un nivel de implementación menor o igual al 25 % de las medidas apropiadas y efectivas para garantizar la seguridad de los datos personales, y solo el 15 % tienen un nivel de implementación igual o superior al 76 %, de todos los requerimientos de seguridad emitidos por la SIC. Esto muestra una falta de preparación para garantizar la seguridad de los datos personales y por ende una ausencia de capacidades al respecto (Departamento Nacional de Planeación, 2020).

## Importancia de la ciberseguridad en la protección de las infraestructuras críticas

La ciberseguridad toma cada vez más importancia en virtud del uso masivo y la dependencia que han venido generando ciudadanos particulares, empresas privadas y hasta el sector público en relación con las diferentes plataformas tecnológicas existentes. Los países emplean cada vez más la tecnología para el desarrollo de procesos de gestión y comunicación interna, así como en su relacionamiento con ciudadanos y otros gobiernos u organismos internacionales. Asimismo, para la toma de decisiones y la evaluación de resultados debe contarse:

con apoyo, por ejemplo, en servidores/equipos propios o rentados de alta capacidad de almacenamiento, software de gestión pública, páginas web institucionales, redes internas de comunicación, bases de datos abiertas o protegidas de uso gubernamental, y hasta redes sociales de uso institucional (Pastrana, Reith y Cabrera, 2020, p. 508).

De esta manera, los ciberataques pueden incluir el robo y la divulgación de información estratégica, y los ataques a los medios, infraestructuras y canales de comunicación digitales y computacionales del país.

Es así como, para Pastrana, Reith y Cabrera (2020), los conceptos de ciberseguridad y ciberdefensa abordan dos perspectivas complementarias por su importancia para la nación:

- La *ciberdefensa* está asociada con la detección, disuasión y respuesta ofensiva ante amenazas y ataques cibernéticos que ponen en riesgo la seguridad nacional.
- La *ciberseguridad* se constituye en un factor clave en la prevención y protección de las infraestructuras críticas nacionales.

Sin embargo, pese a la importancia que ha ido adquiriendo la ciberseguridad en espacios públicos y privados, hasta ahora se empiezan a formular estrategias concretas para su gestión. Para McFate (2019), esto podría ser consecuencia del desconocimiento que existe aún en este campo, que ha dificultado dimensionar su verdadero alcance y ha llevado a concentrar la atención en el poder de la tecnología para realizar ataques terroristas a gran escala. Para el autor, no se trata solamente de una nueva arma de guerra, sino de una nueva forma de guerra, en la medida que lo cibernético brinda nuevas formas de hacer cosas viejas: sabotaje, robo, propaganda, engaño y espionaje. Según McFate, el verdadero poder de la ciberguerra en la guerra moderna es la influencia, no el sabotaje. Usar internet para cambiar la opinión de las personas es más poderoso que volar un servidor.

Esto resulta especialmente importante en la actualidad, en escenarios de creciente inconformidad de la población frente al poder público, en los que se establecen las condiciones para la generación de explosiones sociales en diferentes países del mundo, que se apoyan de manera importante en la tecnología para convertirse en movimientos que producen rupturas o cambios culturales. Según Castells (2019), en el mundo están surgiendo fenómenos sociales que buscan promover la difusión y el debate de nuevas ideas, como consecuencia de la ruptura fundamental del vínculo entre gobernantes y gobernados, que se evidencia en el porcentaje de la población mundial que siente cada vez menos representada por sus gobernantes (entre el 60 % y el 80 % a nivel mundial). En este marco, entre más represión existe se forja más rabia y los videos en YouTube permiten observar con detalle las operaciones de control del orden, que hoy en día son la causa más importante de la ira que surge en estas situaciones (Castells, 2019). En el mismo sentido, McFate (2019) señala que la globalización hace que el tamaño, la velocidad y la escala de la desinformación estratégica sea más poderoso que en cualquier otro momento del pasado. Las democracias son especialmente vulnerables a las medidas activas debido a lo que los politólogos llaman el *efecto CNN*. Las personas ven imágenes atractivas en la televisión o en internet, como las relacionadas con crisis humanitarias, y luego les exigen a sus líderes que hagan algo. Los políticos, en consecuencia, con el propósito de asegurar votos, ordenan una intervención humanitaria, aunque no forme parte del interés nacional hacerlo (McFate, 2019, p. 162). Es así como estos movimientos sociales terminan teniendo efectos políticos.

Frente a este descontento social, la tecnología podría constituirse en una herramienta para recomponer la relación de los ciudadanos con los representantes y las instituciones políticas, al abrir canales y espacios de discusión que permitan que se sientan involucrados en el proceso de toma de decisiones sobre los asuntos que los afectan, de modo que se produzca una transformación positiva de la labor del Estado. Por el contrario, ante la necesidad de mantener el orden público y frente a la falta de medidas de ciberseguridad, la tecnología podría convertirse

en el vehículo para la difusión de noticias falsas, discursos de odio y el impulso a la realización de actos vandálicos, lo que suele ocasionar aún más violencia y caos. Otro elemento que revela el poder de la guerra cibernética son los llamados *trolls*. Según McFate (2019), no es sabotaje, es desinformación. Los *trolls* piratean sitios web, crean sitios de noticias falsos y lanzan noticias y mensajes falsos en diferentes redes sociales. Son agentes provocadores anónimos que acechan en internet, lanzando granadas de mano sediciosas en salas de chat y sitios de noticias. Y además están los *bots*, que son programas que imitan a los *trolls* por miles y ahogan el contenido legítimo (p. 162).

En ese orden de ideas, la Política Nacional de Confianza y Seguridad Digital define la infraestructura crítica cibernética nacional como:

Aquella infraestructura soportada por las TIC y por las tecnologías de operación, cuyo funcionamiento es indispensable para la prestación de servicios esenciales para los ciudadanos y para el Estado. Su afectación, suspensión o destrucción puede generar consecuencias negativas en el bienestar económico de los ciudadanos, o en el eficaz funcionamiento de las organizaciones e instituciones, así como de la Administración pública (Departamento Nacional de Planeación, 2020, p. 43).

## Protección de las infraestructuras críticas en Colombia

Los intereses nacionales son elementos fundamentales de la sociedad, que buscan el fin común y se clasifican en vitales y estratégicos. Los primeros son de carácter imperativo y están ligados estrechamente a la existencia de la nación; los segundos apalancan la fortaleza y capacidad estatal a largo plazo (Escuela Superior de Guerra, 2019). Con el propósito de defender los intereses nacionales frente a las pretensiones de otros países y garantizar la paz, la seguridad, el progreso y el bienestar de sus ciudadanos, los Estados ejercen el poder nacional en dos esferas diferentes: en el ámbito externo, empleando canales diplomáticos, comerciales y culturales; y en el ámbito interno, a través de la labor de las instituciones gubernamentales. Las capacidades del poder nacional están cada vez más integradas y ninguna tiene el potencial necesario para su autosuficiencia frente al logro de los objetivos nacionales (Pastrana, Reith y Cabrera, 2020).

En Colombia, desde hace varios años, la Escuela Superior de Guerra, en compañía del Curso de Altos Estudios Militares, ha venido trabajando el planteamiento de los intereses nacionales en el planeamiento estratégico, como parte de sus labores académicas. Entre 2018 y 2019 realizó un ejercicio en el que establecieron los intereses nacionales vitales y estratégicos que se han constituido en referentes para la formulación de cualquier tipo de estrategia que deba ser fundamentada en su defensa. En 2020, con el fin de actualizar el análisis, se formularon los

objetivos nacionales que dan vida, fuerza y acción a los intereses nacionales, planteados en los años anteriores (Pastrana, Reith y Cabrera, 2020). En el marco de este esfuerzo, la Escuela ha propuesto una estrategia multidimensional de seguridad nacional, en la que se formulan objetivos políticos estratégicos generales (fines) y líneas de acción estratégicas, enmarcadas dentro del modelo de seguridad multidimensional (modos), para proteger los intereses nacionales y hacer frente a las amenazas y desafíos de la seguridad nacional (Escuela Superior de Guerra, 2019).

La Escuela Superior del Guerra (2019) concibe la protección de los activos estratégicos de la nación (los recursos hídricos, los dos océanos, el medio ambiente, la biodiversidad, la infraestructura crítica, el ciberespacio y el espectro electromagnético, entre otros) como uno de los intereses nacionales estratégicos de Colombia. De igual forma, define la protección de las infraestructuras críticas como uno de los desafíos o retos que pueden afectar valores centrales del Estado, como agente en las dimensiones de la seguridad multidimensional que debe ser comprendido desde su interdependencia natural con los demás desafíos y amenazas existentes. En la estrategia se señala que el concepto *infraestructura crítica*:

Abarca desde represas y acueductos, hasta servicios de salud, financieros y vías de comunicación, siendo un reto mayor la definición de medidas holísticas de protección. En ese sentido, se deben enfrentar no solo las amenazas clásicas que pretenden afectar la infraestructura crítica, sino también aquellas de nuevo registro como los procesos de contrataciones deficientes o corruptos y los cibertaqueos. Esta situación exige una convergencia de actores públicos y privados que, en el ejercicio de un modelo de responsabilidad compartida, permita la protección de este tipo de infraestructura vital para el desarrollo económico del país (Escuela Superior de Guerra, 2019, p. 86).

En el marco de la estrategia multidimensional propuesta, se presenta un objetivo encaminado a:

Proteger los activos estratégicos de la nación que garantizan la satisfacción de las necesidades esenciales de la sociedad, de cualquier ataque o uso malicioso, así como fortalecer el sistema de infraestructura crítica para que pueda sobreponerse rápidamente a cualquier contratiempo (Escuela Superior de Guerra, 2019, p. 132).

En este sentido, el objetivo se orienta a una protección de las infraestructuras críticas integral, que busca trascender el aseguramiento de las infraestructuras críticas en términos de evitar ataques físicos, para incluir la garantía de la viabilidad de los servicios que proveen estas infraestructuras tras una afectación, lo que supondría la articulación de diversos actores en diferentes tiempos y niveles.

Si bien lo anterior demuestra que en el sector defensa se reconoce la importancia de la protección de las infraestructuras críticas, su estrategia en Colombia es formulada en el tercer nivel de decisión y planeamiento de la estrategia nacional, lo que quiere decir que es considerada una estrategia sectorial. En el caso de la estrategia de ciberseguridad nacional, esta es formulada entre el primer y el segundo nivel, pues es concebida como transversal, en tanto “involucra diversos ministerios y entidades, y su gestión normalmente se debe realizar por varias de estas organizaciones delegadas por el primer nivel” (Escuela Superior de Guerra, 2019, p. 58).

Esto podría responder a un énfasis en la protección física de las infraestructuras críticas, que debería ser fortalecido en el marco de una visión pluridimensional del fenómeno. Como ya se estableció, la protección de las infraestructuras críticas afecta diferentes niveles de la política pública en lo internacional, lo nacional y lo local, así como en lo público y lo privado, y además se ve relacionada con diferentes disciplinas y ámbitos científicos; además, efectivamente se debe buscar su preservación, pero también se debe garantizar la viabilidad de los servicios que provee, incluso tras una afectación, lo que exige la participación de diferentes ministerios y entidades, en perfecta articulación. Una estrategia que cuente con una coordinación en el más alto nivel, que garantice “un involucramiento de diversos agentes de manera coordinada, cada cual dentro del ámbito de sus respectivas competencias y atribuciones legales” (Escuela Superior de Guerra, 2019, p. 87), se hace especialmente importante, considerando la existencia de numerosas y diversas amenazas y desafíos de origen natural o antrópico, que se relacionan y alimentan entre sí.

El sector defensa, en el marco del reconocimiento de la importancia y el alcance de la protección de las infraestructuras críticas, ha venido articulando sus capacidades con otras instituciones del Estado, autoridades regionales y locales, y entidades privadas, para promover la realización de una labor adecuadamente coordinada. Con este propósito, creó los centros de operaciones especiales para la protección de la infraestructura crítica y económica del Estado (COPEI), que desempeñan labores de vigilancia, inteligencia y operaciones en el marco de una labor conjunta y coordinada. Los COPEI determinan requerimientos y necesidades, y emiten recomendaciones para la protección de las infraestructuras; además realizan propuestas para el mejoramiento de las condiciones de seguridad. Asimismo, apoyan los esfuerzos de seguridad adelantados por parte de las empresas responsables de la infraestructura crítica específica. Desde 2016, las Fuerzas cuentan varios estos centros a nivel regional, ubicados en las áreas de mayor incidencia de los grupos armados ilegales o en los cuales las afectaciones a las infraestructuras tienen un mayor impacto, y un COPEI nacional ubicado en el Comando General de las Fuerzas Militares, responsable de su liderazgo y orientación (Cabrera, 2016).

En el mismo sentido, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional desarrollan operaciones en cumplimiento de los propósitos de la política de defensa y seguridad emitida en 2019, que señala la necesidad de proteger la infraestructura crítica para el desarrollo económico del país en el marco del objetivo 6.1.5, “Consolidar la seguridad para la legalidad y contribuir al emprendimiento y el logro de la equidad”. Además, en desarrollo del objetivo 6.2.1.6, orientado a liderar la lucha contra el delito transnacional, dispone la puesta en marcha de acciones con otros países para la protección de las infraestructuras críticas, entre otros propósitos (Ministerio de Defensa Nacional, 2019, p. 49). Adicionalmente, en cumplimiento del objetivo estratégico de contribuir al control institucional del territorio, establecido en los planes de campaña de las Fuerzas Militares, se dispone la conducción de operaciones para proteger la infraestructura crítica y económica del Estado (Comando General de las Fuerzas Militares, 2017)

En el tema específico de la ciberseguridad, se han presentado avances importantes durante la última década, a través de la expedición de documentos CONPES para establecer la institucionalidad en ciberdefensa, la Política Nacional para la Transformación Digital e Inteligencia Artificial, la creación del Grupo de Respuesta a Emergencias Cibernéticas de Colombia (colCERT) y el Comando Conjunto Cibernético, que desde su creación ha venido adquiriendo y desarrollando habilidades y destrezas de ciberdefensa, inteligencia y respuesta a agresiones que afecten los intereses nacionales. De igual manera, se ha avanzado en la consideración de la ciberseguridad en los planes estratégicos y de especialización de las Fuerzas Militares, que “no solo se han enfocado en desarrollar programas de capacitación en los que sus integrantes logren habilidades para enfrentar amenazas cibernéticas e informáticas, sino además en fortalecer la institución con la consolidación de grupo” (Pastrana, Reith y Cabrera, 2020, p. 561).

Por otro lado, en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, en el capítulo VII “Pacto por la transformación digital de Colombia: Gobierno, empresas y hogares conectados con la era del conocimiento”, “se busca que el país se encamine hacia una sociedad digital y hacia la industria 4.0, a través de la generación de confianza en el entorno digital y del desarrollo de estrategias sobre seguridad digital en los territorios” (Departamento Nacional de Planeación, 2020, p. 12). En el mismo sentido, en el capítulo I “Pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia” se establece como estrategia que el gobierno nacional fortalezca las capacidades de ciberseguridad y ciberdefensa para garantizar los intereses nacionales. En el marco de la Política de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad, se establecen estrategias para “fortalecer las capacidades militares de defensa en el ciberespacio y para liderar la lucha contra el delito transnacional, en áreas como la ciberseguridad y protección de infraestructura crítica” (Departamento Nacional de Planeación, 2020, p. 13). En el mismo sentido, el Ministerio de

Tecnologías de la Información y las Comunicaciones presentó el Plan TIC 2018-2022, “El Futuro Digital es de Todos”, que incluye proyectos del sector TIC, varios de estos relacionados con seguridad digital. Adicionalmente, se implementó el Plan Nacional de Protección y Defensa de Infraestructura Crítica Cibernética, como “marco nacional general que establece los lineamientos, estrategias y un modelo organizacional para la protección y defensa de la infraestructura cibernética, orientado a establecer un entorno operativo seguro y resiliente frente a los riesgos digitales” (Pastrana, Reith y Cabrera, 2020, p. 520), entre otras iniciativas del Estado relacionadas con la ciberseguridad.

## Conclusiones

De acuerdo con Lewis (2020), no obstante, existen vacíos en la definición, el alcance y la idoneidad necesaria para garantizar la protección de las infraestructuras críticas, pues al hacer un recuento de su avance en Estados Unidos durante las últimas décadas, se pueden observar al menos ocho ámbitos en los que se presentaron cambios o desarrollos relacionados con su enfoque. Estos pueden resultar útiles para la definición de una estrategia nacional en este ámbito, entre los que se encuentran los siguientes:

- Reconocimiento de la protección de las infraestructuras críticas como un campo de estudio específico y pluridimensional que requiere la definición de funciones y responsabilidades puntuales por parte de diferentes agencias gubernamentales y otros actores relacionados. Asimismo, la identificación de los sectores y recursos considerados clave.
- Consideración de la respuesta a desastres y otros fenómenos naturales, debido a que estos eventos se presentan con mayor frecuencia, sin dejar de lado hechos de otro tipo como accidentes y atentados terroristas, entre otros.
- Importancia de la cooperación público-privada, debido a que muchas de las infraestructuras críticas se encuentran bajo la propiedad o administración de grandes corporaciones (energía, comunicaciones y viajes aéreos comerciales, entre otros).
- Coordinación con el nivel local en el que se presenta la mayor cantidad de afectaciones, pero suele carecer de tecnología, habilidades y fondos suficientes para hacer frente a fenómenos como el terrorismo global, delincuentes informáticos o grandes catástrofes naturales.
- Resiliencia, como consecuencia de la imposibilidad de garantizar el aseguramiento total de la infraestructura crítica. Trascender la prevención de ataques físicos contra las infraestructuras críticas.

- Toma de decisiones basada en riesgos, con el propósito de promover la realización de análisis cuantificables en relación con la capacidad de adaptación o resiliencia de las infraestructuras críticas, que apoyen el proceso de toma de decisiones. La aplicación de diferentes métodos y prácticas de medición de riesgo permiten comenzar a priorizar las inversiones relacionadas con la protección de las infraestructuras críticas.
- Importancia de la ciberseguridad, como consecuencia de las crecientes pérdidas relacionadas con violaciones de la seguridad informática, tanto en el sector público como en el privado. Desde 2018, a través de la Ley de la Agencia de Seguridad de Infraestructura y Ciberseguridad, en Estados Unidos se elevó la seguridad informática a una amenaza importante para las infraestructuras críticas y los recursos clave, en relación con los sistemas informáticos y de red de propiedad del gobierno u operados por este (Lewis, 2020, p. 2).

En el tema específico de la ciberseguridad, es importante resaltar que no se refiere solamente a la regulación y control de aspectos técnicos, según McFate (2019), ya que el desarrollo de habilidades fundamentales se ve perjudicado en la búsqueda de objetivos de alta tecnología, algo que los enemigos suelen explotar. Los enemigos del futuro emplearán estrategias de negación tecnológica y ataque para sacar provecho de la excesiva dependencia de la tecnología (McFate, 2019, p. 52). Es por esta razón que también deben ser considerados:

aspectos humanos como el grado de conocimiento, capacitación y forma de uso de estos recursos por parte de funcionarios públicos, ciudadanos y actores externos, y el desarrollo de normas, estándares y buenas prácticas de gobernanza digital tanto doméstica como internacional (Pastrana, Reith y Cabrera, 2020, p. 531).

Asimismo, ante la imposibilidad de proteger de manera permanente frente a todo tipo de afectación la totalidad de las infraestructuras críticas, en la búsqueda de la preparación o adaptación a condiciones cambiantes y de la resistencia o recuperación rápida y efectiva de posibles interrupciones, se requiere la articulación de diferentes actores públicos y privados. Estos, según McFate (2019), deben ampliar y mejorar otras capacidades no convencionales, como las operaciones psicológicas y los asuntos civiles. Además, deben fortalecer tareas de inteligencia, ingeniería, apoyo médico, logística y una gran cantidad de habilidades altamente técnicas necesarias para el sostenimiento (McFate, 2019, p. 39).

## Recomendaciones

- En virtud de su naturaleza pluridimensional, que afecta diferentes niveles de la política pública en lo internacional, lo nacional y lo local, así como en



lo público y lo privado, que además se ve relacionada con diferentes disciplinas y ámbitos científicos, se debe considerar la pertinencia de elevar del tercer al segundo nivel de decisión y planeamiento de la estrategia nacional la formulación de la estrategia de protección de las infraestructuras críticas.

- Se evidencia la necesidad de formular una estrategia de protección de las infraestructuras críticas que cuente con un carácter integral y trascienda la gestión encaminada a reducir posibles ataques y contemple la preparación o adaptación, así como a la recuperación frente a posibles afectaciones.
- En el marco de la elaboración de una estrategia de protección se debe adelantar el inventario de infraestructuras críticas para Colombia, y los actores y responsabilidades relacionadas con su gestión.
- Se debe considerar la coordinación de las acciones de protección de las infraestructuras críticas en dos ámbitos de importancia: protección y recuperación de infraestructuras físicas o de instalaciones, y protección y recuperación de infraestructuras de redes tecnológicas, recogiendo la propuesta realizada por Castellanos y otros, en la elaboración del Proyecto de Ley de creación de un Sistema Nacional de Protección de las Infraestructuras Críticas.
- Es necesario que la estructura institucional se articule, y que se formulen y ejecuten acciones coordinadas de planificación, prevención, reacción y mitigación del daño que involucren al sector privado, en el marco de una estrategia de gestión del riesgo relacionado con la protección de las infraestructuras críticas, incentivando el intercambio de información mediante el empleo de canales y procedimientos seguros y confiables (Escuela Superior de Guerra, 2019).

## Referencias

- Agencia de Ciberseguridad e Infraestructura. (2020). *Sectores de la infraestructura crítica. Directiva Presidencial 21, Política de seguridad y resiliencia de la infraestructura crítica*. Washington: Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos.
- Cabrera, W. (2016). Seguridad de la infraestructura crítica: una prioridad. *Revista Ejército*, (181).
- Castellanos, E. et al. (2019). Proyecto de ley por el cual se crea el Sistema Nacional de Protección de las Infraestructuras Críticas (SNINC). Recuperado de: <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-ley/cuatrenio-2018-2022/2018-2019/article/246-por-la-cual-se-crea-el-sistema-nacional-de-proteccion-de-las-infraestructuras-criticas-sninc-y-se-dictan-otras-disposiciones>.
- Castells, M. (2019). La crisis de la democracia liberal en el mundo. Recuperado de: <https://www.cepchile.cl/cep/noticias/notas-de-prensa/la-crisis-de-la-democracia-liberal-en-el-mundo>.
- Comando General de las Fuerzas Militares. (2017). *Plan Estratégico Militar de Estabilización y Consolidación Victoria*. Bogotá: Comando General de las Fuerzas Militares.
- Comisión Europea. (2020). Directiva sobre la resiliencia de entidades críticas (Evaluación de Impacto). COM(2020) 829 final 2020/0365 (COD).
- Departamento Nacional de Planeación. (2020). *Política Nacional de Confianza y Seguridad Digital. Documento CONPES 3995*. Bogotá: Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.
- Escuela Superior de Guerra. (2019). *Estrategia Multidimensional de Seguridad Nacional. Propuesta 2019-2029*. Bogotá: Comando General de las Fuerzas Militares - Escuela Superior de Guerra - Departamento Curso de Altos Estudios Militares y Curso Integral de Defensa Nacional.
- Fernández de Soto, A. (2020). Factores de inestabilidad. Recuperado de: <https://www.semana.com/opinion/articulo/factores-de-inestabilidad-columna-de-anibal-fernandez-de-soto/696766/>.
- Grupo de Memoria Histórica. (2013). *¡Basta ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad*. Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica.
- Lewis, T. (2020). *Critical infrastructure protection in homeland security*. 3.<sup>a</sup> ed. Washington: Wiley.

- McFate, S. (2019). *The New Rules of War: Victory in the Age of Durable Disorder*. Nueva York: Harper Collins Publishers.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2019). *Política de Defensa y Seguridad para la Legalidad el Emprendimiento y la Equidad*. Bogotá: Ministerio de Defensa Nacional.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE] (2008). *La protección de la infraestructura crítica y el papel de las políticas de inversión relativas a la seguridad nacional*. París: OCDE.
- Pastrana, E., Reith, S., y Cabrera, F. (2020). *Identidad e intereses nacionales en Colombia*. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer - Escuela Superior de Guerra.
- Radvanovsky, R., y McDougall, A, (2019). *Critical Infrastructure Homeland Security and Emergency Preparedness*, 4.<sup>a</sup> ed. Nueva York: CRC Press Taylor & Francis Group.
- Realpe, G., y Pinzón, J. (2016). *Guía infraestructura crítica cibernética para Colombia*. Bogotá: Comando Conjunto Cibernético - Comando General de las Fuerzas Militares - Ecopetrol.

# La seguridad multidimensional en el contexto del poder naval y la seguridad marítima integral en Colombia

Norman Iván Cabrera Martínez\*

## Introducción

El mar, como fuente de riqueza, reviste una especial importancia en la humanidad por ser la principal despensa alimentaria, generador de energía renovable y no renovable, productor de oxígeno, regulador del clima y depósito de una gran reserva de agua. A través de él se mueve la mayor parte del comercio mundial y, para Colombia, representa cerca del 50 % del territorio nacional, con lo cual el país posee una inmensa riqueza (Cabrera Martínez, 2016). La forma más rentable de transportar mercancías y materias primas en grandes cantidades por todo el mundo es a través de los océanos y las aguas costeras, por lo que, a nivel mundial, más del 90 % de las mercancías se transportan por mar. La delincuencia marítima afecta la libertad de navegación y el comercio mundial, y supone una amenaza para la seguridad internacional y de las personas. Para el caso de las organizaciones criminales transnacionales, en un mundo globalizado como en el que vivimos, el mar también se convierte en el principal medio para el transporte de ilícitos. Es por esto que un entorno marítimo seguro es fundamental para garantizar la fluidez del comercio mundial y para mantener la paz y la seguridad

---

\* Capitán de navío de la Armada Nacional de Colombia. Culminó estudios de Ingeniería Naval y Electrónica, profesional en Ciencias Navales, especialista en Política y Estrategia Marítima de la Escuela Naval de Cadetes Almirante Padilla, especialista en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra y magister en Estudios Políticos e Internacionales de la Universidad del Rosario. Correo electrónico: normancabrera100@gmail.com.

internacionales (Interpol, 2021). Contrario a ello, la delincuencia marítima supone un enorme costo económico y humano, afectando a muchos países de todos los continentes y requiriendo una respuesta integral de distintos organismos y sectores.

Dentro de los delitos de más alto impacto, la piratería marítima tal vez sea el tipo de delincuencia más visible. Sin embargo, también son preocupantes la trata de personas por mar, la pesca ilegal no declarada y no reglamentada INDNR (Interpol, 2021), el tráfico de mercancías, el tráfico de armas y, por supuesto, el tráfico de drogas.

En los términos de Célérier<sup>1</sup>, la *colocación* implica saber como Estado qué se “es” desde el punto de vista geopolítico, pero más importante aún es saber qué es lo que se quiere ser o alcanzar en el mediano y largo plazo, tanto en el ámbito subregional, regional y mundial (Bolívar, 2012). Bajo este concepto, Colombia requiere tener un objetivo claro y definido, que deberá materializarse a partir de la realidad existente, la multidimensionalidad de las amenazas actuales y el surgimiento de las nuevas amenazas y desafíos para el Estado (no solo en términos de seguridad, sino en la amplia gama de realidades que debe asumir). Esto, pese a los dinámicos y abruptos que sean los cambios a los que se enfrenta (Cabrera Martínez, 2016). En ese sentido, el Estado colombiano contrapone las amenazas a la seguridad marítima nacional y regional, e incluso global, a través de iniciativas propias y sumándose a otras regionales y globales.

Para el Estado colombiano, la *seguridad marítima integral* es entendida como “la gestión articulada y armonizada de autoridades y usuarios, dirigida a minimizar los riesgos antrópicos, naturales e institucionales asociados a las actividades marítimas, que pueden afectar el desarrollo económico, sociocultural en el territorio marítimo, fluvial y costero” (Dimar, 24 de agosto de 2018). El perfeccionamiento de este concepto, de manera especializada, se da a través del desarrollo de tres nociones: (1) la protección marítima, cuyo quehacer está orientado a la elaboración e implementación de medidas y procedimientos destinados a evitar posibles amenazas a los buques y a las instalaciones portuarias, o que estos sean utilizados para cometer actos ilícitos dirigidos hacia otros objetivos no relacionados con actividades marítimas; (2) la preservación del ambiente marino, que condensa todas las acciones encaminadas a lograr que las actividades de aprovechamiento de los recursos costeros y marinos se desarrollen dentro de criterios sostenibles para la conservación de los mismos; y (3) la seguridad operacional, encaminada al desarrollo de medidas e infraestructura destinadas a procurar una navegación más segura.

---

<sup>1</sup> El contralmirante francés Pierre Célérier, de la escuela posibilista, ofrece un enfoque particular de la geopolítica y su relación con la estrategia. La tesis sustentada en su obra *Geopolítica y eoestrategia*, sostiene la globalidad estratégica ante un mundo planetario.

Sin embargo, los riesgos y las amenazas que se presentan en los puertos<sup>2</sup> y las zonas costeras involucran no solo los impactos físicos en instalaciones y buques, y la contaminación al medio marino por hidrocarburos o sustancias nocivas, así como colisiones, encallamientos e incendios a bordo de buques, que siendo de diferente naturaleza, son impactos en cadena, lo que obliga a buscar elementos o herramientas que los mitiguen (Dimar, 24 de agosto de 2018). También están las amenazas tradicionales, las nuevas amenazas (como el narcotráfico y el terrorismo) y los desafíos a la seguridad de los Estados (la piratería, la migración irregular y los eventos delictivos en el mar), los cuales se desarrollarán en el presente texto y que suponen un peligro para los Estados, los buques, las instalaciones portuarias y marinas, y las gentes de mar. A través de este concepto se articula el eficiente manejo del tráfico de buques, así como la protección de las áreas e infraestructura portuaria, que se constituyen en elementos claves y vitales para el comercio nacional y mundial, y el desarrollo del país, además de la seguridad de las personas, bienes y actividades dentro del territorio marítimo, fluvial y costero bajo responsabilidad de la Armada Nacional y la Autoridad Marítima Nacional.

## La piratería como fenómeno de carácter global

Para desarrollar este tema como desafío a la seguridad marítima, es necesario entenderlo como un problema de seguridad internacional, un flagelo cuya ocurrencia es más común en algunas zonas del globo, que por su ubicación estratégica han obligado el desarrollo de normatividad internacional y a implementar esfuerzos que mundialmente desarrollan los Estados para reprimirla. Es necesario mencionar que se debe diferenciar dos fenómenos: la piratería y los robos a mano armada perpetrados contra los buques (López Quiroga y Fernández-Quirós, 2009), además de intentar comprender las razones que los sujetos, grupos u organizaciones violentas invocan para delinquir (Montes, 2020). Según lo manifestado por Barry Buzan (1991), un problema adquiere característica global o transnacional cuando sugiere que la seguridad de las colectividades humanas es afectada en las dimensiones de lo militar, político, económico, social y el medio ambiente. Considerando que la piratería afecta por lo menos cuatro de esas cinco dimensiones y que además no aqueja directamente a un solo Estado, sino que amenaza la estabilidad de diversas zonas marítimas y, por consiguiente, la seguridad en escala global (Montes, 2020), este fenómeno debe ser abordado seriamente con acciones interestatales.

---

2 Se debe entender el *puerto* desde la definición que trae la Ley 1.ª de 1991, por la cual se expide el Estatuto de Puertos Marítimos y se dictan otras disposiciones, como el conjunto de elementos físicos que incluyen obras, canales de acceso, instalaciones y de servicios, que permiten aprovechar un área frente a la costa o ribera de un río en condiciones favorables para realizar operaciones de cargue y descargue de toda clase de naves, intercambio de mercancías entre tráfico terrestre, marítimo o fluvial.

Los actos de piratería son un peligro real para quienes hacen uso del mar con fines pacíficos, ya que estos no se conforman con el botín que logran obtener, producto de los ataques a los buques, sino que además secuestran, lesionan y causan la muerte de la gente de mar. Por lo anterior se ha hecho necesario que las Naciones Unidas, los organismos regionales y los gobiernos adelanten mecanismos para impedir o prevenir los ataques de piratería, buscando además de ser efectivos en la investigación de este delito (Organización Marítima Internacional [OMI], 1.º de diciembre de 2015). Es por esto que para entender la piratería se deben diferenciar los tipos del fenómeno y su relación con el terrorismo. Se llama piratería de *pequeña escala* a aquella actividad en la que se recurre al abordaje del buque, al ataque y, en los peores casos, al asesinato de una tripulación para apropiarse de los bienes que puedan encontrar a bordo, abandonando el buque con el producto del ataque; mientras que la piratería de *gran escala*, llevada a cabo por bandas que cuentan con una buena organización de apoyo, en cuyo caso la operación consiste en apoderarse del buque, adecuarlo en alguna zona de fondeo o puerto, y reinscribirlo con un nuevo nombre por medio de una red de corrupción organizada, en un registro internacional sin demasiadas exigencias (Pico, 2004).

La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, en su artículo 101, define la piratería de la siguiente manera:

- (a) Todo acto ilegal de violencia o de detención o todo acto de depredación cometidos con un propósito personal por la tripulación o los pasajeros de un buque privado o de una aeronave privada y dirigidos: (i) Contra un buque o una aeronave en la alta mar o contra personas o bienes a bordo de ellos; (ii) Contra un buque o una aeronave, personas o bienes que se encuentren en un lugar no sometido a la jurisdicción de ningún Estado;
- (b) Todo acto de participación voluntaria en la utilización de un buque o de una aeronave, cuando el que lo realice tenga conocimiento de hechos que den a dicho buque o aeronave el carácter de buque o aeronave pirata;
- (c) Todo acto que tenga por objeto incitar a los actos definidos en el apartado a) o en el apartado b) o facilitarlos intencionalmente (Convemar, 1982).

Por su parte, la Organización Marítima Internacional (OMI) define la piratería<sup>3</sup> y los robos a mano armada perpetrados contra buques, conceptos que para este escrito son importantes aclarar de la siguiente forma:

- 1) todo acto ilegal de violencia o de detención, o todo acto de depredación o de amenaza de depredación, que no sean actos de piratería, cometidos con un

---

3 Este código define la piratería como la contempla el artículo 101 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982.

propósito personal y dirigidos contra un buque o contra personas o bienes a bordo de este; dentro de las aguas interiores de un Estado, aguas archipelágicas y mar territorial; 2) todo acto que tenga por objeto incitar o facilitar intencionalmente los actos descritos anteriormente<sup>4</sup> (OMI, 10 de marzo de 1988).

La región donde el fenómeno de la piratería es más notorio es el Cuerno de África y particularmente en Somalia, donde ese fenómeno ha crecido desde 1991. Lo que ocurre allí, es la expresión de un Estado fallido, donde el gobierno ha abandonado sus funciones, como la de preservar el orden público a través del uso de la fuerza. Existe un estado de caos generalizado a partir de la caída del régimen socialista del dictador Mohamed Siad Barre<sup>5</sup>, no existe un gobierno central con la capacidad de ejercer el control sobre la totalidad del territorio somalí, por lo que la situación de desorden interno grave que vive Somalia la hace más expuesta a sufrir actos de piratería en sus costas, debido a la ausencia de organismos estatales que controlen el desarrollo de esta actividad criminal como forma de supervivencia de sus pobladores (Montes, 2020).

Es esa misma imposibilidad de controlar ese fenómeno en las costas de Somalia lo que ha obligado a la comunidad internacional a proponer soluciones de cooperación con el fin de proteger el transporte marítimo internacional y las consecuencias que ello trae para el comercio, hechos que a pesar de que confluyen en una zona específica del globo terráqueo, terminan afectando a muchas personas, empresas y, por supuesto, países (Montes, 2020). Y es que el mar, como medio geográfico, tiene unas características especiales, por lo que su control es local, imperfecto, temporal e incompleto<sup>6</sup> (Mahan, s. f.), y por lo que las operaciones navales que se desarrollan allí, en un esfuerzo para reprimir los fenómenos delictivos que se presentan, son complicadas, pero sin duda alguna, necesarias.

La Resolución 1816 del 2 de junio de 2008 del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), al amparo del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas:

**Insta a los Estados cuyos buques de guerra y aeronaves militares operen en alta mar y en el espacio aéreo frente a la costa de Somalia a que permanezcan**

---

4 Resolución A.1025 (26) de la Organización Marítima Internacional, aprobada en su 26.ª sesión, celebrada el 2 de diciembre 2009, titulada: "Code of practice for the investigation of crimes of piracy and armed robbery against ships".

5 Mohamed Siad Barre fue jefe del Estado por el Partido Socialista Revolucionario Somalí desde 1969 a 1991, cuando fue derrocado.

6 Cuando se aborda el concepto de relatividad en el control del mar, en materia de operaciones navales y de estrategia marítima, siempre se dice que el control del mar tiene características que lo hacen interesante pero de difícil de lograr. Nunca una fuerza naval podrá desalojar totalmente la criminalidad del mar por las características que este tiene: es local por el lugar donde está la autoridad, donde se encuentra la fuerza, la unidad de superficie; es imperfecto porque puede abordar unos problemas pero no todos (se protegen las líneas marítimas, se protege al Estado de los buques del enemigo o se garantiza la navegación de buques mercantes por poner ejemplos), sin embargo nunca será posible tener el control total; es temporal porque solo se ejerce en el momento en que está la fuerza; y es incompleto porque no se puede cubrir todo el mar por lo basto que es.



atentos a los actos de piratería y robo a mano armada y, en este contexto, alienta, en particular, a los Estados interesados en el uso de las rutas comerciales marítimas situadas frente a la costa de Somalia a que aumenten y coordinen sus esfuerzos por desalentar los actos de piratería y robo a mano armada en el mar en cooperación con el GFT;

3. Insta a todos los Estados a que cooperen entre sí, con la OMI y, cuando proceda, con las organizaciones regionales competentes en relación con los actos de piratería y robo a mano armada en las aguas territoriales y en alta mar frente a la costa de Somalia, a que intercambien información sobre dichos actos y a que presten asistencia a los buques amenazados o atacados por piratas o ladrones armados, de conformidad con las disposiciones pertinentes del derecho internacional (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 2 de junio de 2008).

Además de mencionada resolución, otras del Consejo de Seguridad ratificaron la adopción de tales medidas: la Resolución 1838 del 7 de octubre de 2008, la Resolución 1846 del 2 de diciembre de 2008 y la Resolución 1851 del 16 de diciembre de 2008, que son de vital importancia porque acogieron iniciativas de varios países y organizaciones regionales e internacionales para luchar contra la piratería frente a las costas de Somalia, entre ellas: la Organización del Tratado del Atlántico del Norte (OTAN) y la Unión Europea, que emprendieron operaciones navales escoltando los buques del Programa Mundial de Alimentos y protegiendo los convoyes que transportan asistencia humanitaria a Somalia, así como a los demás buques vulnerables (ONU, 2 de junio de 2008).

La República Federal de Somalia transmitió a la ONU su consentimiento para recibir asistencia internacional urgente con el fin de asegurar el transporte y la navegación marítima. Además aceptó la acción frente a sus costas de aquellos Estados cuya cooperación hubiera sido aceptada por el Gobierno Federal de Transición. Estos países podrán no solo adentrarse en las aguas jurisdiccionales somalíes con la finalidad de reprimir actos de piratería, sino, además, usar en estas todos los medios necesarios para la represión de tales actos. En ambos casos, siempre respetando las disposiciones que para la represión de la piratería en aguas no jurisdiccionales se contemplan en UNCLOS<sup>7</sup> (Montes, 2020). En todo caso, la posibilidad que tienen otros Estados de reprender los actos de piratería en aguas jurisdiccionales somalíes ha de considerarse de carácter excepcional y temporal, toda vez que las disposiciones contenidas en UNCLOS contemplan que las facultades de detención, atribuidas a los Estados en esta materia, han de entenderse limitadas a las aguas no sometidas a la jurisdicción de algún Estado (López Quiroga y Fernández-Quirós, 2009).

---

7 La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar es considerada uno de los tratados multilaterales más importantes de la historia, desde la aprobación de la Carta de las Naciones Unidas, siendo calificada como la "constitución de los océanos".

**Imagen 1. Ejercicio Passex de comandos navales colombianos en el desarrollo de operaciones contra la piratería en el Cuerno de África**



Fuente: Armada Nacional de Colombia.

Para enfrentar este fenómeno se ejecutan dos operaciones navales muy importantes en el área de operaciones de Somalia, que lograron mantener la integridad y librar de las amenazas (Orozco, 2015) a una zona específica durante un espacio de tiempo específico. La que puso en marcha la Unión Europea, denominada Atalanta, y la operación Ocean Shield contra la piratería de la OTAN en el golfo de Adén y frente al Cuerno de África. La operación Atalanta, destinada a la prevención y represión de los actos de piratería y del robo a mano armada frente a las costas de Somalia, dio comienzo el en diciembre de 2008, teniendo como objetivo, entre otros, la protección de los buques mercantes, la vigilancia de las zonas frente a las costas somalíes que presenten riesgos para el tráfico marítimo, la adopción de las medidas necesarias para disuadir y prevenir los actos de piratería (pudiendo llegar, incluso, al empleo del uso de la fuerza), la captura y retención de quienes hubieren cometido actos de piratería, con el embargo de sus buques, etc., actuaciones todas ellas que se extienden y pueden desplegarse en el mar territorial de Somalia (López Quiroga y Fernández-Quirós, 2009).

El Estado colombiano también busca unirse a las acciones contra la piratería. En ese sentido, ha participado en operaciones contra la piratería en Somalia. Con

una tripulación de 64 hombres y mujeres, zarpó el buque de la Armada Nacional de Colombia *ARC 7 de Agosto* desde Cartagena y navegó más de 14.370 millas náuticas, durante 2015 y 2016, para participar en la operación Atalanta, en la que desarrolló patrullajes de vigilancia, reconocimiento y búsqueda de superficie con todos los medios disponibles, para la seguridad del tráfico marítimo legal en el golfo de Adén, el Cuerno de África y el océano Índico, monitoreando 237 buques mercantes que transitaban en estas zonas (Armada Nacional de Colombia, 12 de septiembre de 2015). También desarrolló actividades y protección de motonaves vulnerables para la seguridad del tráfico marítimo legal y a los buques del Programa Mundial de Alimentos, participando así la Armada Nacional activamente en la lucha contra amenazas asimétricas al servicio de la comunidad y seguridad internacional.

**Imagen 2. *ARC 7 de Agosto* navegando en conserva con la corbeta alemana *Erfurt (F262)* durante el desarrollo de operaciones contra la piratería en el Cuerno de África**



Fuente: Armada Nacional de Colombia.

Considerar que los efectos de la piratería solo afectan a los Estados fallidos es errado, pues el mar mueve el 90 % de la economía mundial, así que todos los países dependen del mar. La interdependencia económica es una de las características de este mundo globalizado, por tanto, lo que afecte a un solo país puede

perturbar la seguridad de toda la región o del mundo. Las acciones de piratería no solo perturban a las economías de los Estados que padecen este fenómeno, sino también a los circuitos comerciales regionales y globales que dependen de un paso obligado por mares de estos Estados fallidos (Cáceres, 2017) como Somalia. Como así lo establece la Convención del Mar, es una obligación internacional cooperar en la lucha contra este flagelo, ya que cualquier solución requerirá una real asistencia internacional y un sólido apoyo local para impedir que ocurra el fenómeno delincencial (Montes, 2020) o, como es considerado por algunos autores, un hecho terrorista.

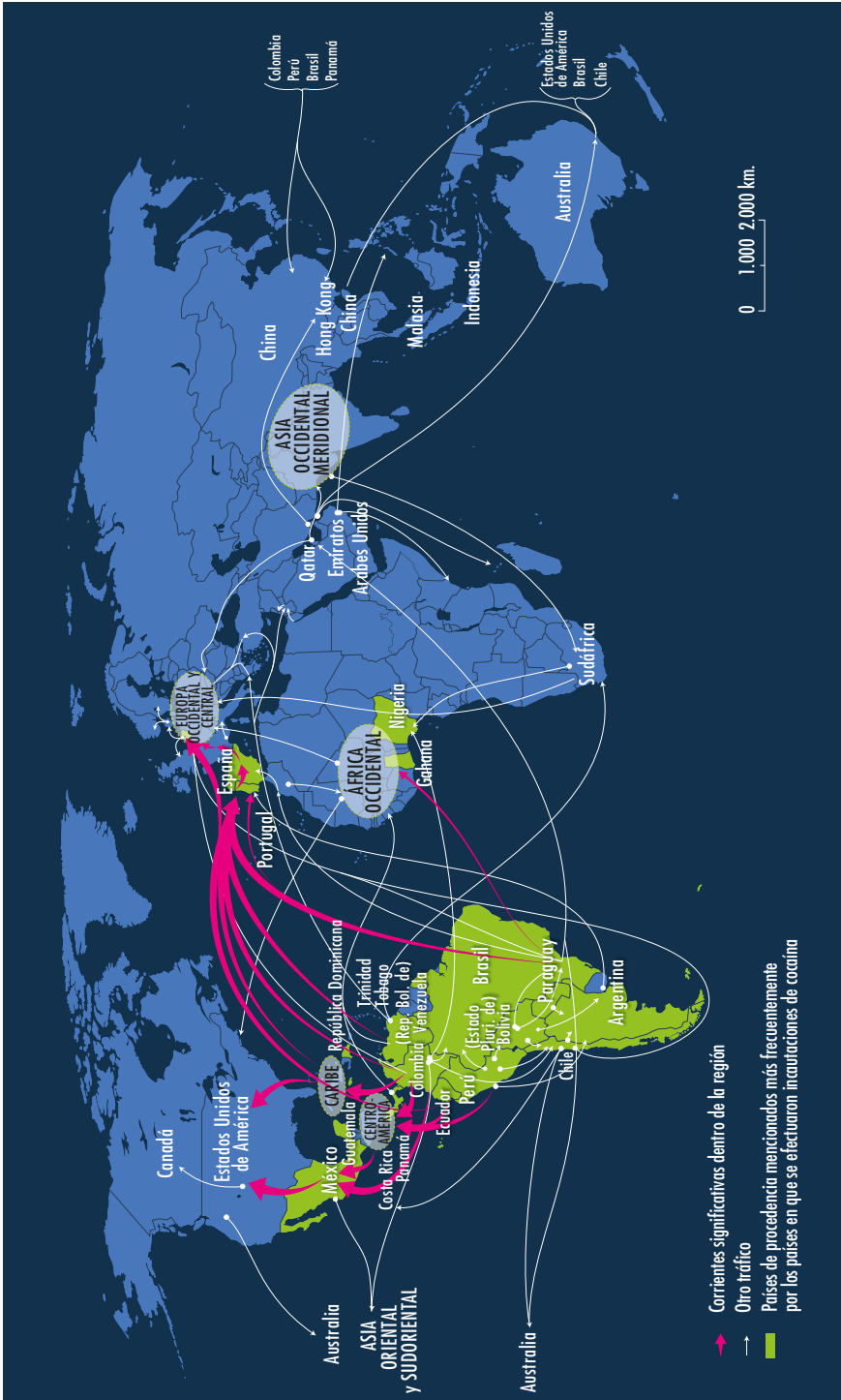
## El problema mundial de las drogas: narcotráfico por vía marítima

El segundo fenómeno a analizar es el tráfico de drogas por vía marítima, que afecta a todas las partes del mundo, ya sea como zonas de origen, tránsito o destino (mapa 1). Las redes delictivas trafican con diferentes tipos de drogas como cannabis, cocaína, heroína o metanfetaminas, y dada la creciente porosidad de las fronteras internacionales, la accesibilidad y el abuso de las drogas a nivel mundial están cada vez más extendidos (Interpol, 2021). Por ello, en este tráfico internacional están implicados agricultores, productores, correos, autoridades, proveedores y traficantes, afectando prácticamente a todos los Estados, socavando la estabilidad política y económica, arruinando la vida de personas y dañando a las comunidades. Fue en la Declaración sobre el Estado de Derecho<sup>8</sup>, que los Estados Miembros reconocieron la importancia de fortalecer la cooperación internacional en la lucha contra el problema mundial de las drogas (ONU, 30 de noviembre de 2012); pese a ello, el tráfico de drogas se asocia frecuentemente a otro tipo de delitos, como el blanqueo de capitales o la corrupción. Además, las redes delictivas también utilizan las rutas del tráfico de drogas para transportar otros productos ilícitos (Interpol, 2021). A pesar que los Estados, las organizaciones competentes, la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales siguen intensificando sus esfuerzos, el problema mundial de las drogas socava la estabilidad socioeconómica y política, y el desarrollo sostenible de todos los Estados (ONU, 30 de noviembre de 2012).

---

<sup>8</sup> La Asamblea General de las Naciones Unidas, en la Resolución 67/1, "Declaración de la reunión de alto nivel de la Asamblea General sobre el Estado de derecho en los planos nacional e internacional", aprobada el 24 de septiembre de 2012: "Párrafo 24. Destaca la importancia de fortalecer la cooperación internacional, sobre la base de los principios de la responsabilidad compartida y de conformidad con el derecho internacional, a fin de dismantelar las redes ilícitas y hacer frente al problema mundial de la droga y la delincuencia organizada transnacional, incluido el blanqueo de dinero, la trata de personas, el tráfico de armas y demás formas de delincuencia organizada, todo lo cual amenaza la seguridad nacional y menoscaba el desarrollo sostenible y el estado de derecho".

Mapa 1. Principales rutas de tráfico de cocaína (2011-2015)



Fuente: UNDOC (2017).

La principal amenaza a la seguridad nacional y regional, para el caso colombiano, es, sin lugar a duda, el narcotráfico y sus delitos conexos. Si bien es cierto que en los países consumidores el problema de las drogas ilícitas se entiende como un problema de salud pública por los efectos nocivos en quienes hacen uso de ellas, principalmente jóvenes, y con esto las altas tasas de mortalidad efecto de las sobredosis, que alcanzan niveles impensables desde hace décadas. También es cierto que en los países productores y de tránsito, el narcotráfico se entiende como un problema de seguridad nacional, debido al impacto corruptor que genera en todas las esferas de la sociedad y que en países, como es el caso particular de Colombia, ha financiado la guerra interna en los últimos cincuenta años (Cabrera Martínez, 2018).

No se puede entender la lucha o la guerra contra las drogas sin comprender verdaderamente el significado de la cooperación internacional, y para el Estado colombiano resulta indispensable contar con todas las posibles alianzas tanto de países como de agencias encargadas de combatir el narcotráfico, así como de los organismos multilaterales que han puesto sus ojos sobre el problema mundial de las drogas, porque el fenómeno del narcotráfico muta todos los días, evoluciona y cambia para dificultar su detección. Es por ello que la estrategia marítima que Colombia desarrolla, particularmente a través de la Armada Nacional, debe adaptarse a esos nuevos retos con el propósito de aplicar el poder naval en su integridad. Su rol no se limita a lo naval, pues la diplomacia, el hacer cumplir la ley o la salvaguarda de la vida en el mar son temas que deben ser revisados permanentemente, hasta transformarse en el instrumento del poder nacional para encarar cualquier amenaza u oportunidad que se le presenta al Estado (Cabrera Martínez, 2018).

Y es que esta estrategia de lucha contra las drogas, como se explicaba al principio, involucra a países productores, pero también consumidores. Dicha estrategia inicia con la información de inteligencia certera, continúa con la operacionalización de esa información y la posterior captura a nivel nacional o internacional de los perpetradores del delito, y finaliza con su posterior judicialización. Y en esa última fase, Colombia ha tenido particularmente una evolución normativa que le ha dado piso jurídico a la estrategia marítima, al incluir en sus leyes herramientas que apoyen el quehacer de las autoridades y que deben ir al paso de la evolución misma del fenómeno del narcotráfico para ser exitosa.

Cuando se menciona evolución normativa, esta se ha dado como en muchos otros flagelos, gracias a la pericia de la defensa de los delincuentes, cuando al no encontrar un argumento contundente que garantice la libertad de los narcotraficantes, los defensores buscan el vacío normativo o directamente deslegitimar la labor de las autoridades. Es allí cuando la tarea del Estado, que incluye producir y actualizar normatividad, cobra tanta importancia. La Corte Constitucional definió el procedimiento de interdicción marítima así:

Procedimiento adelantado por la Armada Nacional, puede ocurrir tanto en aguas jurisdiccionales o internacionales, sobre naves, buques o en general embarcaciones de origen nacional o extranjero, sobre individuos colombianos o de otras naciones, y autoriza la detención de máquinas, visita, inspección y el desvío a puerto de aquellos, de sus mercancías y ocupantes, para ser puestas a disposición de las autoridades competentes, cuando se encuentren pruebas o indicios de que la misma se dedica al tráfico de estupefacientes o sustancias psicotrópicas o de los productos esenciales para su elaboración, sin contar en este último caso con las autorizaciones requeridas (Sala Plena de la Corte Constitucional, sentencia C-239 de 2012).

Este procedimiento al que se refiere la Corte Constitucional y que celosamente lleva a cabo el Estado colombiano a través de la Armada Nacional de Colombia, se desarrolla en un escenario tan agreste como lo es el mar, bajo unas circunstancias especiales que lo complejizan por el contexto mismo, como las condiciones climatológicas y las distancias. Esto lo ha entendido el operador judicial colombiano, admitiendo excepciones solo para el desarrollo del procedimiento de interdicción marítima para los delitos de tráfico de estupefacientes y pesca ilegal, e incluso tipificando nuevas conductas que solo existen por el tráfico de drogas, como lo es el tipo penal de uso, construcción, comercialización, tenencia y transporte de semisumergibles o sumergibles<sup>9</sup>. Esto, toda vez que la fabricación de estas estas naves (que está prohibida) está asociada al fenómeno del narcotráfico y la norma contempla circunstancias de agravación punitiva en el caso de que transporte o almacene sustancias estupefacientes<sup>10</sup>.

Con respecto a las excepciones en la ley sobre al tráfico de estupefacientes y específicamente, lo que se refiere a esa conducta ilegal cuando es descubierta en el mar, en Colombia se reconoció lo particular del procedimiento de interdicción marítima que desarrolla la Armada Nacional, así que el tiempo de presentación ante el juez de control de garantías del personal detenido y el material incautado en el desarrollo de estos eventos debe ser el menor posible, sin que en ningún caso supere las 36 horas siguientes desde el momento en que se llega a puerto seguro colombiano<sup>11</sup>. Esto quiere decir que a pesar de que todos los capturados

---

9 La Ley 1311 de 2009 adicionó los artículos 377A y 377B a la Ley 599 de 2000 (Código Penal), y creó el tipo penal de uso, construcción, comercialización, tenencia y transporte de semisumergibles o sumergibles.

10 Ley 1311 de 2009: "Artículo 377B. Circunstancias de agravación punitiva. Si la nave semisumergible o sumergible es utilizada para almacenar, transportar o vender, sustancia estupefaciente, insumos necesarios para su fabricación o es usado como medio para la comisión de actos delictivos la pena será de ocho (8) a catorce (14) años y multa de setenta mil (70.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes".

11 Ley 906 de 2004, por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal. Sobre la captura: "Artículo 298. Contenido y vigencia. El mandamiento escrito expedido por el juez correspondiente indicará de forma clara y sucinta los motivos de la captura, el nombre y los datos que permitan individualizar al indiciado o imputado, cuya captura se ordena, el delito que provisionalmente se señale, la fecha de los hechos y el fiscal que dirige la investigación. el juez determinará si la orden podrá ser difundida por las autoridades de policía en los medios de comunicación, durante su vigencia. [...] Parágrafo 2.º modificado por la Ley 1453 de 2011 declarado condicionalmente exequible, por el cargo analizado, por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-239-12 del 22 de marzo de 2012, Magistrado Ponente Dr. Juan Carlos Henao Pérez, 'bajo



por delitos en Colombia deban ser presentados ante un juez en menos de 36 horas<sup>12</sup>, se contempló una consideración especial en cuanto al tiempo de la navegación para la Armada Nacional exclusivamente, por el escenario agreste en el que se llevan a cabo las operaciones, el mar.

Aunado a los éxitos jurídicos antes mencionados y atendiendo a lo planteado en la estrategia Red Naval<sup>13</sup>, nació la Dirección Contra las Drogas, organización que asesora al mando naval colombiano en la elaboración de políticas, planes y estrategias, que procuren el logro de objetivos propuestos en la lucha contra las drogas ilícitas y de los delitos conexos. Entre esas estrategias está la cooperación internacional, donde la Armada Nacional ha entendido que esta se convierte en la principal herramienta de lucha contra el narcotráfico por vía marítima (Cabrera Martínez, 2018).

Para poder llevar a cabo lo propuesto, la Armada Nacional planteó mejorar y desarrollar la interoperabilidad con las armadas y los servicios de guardacostas de la región. Para esto se concibió la operación Anfritrite, que por su éxito se convirtió en un hito histórico, donde se puso en práctica por primera vez el desarrollo de operaciones a partir de los acuerdos bilaterales de cooperación entre la Armada Nacional de Colombia y el Servicio Nacional Aeronaval de Panamá. Además, con el apoyo de la Sección de Asuntos Antinarcóticos y Aplicación de la Ley (INL) de la Embajada de los EE. UU. en Colombia se obtuvieron en un periodo de 30 días en el mes de octubre de 2017 importantes resultados contra el narcotráfico por vía marítima (Cabrera Martínez, 2018). Pero tal vez lo más importante en esta operación fue la demostración de la buena voluntad de las partes para operar combinadamente y lograr que se llevaran a cabo todos los protocolos operacionales propuestos para el acertado cumplimiento de la misión.

---

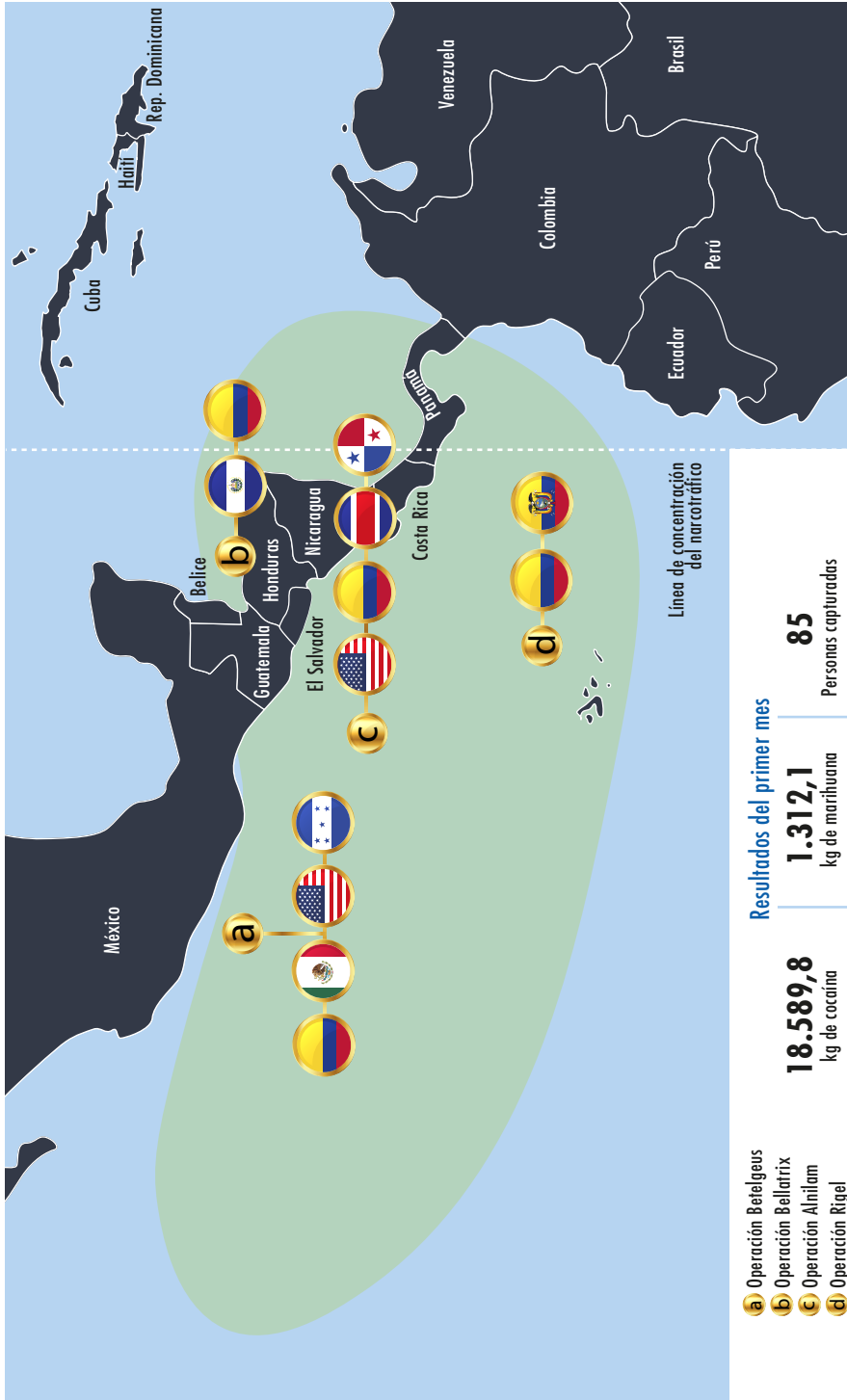
el entendido de que la puesta a disposición de las personas capturadas durante la interdicción marítima ante el juez de control de garantías y la definición de su situación jurídica, deberá desarrollarse en el menor tiempo posible, sin que en ningún caso exceda las 36 horas siguientes a la llegada a puerto colombiano”.

12 Ley 1142 de 2007, artículo 2.º: “Libertad. Toda persona tiene derecho a que se respete su libertad. Nadie podrá ser molestado en su persona ni privado de su libertad sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad judicial competente, emitido con las formalidades legales y por motivos previamente definidos en la ley. El juez de control de garantías, previa solicitud de la Fiscalía General de la Nación, ordenará la restricción de la libertad del imputado cuando resulte necesaria para garantizar su comparecencia o la preservación de la prueba o la protección de la comunidad, en especial, de las víctimas. Igualmente, por petición de cualquiera de las partes, en los términos señalados en este código, dispondrá la modificación o revocación de la medida restrictiva si las circunstancias hubieren variado y la convirtieren en irrazonable o desproporcionada. *En todos los casos se solicitará el control de legalidad de la captura al juez de garantías, en el menor tiempo posible, sin superar las treinta y seis (36) horas siguientes*”. (bastardillas fuera de texto original).

13 La Armada Nacional de Colombia, presentó en 2014 su estrategia “Red Naval, sumatoria de esfuerzos, capacidades e información”, como una respuesta al difícil escenario que se presenta y para enfrentar la dicotomía entre la reducción de la oferta y el control de la demanda, siendo particularmente la institución naval una de las entidades a nivel del Estado colombiano que aporta cifras significativas en términos de incautaciones de clorhidrato de cocaína, así como de insumos sólidos y líquidos para su procesamiento, por no mencionar la gran cantidad de artefactos navales, equipos e infraestructura que anualmente incauta como resultado de las operaciones dedicadas al narcotráfico: propias, conjuntas, combinadas, coordinadas y coincidentes que se desarrollan en los espacios marítimos jurisdiccionales y en los ríos bajo responsabilidad de la Armada Nacional.



Mapa 2. Países participantes y resultados de la primera campaña naval Orion contra el narcotráfico



- a** Operación Beligeus
- b** Operación Bellatrix
- c** Operación Alnilam
- d** Operación Rigel

Esta operación marcó el inicio de lo que hoy puede ser considerado como el inicio de la “sinergia regional contra las drogas”, convirtiéndose en la antesala para los esfuerzos de cooperación en términos operacionales que se formularon durante las reuniones de Cartagena y Miami, donde los gobiernos de Colombia, Estados Unidos y México delegaron a los respectivos comandantes de las Armadas y los Servicio de Guardacostas la firma de la Carta Naval Tripartita de Cartagena. En esta se articuló el desarrollo de operaciones combinadas y coincidentes para enfrentar el fenómeno del tráfico de estupefacientes por vía marítima en el Pacífico oriental, mediante una operación trilateral (Cabrera Martínez, 2018).

La Carta Naval Tripartita de Cartagena y la operación Anfitriete le permitieron a Colombia proponer a los países de la región el desarrollo de la campaña naval contra el narcotráfico Orión, logrando la articulación de cinco operaciones combinadas y coincidentes con las armadas y cuerpo de guardacostas de EE. UU., México, Honduras, Costa Rica, Panamá y Ecuador (mapa 2). Así se demostró que a partir de la voluntad y decisión de estos países, se puede trabajar de forma sinérgica, compartiendo información de inteligencia y aportando las capacidades de las que dispone cada país (Cabrera Martínez, 2018). Los resultados de esta campaña naval llevaron a proponer urgentemente el desarrollo de una segunda fase, donde además se involucraran los demás países del Caribe y además se desarrollaran operaciones en la Amazonia (Cabrera Martínez, 2018). Hoy día, la campaña naval Orión es considerada una estrategia país, con alcances regionales y globales, en la lucha contra el tráfico de drogas por vía marítima. Actualmente, en su séptima versión, participan más de 38 países, sus armadas, sus cuerpos de guardacostas y 88 instituciones encargadas de enfrentar el problema mundial de las drogas y sus delitos conexos.

De igual forma, en términos de cooperación, el intercambio de información y la capacitación son fundamentales también. Es así como Colombia, a través de la Armada Nacional, ha fortalecido los acuerdos de cooperación bilaterales, suscribiendo memorandos de entendimiento y procedimientos operacionales para cuando se desarrollen operaciones combinadas o coincidentes. También se han suscrito acuerdos de cooperación con el Centro de Análisis y Operaciones Marítimas en Materia de Narcotráfico (MAOC-N) y el Proyecto de Cooperación en Puertos Marítimos (SEACOP), ambos de la Unión Europea, con los cuales se busca fortalecer las capacidades de la Armada Nacional para que, de manera coordinada, se pueda capacitar a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en los mares y puertos de los países beneficiarios, y asegurar un efectivo intercambio de información para la interdicción del narcotráfico por vía marítima (Cabrera Martínez, 2018). Y finalmente, a través de un acuerdo firmado por el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Programa de Control de Contenedores (CCP) de Oficina de Drogas y Crimen de las Naciones Unidas y la Organización Mundial de Comercio UNODC-WCO, la Armada Nacional se unió a este programa, que busca

crear capacidad en los Estados miembros para mejorar la gestión de riesgos, la seguridad de la cadena de suministro y la facilitación del comercio en puertos marítimos, aeropuertos y pasos fronterizos terrestres para prevenir el movimiento transfronterizo de mercancías ilícitas por contenedores principalmente.

Otra acción que evidencia el acertado empleo de la cooperación internacional es el Centro Internacional Marítimo de Análisis contra el Narcotráfico (CIMCON)<sup>14</sup>, centro de investigación con representantes de Colombia, Honduras, México, Estados Unidos, Francia, Brasil y demás países que se vinculen, cuyo propósito es promover la cooperación entre las armadas, los servicios de guardacostas y los servicios marítimos equivalentes del hemisferio, así como agencias relacionadas contra el tráfico ilícito de drogas por vía marítima. También busca constituirse en punto de encuentro internacional para el estudio, la revisión y la implementación de estrategias, en el cual los investigadores y expertos en temas de la amenaza transnacional del narcotráfico y delitos conexos estudien y propongan mecanismos para prevenirlos, anticiparlos y combatirlos, creando una sinergia regional. Actualmente, CIMCON cuenta con representantes de diversos países, buscando entender cómo actúa un fenómeno altamente adaptativo como lo es el narcotráfico por vía marítima, en aras de proponer recomendaciones a las armadas de la región en la manera de como enfrentarlo a partir de sus propias capacidades.

## La migración irregular por vía marítima como fenómeno de la trata de personas

Ahora bien, la inseguridad marítima facilita, además del tráfico de drogas, el de armas y la trata de personas, por lo que los autores de estos delitos sobornan o coaccionan a los empleados portuarios para acceder a contenedores precintados a fin de disimular mercancías ilícitas en cargamentos legítimos. Además, en el mar, los delincuentes actúan en rutas marítimas poco vigiladas y se sirven de información sobre el entorno y de sus conocimientos sobre navegación para escapar a las fuerzas del orden (Interpol, 2021).

Conforme a lo anterior, la trata de personas es una forma de delincuencia organizada internacional, valorada en miles de millones de dólares, que constituye una forma de esclavitud en nuestros tiempos, ya que para los delincuentes, las víctimas de trata no son más que una mercancía que puede utilizarse, incluso venderse, para obtener beneficios. Lo anterior evidencia un desprecio total por la dignidad y los derechos humanos, ya que se elige a las víctimas por su vulnerabilidad y se trafica con ellas entre países y regiones mediante el engaño o la coacción

---

14 El Centro Internacional Marítimo de Análisis contra el Narcotráfico, actualmente, es una dependencia de la Armada Nacional con sede en Cartagena de Indias.

(Interpol, 2021). Una vez llegan a su destino, se les priva de su autonomía, libertad de movimiento y elección, y son forzadas a trabajar en condiciones precarias, y muy a menudo sufren varias formas de abuso físico y mental. Además, la trata de personas se encuentra vinculada a una serie de delitos como flujos de capital ilícito, el uso de documentos de viaje fraudulentos y la ciberdelincuencia (Interpol, 2021).

En la actualidad, el número de personas que vive en un país distinto de su país natal es mayor que nunca. Según el Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2020 de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), a junio de 2019 se estimaba que el número de migrantes internacionales<sup>15</sup> era de casi 272 millones en todo el mundo, 51 millones más que en 2010. Casi dos tercios eran migrantes laborales. Los migrantes internacionales constituían el 3,5 % de la población mundial en 2019, en comparación con el 2,8 % en 2000 y el 2,3 % en 1980 (OIM, 2020). Es así como, todos los años, cientos de miles de personas abandonan sus países de origen para escapar de situaciones de conflicto y de pobreza, muchas dispuestas a tomar medidas desesperadas con la esperanza de buscar una vida mejor. Los grupos de delincuencia organizada transnacionales lo saben y sacan partido de la desesperación de las personas, facilitando el paso de migrantes con poca o ninguna consideración por su seguridad y bienestar, donde lo único que importa es el dinero. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito estima que al menos 2,5 millones de migrantes fueron objeto de tráfico en 2016, generando casi 7.000 millones de dólares estadounidenses para los traficantes (Interpol, 2021).

En Colombia, frente a estas problemáticas, la modalidad delincencial más común es el tráfico ilícito de migrantes, que se presenta en cualquier parte del territorio nacional, pero que particularmente, por vía marítima, se concentra en el Urabá antioqueño y chochoano, para ser cruzados a Panamá. Uno de los municipios que se encuentra actualmente en la situación más crítica por la cantidad de migrantes represados es Necoclí (Antioquia), donde fue necesario instalar un embarcadero adicional en el mes de agosto de 2021 para lograr evacuar la cantidad de personas represadas en el municipio. La cifra es tan crítica que en un municipio de 70.824<sup>16</sup> habitantes, según información compartida por la Capitanía de Puerto de Urabá y El Darién (CP08), diariamente zarpan 1.500 personas con destino a Centroamérica.

En las actividades desarrolladas por las autoridades colombianas en esta región del país, es más común encontrar migrantes provenientes de Cuba que de

---

15 La OIM define a un migrante como cualquier persona que se desplaza, o se ha desplazado, a través de una frontera internacional o dentro de un país, fuera de su lugar habitual de residencia independientemente de: (1) su situación jurídica; (2) el carácter voluntario o involuntario del desplazamiento; (3) las causas del desplazamiento; o (4) la duración de su estancia.

16 Cifra obtenida de la página [www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co), que corresponde al Censo 2018 del municipio de Necoclí.

otras nacionalidades, porque para estos existe el incentivo de la ley de ajuste cubano de 1966, que les garantiza una serie de beneficios una vez pisen territorio estadounidense. Esa ley fue modificada con lo que se conoció como “pies secos-pies mojados”, la cual estipulaba que aquellos migrantes que fueran interceptados en el mar serían remitidos a Cuba o a un tercer país (Severiche *et al.*, s. f.). A pesar de que en el destino final la vía marítima no es una opción, sí lo es en el tránsito por Colombia, para llegar a países como Panamá y Costa Rica principalmente, pero pueden darse casos donde pretendan llegar a las costas de Nicaragua, Honduras, Guatemala o México.

**Imagen 3. Migrantes rescatados en el área del golfo de Urabá**



Fuente: Armada Nacional de Colombia.

Sin embargo, debido al recrudecimiento de la crisis en Venezuela, se ha evidenciado un aumento en la presencia de migrantes irregulares de esa nacionalidad, buscando alcanzar también estos países de destino a pesar de lo peligroso que pueda resultar (Severiche *et al.*, s. f.), por lo que alrededor de 4 millones de venezolanos habrían abandonado el país a mediados de 2019, siendo la República Bolivariana de Venezuela el principal país de origen de solicitantes de asilo en diferentes países para 2018 (más de 340.000). En el contexto del desplazamiento de millones de personas de la República Bolivariana de Venezuela, 42 personas perdieron la vida en el intento de emigrar a otras partes de la región en el mismo

año (OIM, 2020) y, en el paso por Colombia, utilizando principalmente la ruta marítima en la frontera con Panamá. Por otra parte, las autoridades han logrado identificar, además de cubanos y venezolanos, migrantes provenientes de Siria, Sierra Leona, Bangladesh, Pakistán, India, Eritrea, Senegal, Ghana y la República del Congo, así como de otros países de América Latina como Ecuador (Severiche *et al.*, s. f.).

Dada la complejidad de esta zona del Urabá, en términos de acceso, condiciones geográficas y de seguridad, los grupos armados ilegales presentes allí usufructúan el fenómeno de tráfico ilícito de migrantes hacia Panamá, generando una fuente de financiación alterna por el control de las rutas y los corredores de movilidad en el tapón del Darién. Las detecciones realizadas por las autoridades colombianas señalan una importante movilidad a nivel terrestre, con una participación del 73 %, seguida por detecciones de víctimas en zonas costeras, movilizadas en lanchas o “pangas”, y que representan el 13 % del fenómeno (UNODC, s. f.). Sin embargo, la migración irregular *per se* no es considerada un delito en Colombia, pero sí lo es la actividad criminal en torno a ellos. El Código Penal colombiano contempla varios tipos penales en protección de esta población, principalmente el tráfico de migrantes<sup>17</sup> y la trata de personas<sup>18</sup>. Ambos delitos condenan el aprovechamiento económico y la explotación de cualquier tipo de esta población vulnerable. Incluso, en 2002 se incluyeron circunstancias de agravación punitiva para ambos tipos penales<sup>19</sup>, lo que demuestra el compromiso del Estado colombiano

---

17 Código Penal Colombiano, artículo 188: “Del tráfico de migrantes. [Artículo modificado por el artículo 1.º de la Ley 747 de 2002. Penas aumentadas por el artículo 14 de la Ley 890 de 2004, a partir del 1.º de enero de 2005. El texto modificado y con las penas aumentadas es el siguiente]: El que promueva, induzca, constraña, facilite, financie, colabore o de cualquier otra forma participe en la entrada o salida de personas del país, sin el cumplimiento de los requisitos legales, con el ánimo de lucrarse o cualquier otro provecho para sí o otra persona, incurrirá en prisión de noventa y seis (96) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses y una multa de sesenta y seis punto sesenta y seis (66.66) a ciento cincuenta (150) salarios mínimos legales mensuales vigentes al momento de la sentencia condenatoria”.

18 Código Penal Colombiano, artículo 188A: “Trata de Personas. [Artículo modificado por el artículo 3 de la Ley 985 de 2005. El nuevo texto es el siguiente]: El que capte, traslade, acoja o reciba a una persona, dentro del territorio nacional o hacia el exterior, con fines de explotación, incurrirá en prisión de trece (13) a veintitrés (23) años y una multa de ochocientos (800) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Para efectos de este artículo se entenderá por explotación el obtener provecho económico o cualquier otro beneficio para sí o para otra persona, mediante la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre, la explotación de la mendicidad ajena, el matrimonio servil, la extracción de órganos, el turismo sexual u otras formas de explotación. El consentimiento dado por la víctima a cualquier forma de explotación definida en este artículo no constituirá causal de exoneración de la responsabilidad penal”.

19 Código Penal Colombiano, artículo 188B: “Circunstancias de agravación punitiva. [Artículo adicionado por el artículo 3.º de la Ley 747 de 2002. El nuevo texto es el siguiente]: Las penas para los delitos descritos en el artículo 188 y 188-A, se aumentará de una tercera parte a la mitad, cuando:

1. Cuando se realice en persona que padezca, inmadurez psicológica, trastorno mental, enajenación mental y trastorno psíquico, temporal o permanentemente o sea menor de 18 años.
2. Como consecuencia, la víctima resulte afectada en daño físico permanente y/o lesión psíquica, inmadurez mental, trastorno mental en forma temporal o permanente o daño en la salud de forma permanente.
3. [Numeral condicionalmente exequible]. El responsable sea cónyuge o compañero permanente o pariente hasta el tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil.

por atacar este flagelo que se ha recrudecido en la frontera con Panamá. Allí, estos delincuentes que se hacen llamar “coyotes”, asimilando el nombre usado para estos personajes en las redes de tráfico en la frontera México-Estados Unidos, se han posicionado para delinquir aprovechándose de la necesidad de los migrantes. Áreas costeras en el golfo de Urabá, Córdoba y zonas próximas a la frontera con Panamá sobre el Pacífico se constituyen en escenarios altamente dinámicos como últimos eslabones en la ruta del tráfico (UNODC, s. f.). Sin embargo, hay que destacar allí la actividad operacional de la Armada Nacional en la detección de casos marítimos, permitiendo el rescate en altamar de cientos de migrantes irregulares y la captura de estos traficantes.

## La flota pesquera china amenaza en las aguas jurisdiccionales con la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada

Frente a los delitos pesqueros, estos amenazan la seguridad alimentaria y ponen en compromiso la sostenibilidad de los océanos. Según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (pesca INDNR) es responsable de la pérdida de 11 a 26 millones de toneladas anuales de pescado, lo que equivale a un valor económico estimado de 10 a 23 miles de millones de dólares. Para reducir este impacto, la Agenda del Desarrollo Sostenible<sup>20</sup>, adoptada en 2015 por la Asamblea General de la ONU, apremia a la comunidad internacional a “regular eficazmente la explotación pesquera y poner fin a la pesca excesiva, ilegal, no declarada y no regulada, y a las prácticas pesqueras destructivas” para el 2020 (ONU, s. f.). Sin embargo, la pesca INDNR es un fenómeno que a menudo se pasa por alto, a pesar de estar muy extendido y ser perjudicial para el medio ambiente, las poblaciones costeras y sus medios de vida. Además, supone una desventaja para los pescadores responsables que actúan en cumplimiento de la reglamentación, ya que sumado a la falta de oportunidades de empleo, puede obligarlos a dedicarse a actividades marítimas ilícitas como la piratería (Interpol, 2021) o el narcotráfico.

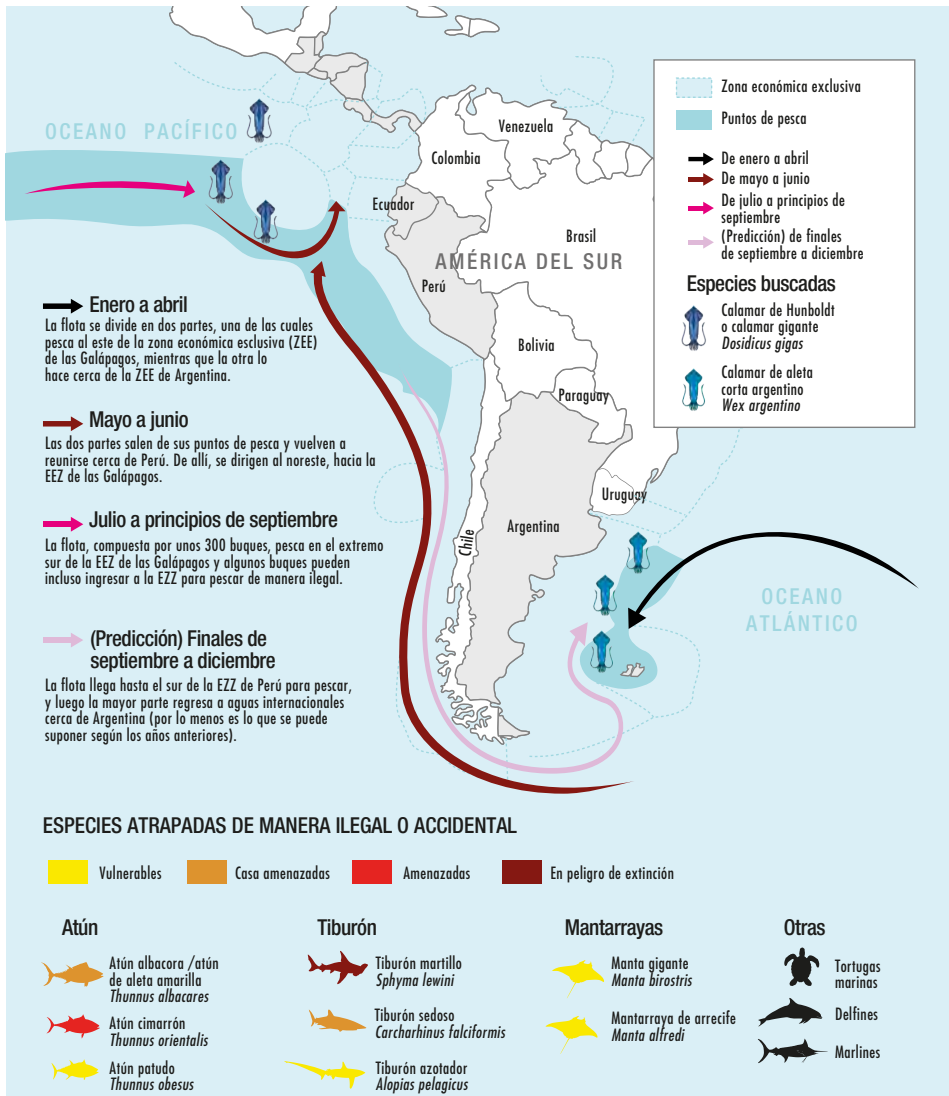
Aunado a lo anterior, en las aguas jurisdiccionales colombianas se percibe una gran amenaza en torno a este tema particular por la acción de la pesca INDNR que ejerce la flota china (mapa 3). Esta busca sobre todo calamares, de los que captura entre el 50 % y el 70 % del total en aguas internacionales (faenando en las aguas del Pacífico y del Atlántico), en este caso aprovechando la corriente

---

20 Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) constituyen un llamamiento universal a la acción para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y mejorar las vidas y perspectivas de las personas en todo el mundo. En 2015, todos los Estados miembros de las Naciones Unidas aprobaron 17 ODS como parte de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en la cual se establece un plan para alcanzar los objetivos en 15 años.

fría de Humboldt, que circula desde Oceanía al litoral suramericano, y que favorece la abundancia de ballenas, delfines, tiburones y calamares gigantes. La flota china ha fondeado frente a las islas Galápagos, usando redes de arrastre en aguas jurisdiccionales ecuatorianas. Ante esta amenaza, países de la región han tenido que adoptar medidas extremas como la desarrollada en marzo de 2016, cuando una patrullera de la Prefectura de Argentina hundió un pesquero chino que faenaba en sus aguas (Manrique, 18 de noviembre de 2020).

**Mapa 3. Avance de la flota pesquera china en 2020**



Fuente: InSight Crime (5 de noviembre de 2020).



La actual situación de la flota pesquera china y su actividad de pesca INDNR es de interés vital para los países latinoamericanos que tienen costas en el Pacífico oriental y para los EE. UU., conforme lo manifestó el exsecretario de Estado Mike Pompeo el pasado 2 de agosto de 2020, en declaraciones a la prensa frente a la situación con Ecuador:

Apoyamos firmemente los esfuerzos de Ecuador para garantizar que los buques con bandera de la República Popular China no se dediquen a la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, y apoyamos a los Estados cuyas economías y recursos naturales están amenazados por el desprecio de los buques con bandera de la República Popular China por el Estado de derecho y las prácticas de pesca responsables (Retan, 29 de octubre de 2020).

Es primordial para los EE. UU. y, en general, para el hemisferio occidental enfrentar la amenaza de la flota pesquera china, como lo manifestó el almirante Karl Shultz, comandante de guardacostas de los EE. UU., en la estrategia de la USCG contra la pesca INDNR, publicada en septiembre de 2020:

La Guardia Costera de los EE. UU. se ha asociado durante mucho tiempo con el Comando Sur de los EE. UU. y la Fuerza de Tarea Conjunta Interagencial Sur-JIATFS, para combatir el contrabando ilegal de drogas en la región del Pacífico Oriental. A medida que se expande la amenaza de la pesca INDNR, la Guardia Costera de los EE. UU. y el DoD continúan cooperando con socios regionales [...] para luchar contra la pesca ilegal y fomentar la estabilidad en la región (USCG, 2020).

Como consecuencia de la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR) frente a las costas de Chile, Colombia, Perú y Ecuador y en aguas de su jurisdicción, estos cuatro países crearon un bloque político para combatir una presunta operación de piratería marítima y de sobrepesca de centenares de barcos de “pabellón extranjero”, en su mayoría provenientes de China, que desde julio pasado arribaron al área del océano Pacífico en América del Sur (*Semana*, 16 de noviembre de 2020). Estas acciones políticas, si bien es cierto ponen sobre el tapete la realidad de la amenaza global de la flota china en las aguas jurisdiccionales, no son suficientes si no logran ser articuladas con la autoridad marítima nacional, la autoridad nacional de acuicultura y pesca, la Armada Nacional y demás instituciones que deben atender este delicado asunto, pero además a través de una importante cooperación internacional de las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley en el mar<sup>21</sup> de los países afectados. Por su parte, la Armada Nacional de Colombia pone a su disposición las capacidades navales y de guardacostas para desincentivar la pesca INDNR, en una estrecha relación de

---

21 Se hace referencia a la Armadas, los Servicios Navales y los Servicios de Guardacostas de la región.

cooperación internacional, así como para ejercer las leyes nacionales y capturar para judicialización a las embarcaciones y sus tripulaciones cuando faenen en actividad de afectación al medio ambiente marino, como lo es la pesca INDNR.

## A manera de conclusión y recomendaciones

El Estado colombiano participa de manera activa en la comunidad internacional para hacer relevantes estos temas de seguridad marítima integral, en el marco de la seguridad multidimensional, no solo a nivel local y regional, sino también global. Esto lo hace a través de mecanismos bilaterales (acuerdos de cooperación e intercambio de información) y multilaterales en distintos foros y conferencias, como la Conferencia Naval Interamericana CNI —Inter American Naval Conference (IANC)—, donde se debaten las principales temáticas marítimas de interés común como son la seguridad y defensa, y se fortalecen los lazos de cooperación y diálogo entre las armadas del hemisferio occidental. También está la Cumbre Multilateral Marítima contra las Drogas —Multilateral Maritime Counter-Drug Summit (MMCDS)—, donde se reúnen más de 170 profesionales marítimos antidrogas de comunidades operativas y legales del Caribe y toda América, que sirve como un espacio de diálogo continuo entre los sectores marítimo y judicial de los países de la zona de origen y de tránsito de narcóticos. Esto, con el objetivo principal de promover la conciencia regional sobre las amenazas aéreas, de superficie y sumergibles, al tiempo que se avanza en la interoperabilidad marítima regional para combatir eficazmente el tráfico ilícito. El Grupo de Expertos sobre Narcotráfico Marítimo de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de las Drogas (CICAD) —Unidad de Reducción de la Oferta— identifica y desarrolla recursos, herramientas, guías y otros materiales de referencia, que están disponibles para el uso de los Estados miembros de la OEA, para que, según sea el caso, puedan adaptarlas a sus necesidades o convertirlas en sus “mejores prácticas” y así responder a estos desafíos. Todas estos acuerdos bilaterales y multilaterales dieron forma a la iniciativa operacional que hoy es la más exitosa en términos de interdicción marítima, no solo en el hemisferio occidental, sino también con países de la Unión Europea, como es la campaña naval Orión.

También y en el contexto de las amenazas regionales, durante la CNI 2018, el contralmirante Darwin Patricio Jarrin de la Armada de Ecuador presentó la propuesta del desarrollo del ejercicio Galapex para enfrentar los riesgos y las amenazas en los espacios jurisdiccionales, específicamente para enfrentar la pesca INDNR ante la amenaza de la flota pesquera china. Con esta se buscaba promover una actividad de tipo regional para enfrentar esta amenaza de la que Colombia no es ajena. En ese sentido, se ha adelantado conversaciones con los EE. UU. con el propósito de desarrollar estrategias conjuntas regionales para enfrentar este fenómeno que actualmente afecta gravemente al Ecuador.

Y frente a las actividades de migración irregular, a través de autoridades locales como Migración Colombia, se llevan a cabo mecanismos de cooperación bilateral y actuaciones con entidades federales de los EE. UU., como el FBI y el Servicio de Control de Inmigración y Aduanas, con los que se busca enfrentar este fenómeno migratorio que pone en riesgo no solo la seguridad del Estado colombiano, sino las vidas mismas de quienes en busca de un futuro próspero o escapan a la violencia en sus países de origen. Estas personas se enfrentan a peligros y terminan cayendo en las manos de la delincuencia organizada transnacional, que se lucra de este negocio ilícito con múltiples delitos conexos.

A partir de las operaciones propias, de estos mecanismos bilaterales y multilaterales, y de otras asociaciones a las que el Estado colombiano considere importante vincularse, se hace posible que Colombia sea un referente regional y global en temas relacionados con la seguridad del mar. Esto, con el fin último de proteger las líneas de comunicación marítimas y negar el uso del mar a organizaciones criminales de toda índole, promoviendo el desarrollo marítimo, el uso del mar en actividades lícitas y su explotación y conservación responsable.

## Referencias

- Armada Nacional de Colombia. (12 de septiembre de 2015). Buque de la Armada de Colombia inicia participación en la Operación Ocean Shield. Recuperado de: <https://www.armada.mil.co/es/content/buque-de-la-armada-de-colombia-inicia-participacion-en-la-operacion-ocean-shield-0>.
- Bolívar, A. (2012). La importancia de la geopolítica y geoestrategia en los planes de desarrollo. *Military Review*, 9.
- Buzan, B. (1991). *People, States and Fear*, 2.<sup>a</sup> ed. Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Cabrera Martínez, N. (2016). *Geopolítica, estrategia marítima e inteligencia estratégica en la definición de los intereses marítimos colombianos*. Recuperado de: <http://repository.urosario.edu.co/handle/10336/12208>.
- Cabrera Martínez, N. (2018). El verdadero significado de la cooperación internacional en la lucha contra las drogas. Recuperado de: <https://cimcon.armada.mil.co/sites/default/files/sites/default/files/descargas/pdf/Revista%20CIMCON%20V%20EDICI%C3%93N.pdf>.
- Cáceres, C. d. (2017). *Seguridad marítima. Retos y amenazas*. Bogotá: Escuela Superior de Guerra.
- Convemar. (1982). Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.
- Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena, sentencia C-239 de 2012. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/C-239-12.htm>.
- Dimar. (24 de agosto de 2018). La Dirección General Marítima lidera fortalecimiento de la Seguridad Marítima Integral. Recuperado de: <https://www.dimar.mil.co/la-direccion-general-maritima-lidera-fortalecimiento-de-la-seguridad-maritima-integral>.
- InSight Crime. (5 de noviembre de 2020). Pesca ilegal de flota china acecha a Ecuador, Chile y Perú. Recuperado de: <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/pesca-ilegal-china-ecuador-chile-peru/>.
- Interpol. (2021). *Delincuencia marítima*. Recuperado de: <https://www.interpol.int/es/Delitos/Delincuencia-maritima>.
- Ley 1.º de 1991, por la cual se expide el Estatuto de Puertos Marítimos y se dictan otras disposiciones. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=67055>.

- Ley 599 de 2000, Código Penal Colombiano. Recuperado de: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0599\\_2000.html#1](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0599_2000.html#1).
- Ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal Colombiano. Recuperado de: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0906\\_2004.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0906_2004.html).
- Ley 1142 de 2007, por medio de la cual se reforman parcialmente las leyes 906 de 2004, 599 de 2000 y 600 de 2000 y se adoptan medidas para la prevención y represión de la actividad delictiva de especial impacto para la convivencia y seguridad ciudadana. Recuperado de: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1142\\_2007.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1142_2007.html).
- Ley 1311 de 2009, por medio de la cual se adicionan los artículos 377A y 377B a la Ley 599 de 2000 (Código Penal), se crea el tipo penal de uso, construcción, comercialización, tenencia y transporte de semisumergibles o sumergibles. Recuperado de: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1311\\_2009.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1311_2009.html).
- López Quiroga, J., y Fernández-Quirós, T. (2009). La piratería marítima en el derecho internacional. *Actualidad Jurídica*.
- Mahan, A. A. (s. f.). Estrategia marítima, evolución y prospectiva. Recuperado de: <https://esdeguelibros.edu.co/index.php/editorial/catalog/download/6/3/198-1?inline=1>.
- Manrique, L. E. (18 de noviembre de 2020). La pesca ilegal china, los corsarios del siglo XXI. Recuperado de: <https://www.politicaexterna.com/la-flota-pesquera-china-corsarios-del-siglo-xxi/>.
- Montes Urrego, T. (2020). *La piratería como acto delictivo de impacto global*. s. d.
- Organización Marítima Internacional [OMI]. (10 de marzo de 1988). Convenio para la Represión de Actos Ilícitos Contra la Seguridad. Roma, Italia.
- Organización Marítima Internacional [OMI]. (1.º de diciembre de 2015). Acuerdo regional sobre piratería marítima. Recuperado de: <https://www.imo.org/es/MediaCentre/PressBriefings/Paginas/46-DRTC-DCOC.aspx>
- Organización Internacional para las Migraciones [OIM]. (2020). *Informe sobre las migraciones en el mundo 2020*. Recuperado de: [https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr\\_2020\\_es.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020_es.pdf).
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2 de junio de 2008). Resolución 1816 de 2008.
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (30 de noviembre de 2012). Declaración de la reunión de alto nivel de la Asamblea General sobre el

estado de derecho en los planos nacional e internacional. Recuperado de: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/478/69/PDF/N1247869.pdf?OpenElement>.

- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (n.d.). Día Internacional de la lucha contra la pesca ilegal. Recuperado de: <https://www.un.org/es/observances/end-illegal-fishing-day>.
- Orozco, G. (2015). El concepto de la seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales. *CIDOB d'Afers Internacionals*, (72), 161-180.
- Pico, E. M. (2004). Nuevas amenazas en el ámbito marítimo. Piratería y terrorismo en el mar. *Boletín del Centro Naval*, (808), 209-214.
- Retana, G. A. (29 de octubre de 2020). Actividades ilegales de China golpean la economía, los ecosistemas y la seguridad de Latinoamérica. Recuperado de: <https://dialogo-americas.com/es/articles/actividades-ilegales-de-china-golpean-la-economia-los-ecosistemas-y-la-seguridad-de-latinoamerica/>.
- Semana*. (16 de noviembre de 2020). Colombia, Chile, Perú y Ecuador crean frente contra pesca ilegal China. Recuperado de: <https://www.semana.com/internacional/articulo/colombia-chile-peru-y-ecuador-crean-frente-contra-pesca-ilegal-china/202054/>.
- Severiche, H. A., Méndez, O. C., Pérez, M. I. G., Rojas, N. H., y Parra, C. P. (s. f.). La cara de la migración de la que nadie está hablando: Los impactos de la migración de tránsito en las regiones desgobernadas de Urabá y el Darién. Recuperado de: [https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2020/2019\\_h\\_angulo\\_et\\_al\\_migracion\\_de\\_transito\\_en\\_uraba\\_y\\_darien.pdf](https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2020/2019_h_angulo_et_al_migracion_de_transito_en_uraba_y_darien.pdf).
- UNODC. (2017). Informe mundial sobre las drogas 2017. Recuperado de: [https://www.unodc.org/wdr2017/field/WDR\\_Booklet1\\_Exsum\\_Spanish.pdf](https://www.unodc.org/wdr2017/field/WDR_Booklet1_Exsum_Spanish.pdf).
- UNODC. (s. f.). Investigación sobre el tráfico de migrantes. Recuperado de: [https://www.unodc.org/documents/colombia/2013/Agosto/Investigacion\\_trafico\\_migrantes.pdf](https://www.unodc.org/documents/colombia/2013/Agosto/Investigacion_trafico_migrantes.pdf).
- USCG. (2020). *Illegal, Unreported, And Unregulated Fishing Strategic Outlook*. Recuperado de: <https://doi.org/10.4060/ca9229en>.



# Economía y seguridad nacional: convergencia de incertidumbres

German Sahid-Garnica\*

## Introducción

Históricamente, los imperios occidentales en el siglo XIX y sus prolongaciones históricas en el siglo XX lideraron los desarrollos tecnológicos (Sachs, 2020) e institucionales (Acemoglu y Robinson, 2019) que les permitieron tener la preeminencia geopolítica y económica en el sistema internacional. En términos geopolíticos, los Estados occidentales anglosajones lograron crear estructuras de poder hegemónicas como la *Pax Britannica* y la *Pax Americana*, en la medida que desarrollaron la capacidad de poder latente; siendo este la sumatoria de ingredientes socioeconómicos que les permitió construir el poder militar para maximizar sus capacidades de poder nacional (Mearsheimer, 2001) en el sistema internacional.

Sin embargo, las primeras dos décadas del siglo XXI han evidenciado un reacomodo de los jugadores estratégicos<sup>1</sup> de la pos-Guerra Fría. En vez de una estabilidad deseada que se asemeje al paradigma liberal de las relaciones internacionales, las grandes potencias han volcado su comportamiento a uno de competición geopolítica que recuerda al realismo ofensivo. El ascenso de China

---

\* Máster en Administración Pública del London School of Economics and Political Science, máster en Inteligencia Estratégica de la Universitat Jaume I de Castellón de la Plana e internacionalista de la Universidad del Rosario. Es profesor de la Universidad del Rosario, la Escuela Superior de Guerra, la Escuela de Inteligencia de la Fuerza Aérea Colombiana y la academia Naval de Estudios Estratégicos de la Armada Nacional. Correo electrónico: german.sahid@urosario.edu.co.

1 De acuerdo con Brzezinski (1997, p. 41), un jugador estratégico es un Estado con capacidad y voluntad nacional de ejercer el poder e influencia más allá de sus fronteras para alterar el Estado actual de las cuestiones geopolíticas.



y el resurgimiento de Rusia han puesto en tela de juicio la preminencia de Estados Unidos (Dalio, 2021), en particular, y del mundo liberal occidental en general. Esto, toda vez que estos jugadores estratégicos, a los que se suman una gran variedad de Estados no occidentales, han logrado un crecimiento económico convergente, en donde se ha ido eliminado la pobreza extrema y se han desarrollado economías tecnológicamente avanzadas (Sachs, 2020), con el resultado que el poder geopolítico ya no recae únicamente en las potencias occidentales.

De acuerdo con lo anterior, hay una relación estrecha entre capacidad económica y seguridad nacional, toda vez que es necesario asegurar los activos estratégicos del Estado en un ambiente incierto donde los grandes cambios geopolíticos y la competencia de las grandes potencias han acercado a la política y los negocios, alterando el panorama económico nacional e internacional (Rice y Zeagart, 2018), y aumentando los riesgos en el sector privado y en la incertidumbre sobre las capacidades económicas de los Estados.

Por lo tanto, el presente capítulo busca explorar la relación de la seguridad y defensa nacional con la economía.

La primera parte pretende describir los cambios estructurales del sistema internacional, donde el paradigma liberal ha ido debilitándose por uno de competición de jugadores estratégicos, y cómo esta nueva realidad desestabiliza las capacidades económicas de los Estados y permite explorar la relación de las amenazas y tensiones a la seguridad nacional y su convergencia con la economía y los activos estratégicos generadores de riqueza y productividad.

La segunda parte trata sobre el impacto de la pandemia del COVID-19 en la macroeconomía y el comercio global, con la consecuencia del incremento de la inestabilidad política y social en las democracias.

Finalmente, se analiza el impacto de la pandemia en Colombia y la convergencia entre economía y seguridad en el país, esto con el fin de construir una propuesta de convergencia de economía y seguridad para la nación.

## **Geopolítica y competición estratégica: cambios en las distribución de poder del sistema internacional y su influencia en la economía**

El fin de la Guerra Fría supuso dos hipótesis de cómo se iba a desarrollar la estabilidad o inestabilidad geopolítica del sistema internacional. Por un lado, Francis Fukuyama (1992) postuló que la derrota del comunismo internacional era la victoria

final de la democracia liberal y argumentó que este evento se puede constituir como el punto final de la evolución ideológica de la humanidad y el liberalismo como la forma final de gobierno humano, y como tal, constituir el fin de la historia donde las diferentes sociedades abrazarían la democracia liberal como forma de organización política y el capitalismo como forma de organización económica. De otra parte, Samuel Huntington (1993a) consideró que la conflictividad no desaparecería. Por el contrario, esta se trasladaría de una lucha ideológica entre Estados a una de un choque de civilizaciones, toda vez que las distinciones más importantes entre los pueblos ya no son las ideológicas, políticas o económicas, sino las culturales.

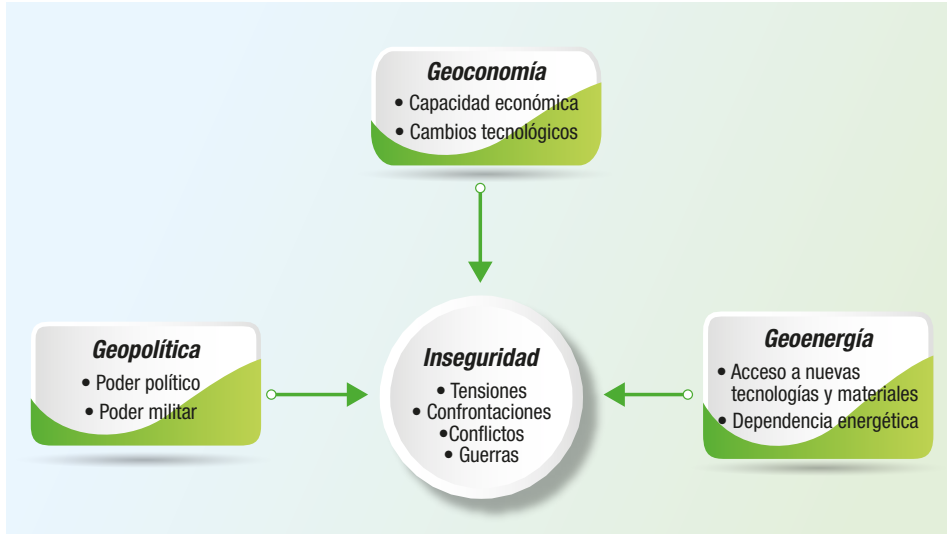
Sin embargo, el reacomodo geopolítico ha evidenciado que ninguno de los dos escenarios se desarrolló completamente. Por el contrario, la primera década del siglo XXI ha significado la reedición de la competencia de grandes potencias del siglo XIX con tres características particulares que están alterando la estabilidad internacional. Primero, el surgimiento de los Estados civilizacionales que amenazan la estabilidad internacional, con el resultado del debilitamiento del sistema westfaliano de los estados-nación. Segundo, el desarrollo de nuevas formas de guerra, donde los teatros de operaciones dejan de ser militares y la economía se convierte en un escenario de confrontación. Tercero, la decadencia del orden internacional liberal del siglo XX que había consolidado la hegemonía occidental y los valores del libre mercado.

Con el fin de desarrollar los tres puntos anteriores y su influencia en la inseguridad del sistema internacional, se usará la propuesta del patrón de formas de poder o “triángulo de supremacía” desarrollado Vidakis y Baltos (2015) sobre la confluencia de la geopolítica, la geoenergía y la geoeconomía, y como la interconexión de estas genera inestabilidad; Todo esto, maximizando la posibilidad de crear escenarios de inseguridad y desarrollando amenazas en todos los niveles de la seguridad, especialmente a la estabilidad económica (gráfica 1).

### **Cambios geopolíticos, geoeconómicos y geoenergéticos**

La primera transformación geopolítica ha sido la de los nuevos poderes políticos en el siglo XXI. Lo anterior en razón a que Rusia y China se han constituido como los dos grandes Estados-civilizacionales que desafían la hegemonía de Estados Unidos. La noción de Estado-civilizacional tiene implicaciones contrarias a la estructura del sistema internacional liberal. Esto implica que los intentos de definir los derechos humanos universales, los estándares democráticos comunes, el capitalismo y el libre mercado están equivocados, toda vez que cada civilización necesita instituciones políticas que reflejen su propia cultura única (Coker, 2019). Es decir, son Estados que pretenden representar no solo una nación o territorio, sino una civilización excepcional diferente a la occidental universalista.

Gráfica 1. Triángulo de la supremacía de cambios en el sistema internacional



Fuente: Elaboración propia con datos de Vidakis *et al.* (2017).

Por un lado, el gobierno ruso inició un proceso de reinversión estratégica, donde hace énfasis en su ubicación geográfica al ser una civilización euroasiática, más que europea, rechazando valores occidentales e, incluso, reviviendo las afirmaciones de la era zarista de ser la defensora y sucesora del Imperio romano (Galstyan, 27 de junio de 2016). Esto, bajo los parámetros de la autocracia cristiana ortodoxa y la herencia del mito de la tercera Roma (Sahid, 2007), con el fin de servir como fiel de la balanza del equilibrio geopolítico.

De la misma manera, el gobierno de la República Popular China retomó el confucianismo y el concepto histórico de *tianxia*, usándolos como pilares de su política exterior y de la seguridad y defensa en contra del modelo westfaliano actualmente dominante. La *tianxia*, o “todo debajo del cielo”, aunque respetuosa de la diversidad política y cultural del sistema internacional, busca que un orden más cooperativo minimice la competencia internacional (anarquía) bajo una hegemonía sínica (Acharia, 2020).

Cabe mencionar que el ascenso de los Estados civilizacionales alteró el equilibrio global de poder en el sistema internacional por el paso de un sistema unipolar a uno multipolar, y por abandonar el universalismo liberal occidental hacia un excepcionalísimo cultural (Acharia, 2020), donde estas grandes potencias están destinadas a chocar con las instituciones del orden mundial liberal y, en especial, con los jugadores estratégicos occidentales.

Esta nueva era de competencia geopolítica ha generado que la globalización tenga una respuesta y aceptación negativa; donde el libre comercio se

ve restringido por guerras arancelarias y proteccionistas entre Estados Unidos y China (Coker, 2019), y donde Rusia obstaculiza la cooperación regional con la aplicación selectiva y rígida de las regulaciones comerciales (Meirkhanova, 15 de octubre de 2021), como puede ser el aumento del valor del gas y la reducción de la venta de este a Europa Central y Occidental.

La segunda gran transformación de la geopolítica ha sido la del cambio del poder militar, donde los teatros de operaciones de la guerra dejan ser exclusivamente militares, para crear escenarios de maximización de poder (guerra no lineal y guerra irrestricta) que desestabilizan el sistema económico y financiero global, y especialmente las capacidades económicas de los Estados adversarios y de los que son pivotes geopolíticos. Tanto Rusia como China se consideran a sí mismas Estados revisionistas. Es decir, son grandes potencias cuyo objetivo es cambiar la estructura actual del sistema internacional (Davidson, 2006) y, por los tanto, deben atacar la capacidad de poder latente de los adversarios.

El poder latente de los Estados se compone de los elementos económicos como la capacidad de generación de riqueza medida en términos de productividad, el crecimiento del PIB (Mearsheimer, 2001) y la capacidad de dominar mercados. Es decir, la capacidad de influencia en el sistema internacional es directamente proporcional a la generación de riqueza que lleva a la innovación militar (Donnelly, 2000), toda vez que esta brinda a los Estados no solo la garantía en su seguridad, sino que les permite escapar del dilema de seguridad<sup>2</sup>. Lo anterior, debido a que los Estados que se encuentran en la lucha por obtener la hegemonía en el sistema internacional disminuyen la incertidumbre de los demás Estados, toda vez que no tienen más opción que confrontar y debilitar los recursos y capacidades hegemónicas (Lynn-Jones, 2002) de sus adversarios. Para ello, saben con exactitud cuáles son los despliegues de poder para maximizar su poder y desarrollar capacidades hegemónicas. Cabe mencionar que las potencias revisionistas optan por profundizar el dilema de seguridad por la búsqueda de la hegemonía y no por la necesidad de desarrollar alianzas entre Estados (Mearsheimer, 1994).

Tanto Rusia como China han decidido atacar el poder latente de Occidente desarrollando estrategias de guerra basadas en los conceptos de guerra híbrida, que es un enfoque que combina lo convencional y lo no convencional, abierto y encubierto, con medios cinéticos y no cinéticos, militares y no militares, para socavar un adversario y lograr los objetivos políticos, económicos y estratégicos (Speranza, 2020).

---

<sup>2</sup> Es la situación en que las acciones tomadas por un Estado para aumentar su propia seguridad provocan reacciones de otros Estados, que a su vez conducen a una disminución de la seguridad, en lugar de un aumento, del Estado original (Mitzen, 2016).

Los objetivos estratégicos de ambos países convergen en debilitar a las potencias occidentales con el fin de alterar la estructura del sistema internacional. El comportamiento de ambas potencias es descrito por Rice y Zeagart (2018). Por un lado, China busca su expansión territorial en el mar del Sur y el este de China, consolidar la iniciativa de la nueva ruta de la seda, fortalecer el capitalismo de Estado y cooptar los organismos internacionales. En tanto que Rusia pretende una reconversión militar, el debilitamiento de la integración europea y un apoyo sistemático de ideologías totalitarias, nacionalistas y fanáticas.

Los cambios geoeconómicos iniciaron en la segunda mitad del siglo XX, cuando se presentó un cambio de la divergencia económica mundial a la convergencia general mundial por el crecimiento del PIB de los Estados en vías de desarrollo y la construcción de instituciones que les permitió crecer más que los países de ingresos altos; y en el siglo XXI, por el interés de las potencias revisionistas que buscan desempeñar un papel más directo en la economía y el intercambio comercial para incidir en la distribución de poder global (Sachs, 2020).

Ya a finales de la Guerra Fría se había previsto que como la guerra convencional militar entre potencias era poco probable, si lo era el enfrentamiento híbrido entre ellas. Por ello, la actividad económica es, de hecho, probablemente la fuente de poder más importante, y en un mundo en el que es poco probable que haya un conflicto militar entre jugadores estratégicos, el poder económico será cada vez más importante para determinar la primacía o subordinación de los Estados (Huntington, 1993b). En el siglo XXI, el énfasis en el poder económico prevalece, aún más con las potencias revisionistas, como señalaron Blackwill y Harris (2017, pp. 33-34), toda vez que estos Estados se sienten cada vez más atraídos por los instrumentos económicos como su principal medio de proyectar influencia y llevar a cabo un combate geopolítico en el siglo XXI.

Los Estados revisionistas han adoptado el capitalismo de Estado y, por lo tanto, tienen las capacidades económicas para perseguir objetivos geopolíticos y desafiar al sistema internacional existente. El capitalismo de Estado representa una estructura económica híbrida en la que grandes segmentos de la economía están controlados por el Estado, pero operan a la par con un sector privado, en gran parte orientado al mercado (Nigar, 2017) condicionado por el gobierno, sin consideración alguna por el libre mercado. Rusia y especialmente China consideran que han logrado rediseñar el capitalismo para que funcione mejor, y un número creciente de líderes mundiales emergentes están de acuerdo con ello (*The Economist*, 2012), generando un cambio más radical en política económica y estudios del desarrollo, en el que no hay una sola vía para conseguir la prosperidad (Rodrik, 2011) y la democracia ya no es el ingrediente principal para conducir al crecimiento económico y disminución de la pobreza.

Tanto China como Rusia ejercen control estatal a través de los recursos energéticos con empresas estatales (petróleo, gas y minería), mediante la inversión en la infraestructura crítica y minero-energético de otros países, empresas privadas en el extranjero con propiedad estatal, fondos soberanos, bancos controlados por el Estado, cooptación de empresas estatales y la comprando deuda pública de otros gobiernos (Rice & Zeagart, 2018). Todo esto con el fin de condicionar y dar forma a sus políticas públicas en beneficio de los intereses de Moscú y Beijing. Es decir, logran armonizar las capacidades económicas con los objetivos nacionales. Por el contrario, las democracias y los Estados occidentales tienen gran parte del poder económico en manos del sector privado, donde los cálculos de pérdidas y ganancias son impulsados por el mercado y no por los intereses nacionales.

Las democracias occidentales tenían la esperanza en que los Estados revisionistas corrigieran su reticencia al libre comercio y revertir el capitalismo de Estado, toda vez que a pesar del creciente populismo en contra la globalización (*The Economist*, 2016), las ventajas de ella siguen vigentes. Estas son la reducción de los costos de transporte, la revolución de las tecnologías de la información, una mayor conectividad, mercados de capitales integrados, la proliferación de acuerdos comerciales y organizaciones que regulan el comercio internacional (Friedman, 2020) con unas economías nacionales integradas, producción manufacturera desagregada, mercantilizada y dependiente de cadenas de suministro globales integradas de componentes intermedios (Morrison, 30 de julio de 2018). Sin embargo, la pandemia del covid-19 vulneró la seguridad que tenían los Estados occidentales en las instituciones de la globalización, poniendo en riesgo el libre comercio, la democracia y la estabilidad económica<sup>3</sup>.

Finalmente, los cambios en la tecnología y el acceso a recursos energéticos han acelerado la era de competición estratégica e imperial de los jugadores estratégicos, toda vez que esta es un área clave tanto en la competencia militar como en la civil, y no existe una clara línea divisoria entre los dos tipos de competición en la medida que los avances en un área conducen a los avances en la otra (Cordesman, 2021). El acceso a recursos energéticos o geoenergía reconoce los antagonismos de los actores del sistema internacional y sirve como herramienta que soporta las ambiciones geopolíticas estatales y brinda soporte a las decisiones políticas y económicas. Más concretamente, sostiene que existe una marcada rivalidad por la escasez de recursos energéticos y los conflictos que surgen de ellos (Vidakes y Baltos, 2015), toda vez que el sistema internacional de encuentra en la transición del viejo paradigma de energía dependiente del petróleo, al

---

<sup>3</sup> Estos cambios y desafíos son desarrollados en la segunda parte del texto, donde se analiza el impacto de la pandemia del covid-19 en la macroeconomía y la globalización.

nuevo paradigma de las energías limpias, donde el acceso a nuevas fuentes de materiales, minerales estratégicos y tecnologías limpias va a generar ganadores y perdedores geopolíticos por la inequitativa distribución de los recursos naturales, de investigación y desarrollo.

Cabe mencionar que los cambios geopolíticos, geoeconómicos y geoenergéticos han creado un escenario de inseguridad y volatilidad, donde la guerra económica, la competencia tecnológica, la guerra de información, el apoyo de Estados a actores no estatales legales, ilegales y alegales generaron formas de competencia diseñadas para obtener ventajas estratégicas y tácticas a nivel económico (Cordesman, 2021).

### Amenazas y tensiones a la seguridad nacional: economía y activos estratégicos

Las nuevas dinámicas de inestabilidad en el sistema internacional han llevado a desagregar el concepto de seguridad nacional para entender las diferentes formas en que se pueden presentar las amenazas para un Estado.

Es paradójico, pero la ampliación de la agenda de seguridad se desarrolló en términos académicos con el final de la Guerra Fría, pero no es hasta la segunda década del siglo XXI cuando se perciben las amenazas a los activos estratégicos de los Estados y a su estabilidad económica en términos de seguridad nacional. Lo anterior, toda vez que el dilema de seguridad se ha venido ampliando por el comportamiento de los jugadores estratégicos que han decidido optar por una posición ofensiva, provocando un aumento de agresión, incrementando la posibilidad de conflicto y atacando la generación de poder latente (capacidades de generación de riqueza).

Dentro de los estudios estratégicos y securitarios, Wæver (1995) y Buzan *et al.* (1998) llegan a confrontar y reconceptualizar el concepto de *seguridad*. Esta deja de ser un asunto exclusivamente militar y lo amplía a otros sectores, como seguridad económica, societal, ambiental y política. Cabe mencionar que la ampliación de la agenda de seguridad se da en la medida del comportamiento de las grandes potencias y de la agenda de seguridad global (Wæver, 1995). En ese orden de ideas, Wæver y Buzan presentan las diferentes dimensiones de la seguridad que deben tener en cuenta los Estados para resguardar su seguridad nacional. En la tabla 1 se desagregan las diferentes dimensiones propuestas, modificando lo propuesto por los autores para hacerlo válido en el actual sistema internacional.

Los medios económicos para garantizar la estabilidad y la seguridad han adquirido mayor importancia debido al impacto y la probabilidad de las amenazas no convencionales en los conflictos híbridos contemporáneo. Es decir, la seguridad económica se convierte en el eje principal que les permite a los Estados

asegurar las otras dimensiones de la seguridad. Por tal razón, los Estados securitizan<sup>4</sup> la economía para garantizar su supervivencia en un ambiente de incertidumbre y generar capacidades de poder nacional. En otras palabras, la seguridad nacional depende de la seguridad económica.

**Tabla 1. Dimensiones de la seguridad**

Seguridad económica	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acceso a los recursos financieros y comerciales.</li> <li>- Permitir el desarrollo de mercados en condiciones de libre comercio y con comportamiento antimonopolístico.</li> <li>- Protección de los activos estratégicos ubicados en territorio nacional.</li> <li>- Estabilidad del sistema fiscal para maximizar la inversión, la generación de riqueza y el aumento de la productividad.</li> <li>- Todo lo anterior con el fin de sostener los niveles de riqueza y en consecuencia mantener o aumentar el poder nacional.</li> </ul>
Seguridad militar	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desarrollo de capacidades ofensivas y defensivas que son ejecutadas por los Estados según la percepción que tengan los unos de los otros, dependiendo del dilema de seguridad del momento.</li> <li>- Desarrollo de capacidades de teatros de guerra no militares y de doctrina híbrida.</li> <li>- Seguridad económica al crear investigación en ciencia y tecnología.</li> </ul>
Seguridad política	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estabilidad de las instituciones del Estado, el sistema de gobierno y su legitimidad.</li> <li>- Estabilidad institucional que permita el desarrollo de la libre empresa, la libre asociación y el respeto por la propiedad privada.</li> <li>- Estabilidad del sistema legal que facilita el desarrollo de la inversión y la convivencia ciudadana.</li> </ul>
Seguridad societal	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conciene a la habilidad de crear, reproducir y proteger los patrones tradicionales como la cultura y el lenguaje.</li> <li>- Esencial para sostener la identidad nacional y la cohesión social.</li> </ul>
Seguridad ambiental	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Importante para el mantenimiento de la biosfera planetaria y la supervivencia de los ecosistemas, asegurando la seguridad alimentaria.</li> <li>- Esencial para el sostenimiento del sistema del cual depende la humanidad para su subsistencia.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con datos de Buzan *et al.* (1998).

Frente a este aspecto y dada la relevancia cada vez mayor de los factores económicos, financieros y de productividad, es necesario involucrar estos elementos de análisis para observar y medir la incertidumbre y el riesgo al abordar estos temas en la política de seguridad de los Estado (Mesjasz, 2004), sin olvidar dejar de tener en cuenta los aspectos tradicionales de seguridad. De acuerdo con lo anterior, una de las prioridades de los Estados es la de asegurar la infraestructura crítica y los activos estratégicos; especialmente las cadenas de suministro

4 Es el proceso de creación de un discurso de amenazas existenciales y reales como un tema central de la agenda de seguridad de un Estado. Consiste en emitir un discurso político sobre dicha amenaza y se securitiza siempre y cuando la audiencia acepte y, por ende, legitime la existencia de la amenaza, convirtiéndola en un referente donde los medios y las estrategias estarán enfocados para minimizarla (Wæver, 1995).



relacionadas con comunicaciones, servicios de emergencia, energía, finanzas, alimentos, gobierno y servicios públicos, salud, transporte y agua (Omand, 2014). Es en estos sectores donde se aumenta la probabilidad del riesgo de sufrir interrupciones de servicios motivado por las más sofisticadas formas de ataque, son aquellas lanzadas por diversos Estados o sus *proxys*, con el propósito de penetrar en el gobierno y, sobre todo, en el sector privado, dañando las capacidades productivas y regulatorias de las sociedades (Omand, 2014).

En tal razón, se propone complementar las dimensiones de seguridad descritas previamente con el análisis de amenazas por niveles de la seguridad. Lo anterior permite identificar amenazas internas y externas a los activos estratégicos del Estado; esto, particularizando el origen y ayudando a las instituciones relacionadas con seguridad, defensa e inteligencia a construir sus capacidades e identificar sus roles, repertorios de acción y rutinas de coordinación (Rice y Zeagart, 2018). Esto, con el fin de facilitar el proceso de securitización a las vulnerabilidades, los riesgos y las amenazas al sector económico y construir una respuesta sólida para enfrentarlas (gráfica 2).

Gráfica 2. Seguridad nacional y sus niveles



Fuente: Elaboración propia.

La gráfica 2 permite identificar el origen de las amenazas por diferentes actores del sistema internacional y cómo las mismas amenazas pueden presentarse en los diferentes niveles que integran la seguridad nacional. Cabe recordar que en escenarios de guerra híbrida y asimétrica se presenta el fenómeno de convergencia, donde las interrelaciones de grupos de crimen organizado, grupos terroristas e insurgencias crean redes ilícitas (Deville, 2013; Miklaucic & Brewer, 2013), a las que se suman servicios de inteligencia hostiles de Estados con doctrinas de guerra híbrida. atacando los activos económicos y financieros de los Estados. De acuerdo con Rice y Zeagart (2018), hay cinco niveles de acción de actores del sistema internacional que se sobreponen e intersecan generando riesgos económicos en el interior y entre los Estados, que no siempre son controlados por las administraciones públicas (tabla 2).

**Tabla 2. Niveles de acción en la generación de riesgo económico**

Niveles de acción	Actores	Amenazas
Individuos	Usuarios de redes sociales, documentalistas, activistas, defensores del consumidor, celebridades y ciudadanos ordinarios	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Velocidad y escala de la información viralizada</li> <li>- Amplificación global de problemas locales</li> <li>- Daño reputacional a activos estratégicos</li> </ul>
Organizaciones locales	Asociaciones, grupos políticos y gobiernos locales o regionales	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Partes interesadas que hacen lobby y afectan la regulación</li> <li>- Saboteo a activos estratégicos</li> </ul>
Gobierno nacionales y sus instituciones	Gobierno central, agencias, legislaturas y judicial	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incoherencia entre la legislación y la realidad económica</li> <li>- Expropiaciones y confiscaciones</li> <li>- Cargas impositivas</li> <li>- Mal diseño de regulación de los mercados</li> <li>- Proteccionismo</li> <li>- Monopolios y oligopolios</li> </ul>
Grupos transnacionales	Activistas, terroristas, <i>hackers</i> , criminales transnacionales, milicias y comunidades étnicas o religiosas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contrabando y economías ilegales</li> <li>- Guerra híbrida</li> <li>- Sabotaje</li> <li>- Robo o secuestro de información</li> <li>- Ciberataques</li> </ul>
Organizaciones internacionales y supranacionales	OIG, ONG, transnacionales, multinacionales y servicios de inteligencia externos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Intervenciones</li> <li>- Pérdida de soberanía</li> <li>- Sanciones</li> <li>- Regulaciones y medidas para arancelarias</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con datos de Rice y Zegart (2018).

La multiplicidad de actores evidencia que los riesgos y amenazas son más variadas en un entorno de incertidumbre geopolítica como el actual. En ese orden

de ideas, analistas y hacedores de políticas de seguridad necesitan desagregar el concepto de *seguridad nacional* en ocho niveles interconectados, donde se presentan las diferentes presiones hacia los Estados. Esto, toda vez que la interdependencia económica es desequilibrada y desproporcionada, y hay actores con mayor capacidad de influir en los diferentes sectores económicos (Farrell y Newman, 2019) con el resultado de una convergencia acelerada entre la seguridad nacional y los asuntos económicos, que amenaza con socavar el poder tradicional de los Estados por tres tendencias interdependientes: (1) la creciente interdependencia económica y la geografía cambiante de la economía global; (2) el desarrollo internacional de tecnologías transformacionales de doble uso (civiles y militares); y (3) la creciente ubicuidad e importancia del ciberespacio (McCormick *et al.*, 2020). Estos generan especialmente vulnerabilidades en Estados emergentes que no son jugadores estratégicos y debilitan sus aliados estratégicos en el sistema de alianzas y coaliciones del sistema internacional (tabla 3).

**Tabla 3. Generación de inseguridad en cada nivel**

Nivel de seguridad		Situación de inseguridad
Exterior	Global	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Intereses de Estados revisionistas y jugadores estratégicos</li> <li>- Servicios de inteligencia de Estados que desarrollan guerra híbrida</li> <li>- Redes globales de crimen organizado transnacional</li> <li>- Fluctuaciones en la tasa de cambio de las divisas</li> <li>- Tasas de interés de los bancos centrales de los jugadores estratégicos</li> <li>- Retroceso de la globalización y del libre mercado</li> <li>- Guerra comercial y arancelaria</li> <li>- Shocks económicos de mercados internacionales</li> </ul>
	Hemisférica	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estados hegemónicos que imponen agendas de seguridad</li> <li>- Desbalance militar y presiones geopolíticas</li> <li>- Débil integración económica y de infraestructura</li> <li>- Economías no complementarias y que compiten por mismos mercados</li> <li>- Cambios constantes en aranceles y en las medidas para arancelarias</li> </ul>
	Regional	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nula cooperación para enfrentar amenazas</li> <li>- Diferendos limítrofes</li> <li>- Guerra híbrida de Estados en la región</li> <li>- Alianza entre grupos armados organizados y gobiernos no democráticos que potencian las economías ilegales</li> </ul>
	Fronteriza	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fronteras porosas</li> <li>- Ausencia de control territorial</li> <li>- Noción limitada de frontera solo pensando en bordes terrestres y marítimos</li> <li>- Economías ilegales</li> <li>- Migración</li> </ul>

Nivel de seguridad		Situación de inseguridad
↑ Seguridad nacional ↓		
Interior	Pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Debilidad institucional</li> <li>- Regulación fiscal y jurídica cambiante e ineficiente</li> <li>- Ausencia de gobernabilidad</li> <li>- Divergencia entre administraciones nacionales, regionales y locales</li> <li>- Insurgencias y contrainsurgencias</li> <li>- Desencanto con la democracia y el libre mercado</li> <li>- Nulo equilibrio sectorial</li> <li>- Exenciones fiscales desequilibrando diferentes tipos de industrias</li> <li>- Privilegio de sectores intensos en capital y no en mano de obra</li> <li>- Sistemas judiciales débiles para la protección de la propiedad privada</li> </ul>
	Protección	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No hay securitización de los activos estratégicos del Estado</li> <li>- No se incluye el sector privado como generador de riqueza y productividad en la seguridad nacional.</li> <li>- No hay inclusión de las capacidades de poder latente en el poder nacional</li> <li>- Monopolios u oligopolios que disminuye la competencia y el desarrollo del libre mercado</li> <li>- Altas tasas impositivas a las empresas para la generación de empleo y aumento de la productividad</li> <li>- Poca capacidad de infraestructura física y legal para maximizar el emprendimiento</li> </ul>
	Ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ciudades densamente pobladas</li> <li>- Cooptación territorial del crimen organizado</li> <li>- Percepción de inseguridad y baja capacidad institucional</li> <li>- Mala infraestructura física y de servicios</li> </ul>
	Humana	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acceso a servicios educativos y de salud a la ciudadanía</li> <li>- Monopolios y oligopolios educativos y de salud que impiden la generación de competencia y mejorar servicios</li> <li>- Poca capacidad adquisitiva de la ciudadanía</li> <li>- Pobreza monetaria</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

Desafortunadamente, los servicios de inteligencia y las instituciones relacionadas con la seguridad y la defensa en los países de economías emergentes no han desarrollado capacidades para entender, analizar, evaluar y contener las amenazas en términos económicos (Rice y Zeagart, 2018). Cabe mencionar que en los Estados emergentes no hay una cultura de análisis de probabilidad de riesgos más allá del entendimiento de las amenazas tradicionales en términos militares y políticos, a lo que se suma la dificultad de los analistas de tener siempre una perspectiva global de largo plazo no constreñida por las necesidades del ahora.

Aun cuando hay un retroceso en la globalización, el sistema internacional sigue interconectado, especialmente por las líneas logísticas de comercio. En ese

orden de ideas, el sector privado es un actor clave en la seguridad nacional, toda vez que participa en la gran mayoría de los aspectos del desarrollo nacional. En las economías de libre mercado, por un lado, el sector público no es el único que distribuye recursos; sin embargo, se encarga de desarrollar políticas públicas que regulan la creación y distribución de la riqueza. Por otro lado, el sector privado es el que genera riqueza y lidera la distribución de recursos. En ese orden de ideas, así como las empresas dependen de políticas públicas favorables y de un clima empresarial propicio para aumentar el crecimiento, las políticas públicas dependen de las empresas para garantizar que más ciudadanos se beneficien de los recursos escasos. En esencia, lo que afecta a uno afecta al otro.

Por tal razón, la tendencia para enfrentar amenazas que afectan lo público y lo privado demandan una alta participación de las empresas y de otras comunidades sociales privadas, donde organizaciones ajenas a la Administración pública están llamadas a coadyuvar con la gestión de cuestiones de seguridad nacional (Petersen, 2014), mezclando la seguridad privada, la protección de activos estratégicos, la generación de redes de valor y la responsabilidad social privada.

Es importante mencionar que un servicio de inteligencia —una institución relacionada con la seguridad y defensa de un país— o incluso un departamento de inteligencia competitiva o riesgo empresarial debe tener en cuenta los indicadores tradicionales, como son la inflación, las tasas de interés y de cambio, los mercados laborales, las tasas de crecimiento del PIB y el desempleo en diferentes mercados (Rice y Zeagart, 2018). Esto se deben complementar con el análisis de las dimensiones y los niveles de la seguridad expuestos anteriormente para tener un escenario que le permita calcular la probabilidad del riesgo. Sin embargo, ese análisis queda incompleto si no se incorporan los tipos generación de riesgo que aumentan las vulnerabilidades y amenazas para las empresas que crean la riqueza y soportan la productividad de un Estado, y en últimas afectan la capacidad de poder latente de un Estado (tabla 4).

La interacción entre economía y seguridad nacional es vital para la supervivencia del Estado. El comercio y la inversión, además de proteger la infraestructura crítica, juegan un papel en la estabilidad económica que determina la capacidad de poder latente de un Estado y soporta las capacidades de poder nacional. El actual escenario de inestabilidad geopolíticas, con cambios en las estructuras de poder y una alta volatilidad por escenarios de guerra híbridos, generan una constante vulnerabilidad a los activos estratégicos y a la capacidad de productividad del estado. Por tal razón, las Administraciones públicas y el sector privado han ideado formas colaborativas de proteger tanto a las personas como a los activos, toda vez que las compañías y los Estados necesitan mantener sus capacidades de competitividad, administración de riesgos por la constante interacción de negocios y geopolítica.

**Tabla 4. Amenazas y tipos de riesgos económicos**

Tipos de riesgo económico	Amenaza
Geopolítica y geoeconomía	Guerras interestatales, grandes cambios de cuotas poder, sanciones económicas e intervenciones.
Conflictos internos	Disturbios sociales, violencia étnica, migración, nacionalismo, separatismo, federalismo, guerras civiles, golpes de Estado y revoluciones.
Legislación, regulación y políticas publicas	Cambios en las reglas de propiedad extranjera, impuestos, leyes nacionales y regulaciones ambientales.
Incumplimientos de contrato	Gobiernos que no cumplen con contratos, expropiaciones e incumplimientos crediticios motivados por razones políticas.
Corrupción	Fiscalidad discriminatoria y soborno sistémico.
Alcance extraterritorial	Sanciones unilaterales, investigaciones penales y enjuiciamientos.
Manipulación de recursos naturales	Cambios motivados por políticas en el suministro de energía y minerales de tierras raras.
Activismo social	Eventos u opiniones que "virales", facilitando la acción colectiva y la disrupción logística de bienes y servicios.
Terrorismo	Amenazas por motivos políticos o uso de violencia contra personas y bienes públicos y privados.
Ciberamenazas	Robo o destrucción de propiedad intelectual, espionaje, extorsión, interrupción masiva de empresas, industrias, gobiernos y sociedades.

Fuente: Rice y Zegart (2018).

## Vulnerabilidad económica en tiempos de crisis: COVID-19 y su impacto en la macroeconomía y en la estabilidad social

La pandemia del coronavirus ocasionó una crisis jamás vista en el sistema internacional. Por un lado, nunca se había experimentado una crisis económica tan profunda con caídas en la productividad y el empleo. La crisis financiera mundial de 2008 y las diversas crisis de deuda, desempleo y bancarias de las últimas décadas palidecen en comparación con 2020.

De la misma manera, la pandemia demostró la fragilidad de las sociedades y de los sistemas políticos de las economías emergentes, generando estallidos sociales y descontentos no solo con los gobiernos de turno, sino con la democracia en sí misma.

## Pandemia y macroeconomía

De acuerdo con Velasco (8 de junio de 2020), la pandemia generó grandes *shocks* macroeconómicos, entre los que se encuentran que las crisis económicas siempre pueden ser más grandes con choques de oferta, que pueden convertirse en choques de demanda y en donde los países ricos pueden simplemente seguir pidiendo prestado, mientras que las economías emergentes tienen que limitar la capacidad de respuesta. Adicional al *shock* económico, el desencanto con la globalización en un escenario de competición de grandes potencias y los trastornos en las líneas logísticas globales han hecho que se profundice el desacople de las economías (Szepan, 23 de febrero de 2021), incrementando los costos de transacción a empresas y economías emergentes.

Al igual que la crisis financiera de 2008, esta es una recesión sincronizada de alcance global. La caída del PIB real a nivel global fue de 3,1 %, donde las economías desarrolladas se desplomaron aproximadamente un 4,5 % y las de los países emergentes un 2,1 % (International Monetary Foundation [IMF], 2021a).

Por primera vez en la historia de la humanidad, los gobiernos ordenaron a los productores no producir y a los trabajadores no trabajar. Lo anterior condujo a un *shock* de oferta, limitando la capacidad de la economía para suministrar bienes y servicios. En ese orden de ideas, los ciudadanos que no pueden trabajar desde casa y que perdieron sus empleos generan un *shock* en la demanda, toda vez que sus ingresos disminuyeron reduciendo así el consumo de bienes y servicios (Brinca *et al.*, 2020).

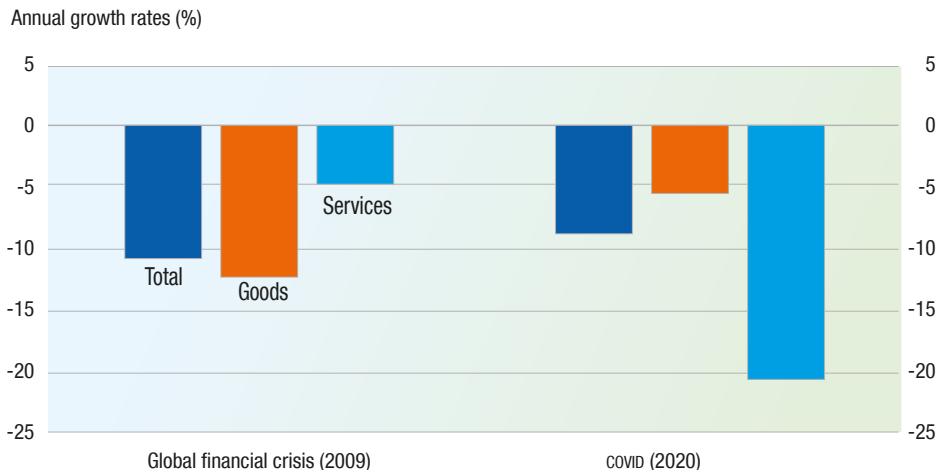
Cerrar la economía por largos periodos de tiempo conllevó que los trabajadores de las industrias cerradas perdieran poder adquisitivo, por lo que la demanda cayó en todos los sectores (Guerrieri *et al.*, 2020). Esto socavó los ingresos incluso de los trabajadores no afectados y disminuyó su disposición a consumir, toda vez que los mercados estaban cerrados.

Esta nueva realidad llevó a los gobiernos a repensar qué sectores son esenciales y cuáles no, así como distinguir que hay unos, como el transporte, donde su producción se ve limitada por los *shocks* del lado de la demanda, mientras que es más probable que los sectores relacionados con la manufactura, la minería y los servicios se vean limitados por *shocks* del lado de la oferta; así mismo, el entretenimiento, los restaurantes y el turismo se ven afectados por restricciones de oferta y demanda (Del Rio-Chanona *et al.*, 2020).

En línea con lo anterior, estos *shocks* de oferta y demanda lograron la mayor crisis en las líneas logísticas y redes de valor jamás vista, donde el comercio global se vio disminuido en un 8,9 %, siendo la caída más pronunciada desde la crisis financiera mundial (Bank of England, 23 de julio de 2021).

Para 2020, el Bank of England (23 de julio de 2021) identificó tres tendencias importantes de la crisis económica global por la pandemia. Por un lado, y comparando con la crisis financiera de 2008, el sector servicios fue el más afectado. Estos representan la mayor parte de la actividad económica en las economías avanzadas, pero solo alrededor de una cuarta parte del comercio mundial. La gráfica 3 muestra la afectación agregada del comercio global en bienes y servicios en 2020.

**Gráfica 3. Afectación agregada del comercio global en bienes y servicios en 2020**



Fuente: Bank of England (23 de julio de 2021) e IMF (2021a).

En segundo lugar, el impacto del *shock* del COVID-19 en el comercio fue diferente entre países. En particular, la caída del comercio chino fue mucho menor que en otras regiones, logrando una rápida recuperación para 2020. El país asiático generó un crecimiento del 6,5 % en el último trimestre de 2020, para un total de 2,3 % (S&P Global Platts, 8 de enero de 2021). Esta recuperación del comercio chino fue especialmente sólida, respaldada por una demanda mundial de bienes básicos para atender la pandemia y por la capacidad de la economía China para reabrir sus cadenas de suministro nacionales antes que otros países (Bank of England, 23 de julio de 2021), permitiéndole incrementar su despliegue geopolítico antioccidental en todo el globo.

Por último, la pandemia ha tenido un impacto significativo en los costos logísticos y de envío, que han aumentado alrededor de un 350 % (China-Britain Business Council, 3 de marzo de 2021) desde mayo de 2020 y a lo largo de la pandemia. Lo anterior fue motivado por los desequilibrios de oferta y demanda en los comercios regionales, por el aumento de la demanda de bienes duraderos en economías que no están totalmente abiertas y por las interrupciones constantes



en los puertos con la consecuencia de un atascamiento global de contenedores en los puertos estadounidenses y europeos que no han podido regresar a Asia (Bank of England, 23 de julio de 2021).

Según el Bank of England (23 de julio de 2021), los costos de envío permanecerán elevados en el mediano plazo, respaldados por la fortaleza de la manufactura y el reciente auge de las materias primas. Esto, en parte impulsado por la recuperación de las perspectivas económicas y comerciales en todo el mundo. Sumado a la disrupción logística, la Organization for Economic Cooperation and Development (OECD, 2020) considera que el riesgo de un comercio global con restricciones y altos costos se va a mantener por problemas relacionados con la volatilidad de la demanda de productos necesarios para enfrentar las nuevas variantes del virus del COVID-19, con el exceso de oferta o de demanda de ciertos bienes y servicios por disparidades en la apertura de las economías, con las fallas en la regulación y legislación dentro de los Estados, y con las medidas arancelarias y de restricción a las exportaciones por políticas públicas para proteger sectores nacionales afectados por la pandemia.

La respuesta a la crisis económica fue más o menos similar en todos los países. Primero, un desarrollo de políticas enfocadas al manejo de riesgo y gestión de desastres, y luego, sin importar la orilla ideológica donde se encontrarán los gobiernos, estos se vieron en la necesidad de incrementar el gasto público mediante el incremento de deuda. Los balances fiscales cerraron en negativo; a nivel global, niveles de deuda cerraron el año fiscal 2020 en -10,8 %, donde las economías desarrolladas incrementaron su deuda un 11,7 % y los países emergentes en un 9,8 % (IMF, 2021b). Cabe mencionar que hubo complementariedad en el despliegue de políticas fiscales y monetarias condicionadas por la capacidad en cada Estado, dependiendo de las restricciones institucionales, políticas y económicas de cada país.

Las medidas fiscales incluyen el recorte o aplazamiento de impuestos para personas naturales y jurídicas, y la supresión o eliminación de impuestos al consumo (United Nations Conference on Trade and Development [UNCTAD], 2020). Es importante distinguir entre los elementos que tienen la naturaleza del estímulo fiscal y los que tienen la forma de alivio fiscal. El primero está dirigido a fortalecer la demanda agregada de la economía aumentando el gasto total para revertir cualquier recesión inesperada en toda la economía. El segundo se dirige principalmente al lado de la oferta agregada para estabilizar la producción a través de exenciones fiscales y generar un incremento en la productividad e inversión (Makin y Layton, 2021). Ante la pérdida de millones de puestos de trabajo y la caída a la pobreza monetaria por parte de varios sectores de la ciudadanía, uno de los estímulos fiscales más usados fueron los subsidios y las transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas.

Cabe mencionar que las economías emergentes tuvieron más dificultad para implementar políticas fiscales que los países desarrollados, toda vez que tienen un espacio fiscal significativamente más estrecho. Primero, debido a que las políticas fiscales de las economías emergentes son anticíclicas; es decir, las recesiones económicas coinciden con contracciones fiscales. Segundo, una contracción global del acceso a recursos financieros globales por la baja disponibilidad de préstamos por parte de la banca multilateral y el aumento de la preferencia de liquidez súbita en 2020; y finalmente, porque gran parte de las finanzas públicas en las economías de los países emergentes dependen de ingresos por exportación de materias primas (Alberola *et al.*, 17 de junio de 2020) y de los recursos energéticos que vieron sus precios fuertemente disminuidos.

Las medidas monetarias incluyeron el uso de una serie de instrumentos que no se veían desde la crisis financiera de 2008. En general, los bancos centrales optaron por comprar activos y proveer liquidez al mercado para empujar la oferta y la demanda agregada. El Banco de Pagos Internacionales (Cantú *et al.*, 2021) identificó cinco tipos de instrumentos monetarios para mitigar el impacto de la crisis, siendo estos: (1) la reducción de las tasas de interés, incluso al 0 %; (2) el ajuste de las reservas bancarias y del encaje en bancos comerciales, e incluso el ajuste de los activos que pueden ser considerados reservas; (3) el ajuste de las operaciones de préstamo para mantener la liquidez en la economía o para permitir darle respiro a sectores afectados, en especial a las pequeñas y medianas empresas; (4) la compra de activos, donde los bancos centrales de las economías avanzadas utilizaron operaciones crediticias focalizadas y no focalizadas para respaldar las políticas monetarias y mantener la liquidez en el sistema financiero con el fin de aumentar el tamaño de los programas existentes y alargando los vencimientos de los préstamos. Por otro lado, las economías emergentes ampliaron sus capacidades de liquidez existentes mediante la reducción de las tasas de interés, la ampliación de los tipos de garantías elegibles y el aumento de la cantidad y tipos de contrapartes elegibles. La novedad fue que gran parte de las políticas iban dirigidas al sector privado, incluyendo medidas crediticias para apoyar el flujo de crédito a los hogares y las personas jurídicas no relacionadas con el sistema financiero. Por último, (5) tasa de cambio en donde la FED implementó un sistema de *foreign exchange swaps* con la zona euro, Japón, Reino Unido y Suiza, y luego con Corea del Sur, Australia y Brasil para aliviar la presión en el mercado de financiación en dólares.

Ahora bien, una de las graves consecuencias de la crisis económica del COVID-19 ha sido las presiones inflacionistas a lo largo de 2021. Por un lado, las políticas fiscales y monetarias han generado un aumento de la demanda agregada. Sin embargo, la crisis del comercio global ha llevado a que la oferta agregada esté rezagada generando presiones inflacionistas. De otro lado, los enormes déficits presupuestarios y los altos niveles de endeudamiento público ponen en riesgo la

solvencia de las economías y aumentan la incertidumbre (Makin y Layton, 2021), ejercieron una presión alcista sobre las tasas de endeudamiento. Solo en Estados Unidos, la emisión desató el mayor nivel de inflación en 40 años con la moneda de reserva global. En general, las políticas monetarias y los diferentes estímulos fiscales para la recuperación económica pospandemia han generado un estallido de presión inflacionaria en sociedades que todavía están bastante golpeadas por las pérdidas de 2020.

Estas presiones inflacionarias, especialmente en economías emergentes, ha generado un malestar social, que se sumó al retroceso de la globalización, donde hay menos multilateralismo y más proteccionismo. Las respuestas individuales de los Estados sin coordinación global durante la pandemia profundizaron la noción del desacople de las economías. La noción del desacople hace referencia a la guerra comercial entre los Estados Unidos y China, donde el comercio internacional de ambos se rompe toda vez que la percepción en Washington es considerar a China competidor estratégico en una trayectoria divergente, mientras en Beijing consideran que es necesario desarrollar mayor autonomía y control en las cadenas de suministro industriales, así como construir una nueva fuerza científica y tecnológica alejada de Occidente (Agten, 2021), con la condición de que cualquier apertura adicional del mercado debe estar condicionado al apoyo de estos dos objetivos.

De acuerdo con la European Union Chamber of Commerce in China (2020), el desacople económico pospandemia tendrá efectos al crear macrocrisis políticas y financieras; sumando desvinculaciones comerciales, desacoplamiento de la innovación e investigación, y una desintegración digital. La tabla 5 desarrolla las situaciones que debilitan la globalización y la estabilidad económica, producto del lento desacoplamiento entre China y las economías occidentales.

**Tabla 5. Impacto del desacople en la globalización**

Desacople macro	Político	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Politización de los negocios y tensiones geopolíticas que dificultan el desarrollo de mercados.</li> <li>- Sesgos antichinos y antioccidentales que dificultan las operaciones comerciales e incrementan la incertidumbre empresarial.</li> <li>- Incremento del riesgo asociado en los intercambios económicos por las dinámicas de reciprocidad política.</li> </ul>
	Financiero	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Internacionalización del renminbi (RMB) y aceleración de los mercados monetarios y financieros chinos sin liberalizarlos.</li> <li>- Dificultad de acceso a dólares americanos y su afectación a la economía estadounidense y global.</li> </ul>

Desacople comercial	Cadenas logísticas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Movilidad fuera de China de la producción de bajo costo y alteración de las líneas de suministro: <i>offshoring</i> de China y <i>onshoring</i> en el resto del mundo.</li> <li>- Desmantelamiento de la capacidad instalada.</li> <li>- Evitar aranceles y mantenimiento o traslado de las operaciones.</li> <li>- Dilema de invertir o no en China para mantener la cuenta de mercado local y evitar disrupciones logísticas.</li> </ul>
	Recursos y activos estratégicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Restricciones en las ventas y exportaciones de materiales críticos como lo son los semiconductores, el equipamiento industrial, el <i>software</i> y los minerales raros.</li> <li>- La escasez relacionada con la pandemia ha demostrado cuán perjudicial puede ser la pérdida o el acceso limitado de recursos estratégicos.</li> <li>- Proveedores/clientes no pueden obtener componentes o equipos del exterior. Los nuevos controles de exportación de China aumentan los riesgos, toda vez que se pueden bloquear las exportaciones de bienes y servicios desarrollados localmente.</li> </ul>
Desacople en innovación	I+D+i	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Barreras a los flujos tecnológicos por parte de los jugadores estratégicos.</li> <li>- Los gobiernos occidentales están reconsiderando su compromiso con China en la cooperación en innovación y desarrollo tecnológico; con el fin de prevenir prácticas desleales dentro de su mercado interno.</li> </ul>
	Estándares	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incremento de barreras para establecer estándares industriales.</li> <li>- Las barreras de acceso se vuelven relevantes cuando se considera el uso de la estandarización por parte de China, una herramienta para avanzar en su agenda industrial y geopolítica.</li> <li>- Empresas occidentales pueden ver cómo se debilita su ventaja competitiva y se reduce su cuota de mercado.</li> <li>- Distorsión o incluso fragmentación del sistema de normalización global.</li> </ul>

Desacople digital	Flujos de información	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Restricción significativa de la transferencia de datos a través de las jurisdicciones, creando riesgos de cumplimiento para las empresas.</li> <li>- Nueva legislación de seguridad nacional por parte de los aliados occidentales para evitar el flujo o robo informativo por parte de China.</li> <li>- Restricciones al uso de data pools entre Occidente y China limitando la cooperación tecnológica.</li> </ul>
	Equipo de redes	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El programa Clean Network afecta las empresas occidentales por los esfuerzos de Estados Unidos de desvincularse de las redes y equipos de comunicación chinos.</li> <li>- La rápida expansión de barreras por parte de China a las cadenas de valor de equipos de red y telecomunicaciones extranjeras a través de requisitos de tecnología "autónoma y controlable" empuja a las empresas occidentales a salir del mercado chino.</li> <li>- Incrementos en los costos de transacción al obligar a las empresas a proteger sus operaciones de red de China y Estados Unidos entre sí.</li> </ul>
	TIC	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Barreras chinas a los servicios de telecomunicaciones extranjeros, al uso de tecnología no nativa, especialmente en servicios de telecomunicaciones de valor agregado como la nube y los centros de datos.</li> <li>- Vulnerabilidad en los Estados y empresas occidentales por verse obligados a desarrollar joint-ventures con sus homólogos chinos para acceder al mercado local.</li> <li>- Empresas occidentales deben integrar sus productos con soluciones digitales de origen local para servir a los clientes locales, lo que resulta en la provisión de ofertas subóptimas que no son interoperables a nivel mundial y vulneran los flujos de información.</li> </ul>

Fuente: European Union Chamber of Commerce in China (2021).

Finalmente, las políticas económicas para solventar la crisis ocasionada por la pandemia, sumado a la realidad del desacople económico entre Estados Unidos y China, ha desatado un debate intenso sobre la validez de la globalización en

relación con el comercio internacional y los flujos de inversión (Witt *et al.*, 2021). El retroceso en la globalización y el COVID-19 han traído cambios de largo alcance a nivel político, económico y tecnológico, en los cuales los gobiernos y organizaciones deben adaptarse para sobrevivir a tiempos de crisis continuas; especialmente las generadas por el desencanto con la democracia y los sesgos contra la globalización y el libre mercado que crean inestabilidad social, protestas y descontento generalizado.

### **Pandemia e inestabilidad social y política**

Si bien los países desarrollados han desplegado una inyección masiva de estímulos fiscal y monetarios para salvaguardar sus economías y a los ciudadanos desde el inicio de la pandemia, las naciones en vías de desarrollo carecen del mismo espacio de políticas económicas. Lo anterior generó que las protestas sociales se extendieran evidenciando la debilidad institucional y la poca capacidad de generación de riqueza como un recordatorio de las desigualdades de ingresos que se han profundizado durante la crisis del COVID-19 (Economic Commission for Latin America and the Caribbean [ECLAC], 2021).

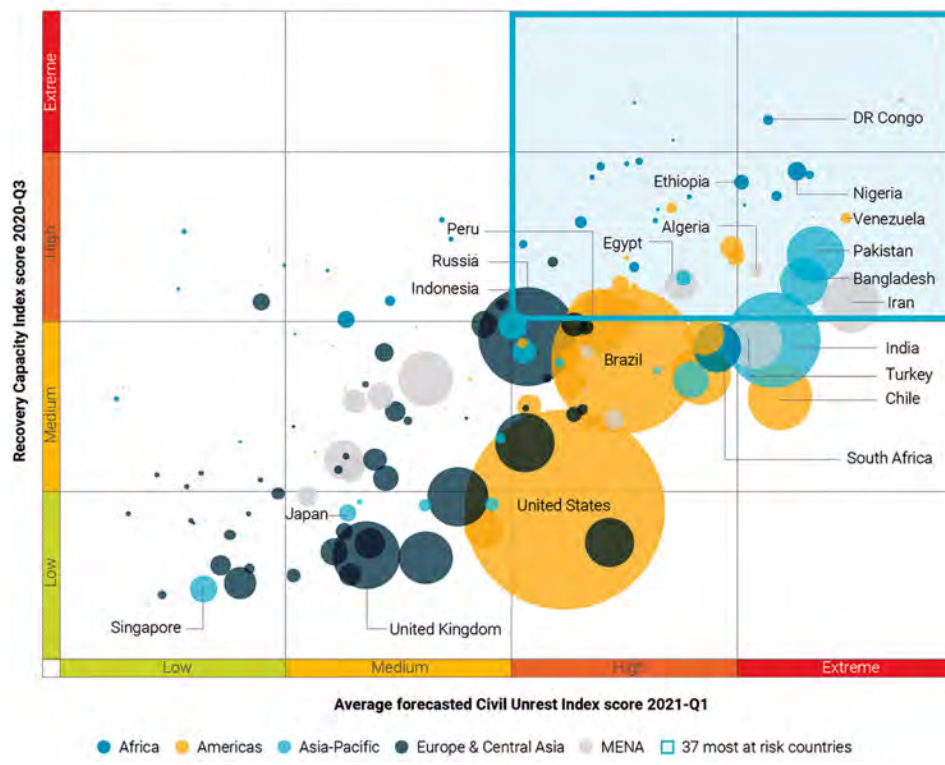
Durante la última década, los disturbios, las huelgas generales y las manifestaciones antigubernamentales aumentaron en un 244 % en todo el mundo, con un incremento del 10 % durante el primer año de la pandemia (Institute for Economics & Peace [IEP], 2021). De la misma manera, el informe considera que las cambiantes condiciones económicas en varios Estados emergentes aumentan la probabilidad de inestabilidad política y manifestaciones violentas, toda vez que registraron más de 5.000 eventos violentos relacionados con la pandemia entre enero de 2020 y abril de 2021 (IEP, 2021). De la misma manera, Barret y Chen (2021), del Fondo Monetario Internacional, identifican que los brotes de enfermedades a lo largo de la historia han dado forma a la política, subvertido el orden social y, a menudo, han causado disturbios ciudadanos en virtud que las epidemias revelan o empeoran las fallas institucionales preexistentes. En ese orden de ideas, una crisis de salud pública aumenta el riesgo de inseguridad, incluido un mayor riesgo de una gran crisis política que amenaza con debilitar a los gobiernos y que generalmente ocurre en los dos años posteriores a una grave epidemia.

Dentro de los detonantes que pueden mantener el malestar social e incrementar las protestas sociales, el IEP (2021) se encuentra el incremento en el costo de vida, la eliminación de los subsidios a los alimentos y al combustible, la debilidad institucional y la inflación. A lo anterior se adiciona la presencia de grandes grupos marginados, políticos populistas y líderes religiosos. El número de países clasificados como de riesgo extremo en el índice de disturbios civiles aumentó en un 66,7 %; de 12 en 2019 a 20 a principios de 2020 y para 2023 la inestabilidad aumentará en un 68 % en 88 países (Verisk Maplecroft, 2021). La gráfica 4 contrasta

el índice de recuperación económica pospandemia con el de puntuación media prevista del índice de protestas y disturbios sociales, evidenciando que América, Asia y África son las áreas geográficas más proclives para continuar con protestas sociales inclusive, hasta 2023.

**Gráfica 4. Protesta social e índice de recuperación económica pospandemia**

**Size of bubble:** number of confirmed COVID-19 cases



Fuente: Verisk Maplecroft (2021).

Una investigación realizada por el Fondo Monetario Institucional (Hadzi-Vasov *et al.*, 2021) identificó la estrecha relación entre protesta social y economía durante la pandemia con los siguientes resultados. Por un lado, la actividad económica disminuyó 0,2 puntos porcentuales del PIB por debajo de los niveles pre-pandemia por las protestas sociales, sumado a las contracciones en servicios y manufactura (lado oferta) y del consumo (lado demanda). De la misma manera, el malestar social redujo la confianza del consumidor y afectó negativamente a los grupos de países independientemente de su nivel de ingreso. Si bien se encuentra que el efecto de las manifestaciones y disturbios en los mercados emergentes, parece ser (aproximadamente dos veces) mayor que en las economías avanzadas. Finalmente, la afectación económica es inversamente proporcional a la calidad

de las instituciones y al espacio de políticas fiscales y monearías disponibles por parte de los gobiernos que puedan mitigar la afectación de los disturbios. Adicionalmente, Lackner *et al.* (2021) identificaron que durante la pandemia hubo una asociación entre estrés emocional negativo y malestar social, principalmente en el contexto de población con alto desempleo o con altas muertes por COVID-19, catalizado por la polarización política que instrumentalizó a la ciudadanía por el aumento de las tensiones económicas y sociales. Cabe mencionar que el IEP (2021) ha identificado que el 60 % de los ciudadanos en todo el mundo están preocupadas por sufrir daños graves a causa de delitos violentos, sumado a que el impacto económico de la violencia aumentó en 2020 a 14,96 billones de dólares, equivalente al 11,6 % del PIB mundial o 1.942 dólares por persona.

Lo anterior permite profundizar en que la inestabilidad social, institucional y política durante la pandemia tiene su origen en lo que Niall Ferguson (2012) ha denominado la *gran degeneración*. Este concepto busca explicar la razón por la que los Estados se han empobrecido, que es precisamente por el abandono de las instituciones inclusivas formales e informales que rigen las interacciones humanas (Acemoglu y Robinson, 2012). Estas van desde la protección de la propiedad privada, los contratos (seguridad jurídica) y la estabilidad fiscal, pasando por la disminución de costes de transacción, los derechos de propiedad, la regulación eficiente y la infraestructura de servicio, todo esto con el fin de generar riqueza, crecimiento y productividad para disminuir la pobreza.

Los síntomas del declive económico son la desaceleración del crecimiento de las democracias, las deudas impagables, el aumento de la desigualdad, el envejecimiento de la población y, especialmente, el comportamiento antisocial como síntoma de desencanto con la democracia, toda vez que las ciudadanía han identificado consciente o inconscientemente el Estado estacionario propuesto de Adam Smith. En este, el ingreso de la mayoría de la ciudadanía es bajo en comparación con una élite monopolista que usa el sistema legal y la Administración pública para su propia ventaja (Ferguson, 2012), llevando a que esa misma ciudadanía desprecie la democracia mediante el apoyo a líderes o partidos populistas y totalitarios que ponen en riesgo la propiedad, la estabilidad fiscal, la inflación y, en general, la capacidad de producción de riqueza.

Ferguson (2012) identifica cuatro fallas por las cuales el sistema liberal-democrático está en decadencia generando una constante inestabilidad política y social, que además ha sido acelerado por las diferencias entre Estados y sociedades en la respuesta a la pandemia del coronavirus.

La primera falla es que las democracias han roto el contrato entre generaciones al incrementar la deuda pública sobre las próximas generaciones (jóvenes y no nacidos), desapareciendo la capacidad de ahorro y estancando su crecimiento económico, es decir, en promedio aplican el sistema neokeynésiano,



construyendo la inversión y disminuyendo la productividad con altas cargas impositivas. La segunda es sobre el capitalismo en sí mismo, que ha perdido su esencia de libre mercado toda vez que los gobiernos obstaculizan mediante regulaciones demasiado complejas que debilitan los procesos políticos y económicos, incrementando la fragilidad del sistema productivo. El tercer fallo es sobre la incapacidad de aplicación y redacción de las normas o el bien conocido *rule of law* y *law enforcement*, motivado por los diferentes actores que interfieren en los procesos políticos, legales y de regulación saboteando el libre mercado para fortalecer monopolios y oligopolios atentando contra la libre competencia. Finalmente, el último fallo es la degeneración de la sociedad civil en sociedad incivil, que ha decidido sacrificar sus libertades individuales a la espera que todos los problemas sean resueltos por el Estado, incrementando las movilizaciones sociales y exigiendo derechos sin entender sus deberes por ser una sociedad menos informada, pero altamente participativa, ideologizada y desencantada de la democracia.

Es decir, los Estados occidentales se encuentran inmersos en una era de negligencia y complacencia (Ferguson, 2012), donde la degeneración institucional que permitió la democracia y el capitalismo están detrás del estancamiento económico, la reducción de la productividad, la generación de riqueza y el declive geopolítico de las democracias occidentales que lo acompañan, consolidando un escenario de inseguridad con alta probabilidad de inestabilidad social y política en la década siguiente.

## Colombia: un pivote geopolítico vulnerable

Por su privilegiada posición geográfica, Colombia puede considerarse un pivote geopolítico<sup>5</sup> que es receptor de las tensiones de inestabilidad del sistema internacional. Las trampas del desarrollo, una economía débil en términos de productividad y la competencia de las grandes potencias, sumado los golpes económicos y sociales producto de la pandemia del covid-19, han creado una situación de vulnerabilidad que debe enfrentarse para asegurar la contención de diferentes tipos de amenazas que pongan en riesgo la estabilidad del país.

### Vulnerabilidades, riesgos y amenazas

Colombia redujo la pobreza monetaria de un 30,4 % a un 17,8 % entre 2010 y 2016 (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio *et al.*, 2021), y la desigualdad del ingreso en un 9,26 % entre 2008 y 2018 (Astorquiza Bustos y Mejía Arango, 2021). Sin

---

<sup>5</sup> De acuerdo con Brzezinski (1997, p. 41), los pivotes geopolíticos son áreas geográficas cuya importancia no se deriva de su poder ni de sus motivaciones, sino de su situación geográfica sensible, y así definen las condiciones de acceso de uno o varios jugadores estratégicos.

embargo, hay problemas estructurales que impiden la estabilización del territorio, en términos de seguridad nacional, que están ligados con el desarrollo económico y repercuten en un desigual crecimiento económico. Las vulnerabilidades que enfrenta Colombia son las denominadas *trampas del desarrollo* identificadas por Paul Collier (2008), que son conflictos que no terminan, una economía basada en la extracción de recursos naturales, una geografía difícil y un mal gobierno.

La perpetuación de la actividad de actores armados ilegales genera la creación de diversos mercados ilegales que dificultan el control territorial, evidenciando la incapacidad institucional para soportar instituciones que permitan la creación de la riqueza. De acuerdo con lo anterior, el conflicto armado impide “la obtención del monopolio legítimo de la violencia por parte del Estado, la consolidación de un aparato burocrático institucionalizado, la implantación de un sistema de competencia política abierta y democrática entre los partidos” (García *et al.*, 2011, p. 21). Esto, con el gravante de impedir en grandes áreas geográficas la creación de condiciones mínimas de igualdad material entre los ciudadanos y el desarrollo de mercados dinámicos que permitan la generación de riqueza y la implementación de instituciones formales e informales capitalistas liberales (García *et al.*, 2011).

La abundancia de recursos naturales (petróleo, carbón, gas y minerales) y la industria extractiva intensa en capital, pero no en mano de obra, tiene como consecuencia el reducir la capacidad productiva y exportadora del país en los sectores secundarios y terciario (Collier, 2008), limitando el desarrollo de las actividades que producen desarrollo tecnológico e innovación. Incluso, la competencia por obtener regalías ha generado que los entes territoriales pierdan eficiencia a la hora de brindar servicios básicos (Ayala-García y Dall’erba, 2021) y no desarrollen políticas públicas que incrementen su acometividad, toda vez que es más rentable esperar las regalías y las transferencias del gobierno central. De la misma manera, depender de recursos extractivos produce la pérdida de control territorial en virtud de las economías ilegales que genera el *boom* de recursos localizados que, al no ser distribuidos equitativamente, motiva a las comunidades locales y a los movimientos sociales a participar en protestas. Además, a menudo explotan de manera proactiva las garantías legales y políticas para desafiar a los gobiernos y poner límites a los proyectos extractivos (McNeish, 2018).

La geografía también puede ser una vulnerabilidad en virtud de la incapacidad de conectar vía infraestructura las diferentes áreas del país con el objetivo de cohesionar socialmente a la población a través de incentivos económicos (García *et al.*, 2011). De esta manera, se fortalecen las instituciones formales e informales que incentivan la creación de mercados legales disminuyendo los mercados ilegales. Es decir, primero es necesario generar comercio e infraestructura, para luego proveer seguridad. Sin infraestructura es imposible producir crecimiento

sostenible, no se apalancan los indicadores macroeconómicos como el empleo, la competitividad y la producción en los diversos sectores económicos, como el agrícola, manufacturero e industrial.

Finalmente, la última vulnerabilidad o trampa del desarrollo es el mal gobierno. Esta puede entenderse de dos formas. Por un lado, la incoherencia entre los roles (quién hace qué), los repertorios de acción (opciones de lo que se puede hacer) y las rutinas de coordinación (cómo se puede hacer bien) (Rice y Zeagart, 2018) entre las administraciones nacionales, departamentales y regionales. Por otro lado, la excesiva regulación e intervención del Estado en la economía que le resta competitividad y eficiencia; creando costos de oportunidad inmensos para los ciudadanos y las empresas, ayudando a mantener la alta tasa de informalidad laboral y reduciendo la generación de riqueza. Lo anterior, acompañado de la incapacidad de la Administración pública de imponer el orden jurídico y su autoridad por la excesiva regulación.

Las vulnerabilidades descritas por las trampas del desarrollo han producido una economía débil, donde las exportaciones han disminuido en un promedio anual del 5,5 % durante los últimos cinco años (Harvard's Growth Lab, 2019). Esto genera un lastre para el crecimiento económico, toda vez que las exportaciones representan un segmento cada vez más reducido de la economía. Adicionalmente, el comercio neto de Colombia con el mundo está desagregado en actividades intensas en capital y no en mano de obra de la siguiente manera: petróleo, 42,75 %; carbón, 16,6 %; carbón coque, 2,41 %; oro, 5,93 %; café, 6,92 %; flores, 3,79 %; y banano, 3,4 %; es por eso que no generan riqueza, productividad e innovación tecnológica (Harvard's Growth Lab, 2019).

Aun cuando para 2020 el sector primario de la economía representó el 12,9 %, el secundario participó con un 17,6 % y el sector terciario representó el 69,5 % (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo [MinComercio], 2021a), se evidencia un riesgo del último sector, toda vez que está sobrerrepresentado por el turismo, que fue altamente impactado por la pandemia con una reducción de visitantes no residentes en un 69,4 % frente a 2019 (MinComercio, 2021b).

Esta inestabilidad económica producto de la alta dependencia de los precios internacionales de los *commodities* y por un sector servicios dependiente de los flujos internacionales, más las presiones inflacionarias producto de las medidas fiscales y monetarias para enfrentar la pandemia, han incrementado el riesgo de un advenimiento político y social de apoyo de políticas públicas populistas y contrarias al desarrollo económico. Lo anterior es un llamado de alerta toda vez que, la ciudadanía, no solo en Colombia si no en América Latina, tiene preferencias con ideas y sectores que pretenden: aumentar la intervención estatal (eliminando la eficiencia del libre mercado), eliminar la independencia de los bancos centrales (emisión monetaria que crea inflación), condicionar la propiedad privada

(desincentivando la inversión), aumentar el proteccionismo (generando inflación e inseguridad alimentaria), fijar precios (eliminando la regulación natural de estos vía oferta/demanda y generando inflación) y proteger la débil industria nacional (generando inflación y eliminando competencia), afectando a los consumidores y creando costos de oportunidad a los empresarios.

Las vulnerabilidades y riesgos descritos anteriormente se ven multiplicados por la importancia geopolítica de Colombia en el sistema internacional. Al ser un pivote geopolítico y ser el aliado histórico de los Estados Unidos en la región, sumado a ser su principal socio comercial (Colombia Risk Analysis, 2021), la ponen en situación de desventaja frente a acciones de guerra híbrida que despliegan los competidores estratégicos de Estados Unidos. De acuerdo con Gurganus (3 de mayo de 2018) del Carnegie Endowment for International Peace, Rusia ha usado sus capacidades de crear narrativas contrarias a la democracia y a libre mercado con el fin de confundir y manipular la opinión pública en eventos electorales.

De la misma manera, los diferentes grupos armados organizados que delinquen en Colombia han realizados alianzas de convergencia criminal con grupos terroristas, políticos y de crimen organizado basados en el narcotráfico, el lavado de dinero y la minería ilegal (Guarín, 2020), creando incentivos negativos para el control territorial toda vez que las economías ilegales permiten el incremento de acciones híbridas contra el Estado colombiano. Lo anterior no permite el desarrollo de economías de mercado locales e incrementa los costos de transacciones de las personas y organizaciones en áreas de importancia estratégica.

Adicionalmente, la competición global entre Rusia y Estados Unidos ha motivado un incremento en el riesgo político en la economía, el comercio y los negocios en territorio colombiano. Por un lado, Washington utiliza a Colombia como bastión y, en ocasiones, como representante; y por el otro, Moscú participa en actividades similares con Venezuela, Cuba y Nicaragua, que son Estados que plantean amenazas y preocupaciones a la institucionalidad y la seguridad de Colombia (Colombia Risk Analysis, 2021).

Finalmente, la mayor amenaza a la estabilidad económica de Colombia es la inestabilidad social producto de una economía débil y un Estado con trampas del desarrollo en un escenario competición geopolítica. Colombia ha sufrido grandes movilizaciones en los años 2019, 2020 y 2021. Paradójicamente, el catalizador de la movilización del mes de mayo de 2021 se dio por una propuesta de reforma tributaria que pretendía ampliar los programas de transferencias monetaria e incrementar las medidas redistributivas, y que castigaba a las clases medias y altas al incrementar la base gravable del IVA y del impuesto de renta (International Crisis Group [ICG], 2021). Sin embargo, la frustración ciudadana acumulada por la pandemia, sumado a la instrumentalización política de las protestas (Lozano,

15 de mayo de 2021), ocasionaron una situación de desgobierno por la falta de coordinación entre las administraciones locales, departamentales y nacionales, que derivaron en un incremento en el rechazo hacia la fuerza pública y a la destrucción generalizada de activos estratégicos y bienes públicos y privados en diferentes ciudades del país (ICG, 2021). Aun, cuando la ciudadanía rechazaba la violencia y destrucción generalizada en las manifestaciones, el 75 % de la ciudadanía apoyaba las demandas y quejas de los manifestantes (Infobae, 2021a).

Si bien es cierto que el Gobierno nacional logró evidenciar la injerencia de grupos armados ilegales y de servicios de inteligencia externos en las protestas mediante la infiltración y financiamiento tanto de desmanes como de la exacerbación del malestar social desplegando operaciones de información en las redes sociales (Infobae, 2021b; Deutsche Welle [DW], 21 de mayo de 2021), esto no logró acallar las protestas sociales y por el contrario intensificó los ataques a la infraestructura productiva instalada.

La Asociación Nacional de Industriales (7 de junio de 2021) identificó que el 84 % de las empresas afiliadas fueron afectadas por los bloqueos y que más de la mitad de las plantas de producción tuvieron que cerrar por las movilizaciones. De la misma manera, se vio un incremento en los costos logísticos y de almacenamiento en conjunto con la disminución significativa en los niveles de producción y ventas, ausentismo laboral y retrasos en la facturación (Acopi, 2021). Las pérdidas económicas se han cuantificado en 350.000 millones de pesos en las empresas medianas, 39.800 millones de pesos en las pequeñas empresas y 97.300 millones de pesos en las microempresas (Acopi, 2021); siendo el renglón de mipymes el que genera entre el 60 % y 70 % del empleo, el que es responsable del 50 % del PIB y el que constituye el 99,7 % del tejido empresarial del país (MinComercio, 2021b).

La organización de las protestas y la mirada de organizaciones sociales, de trabajadores, de estudiantes y de ciudadanos que participaron en ellas, sumado a la violencia en los bloqueos a la infraestructura y a las barricadas sostenidas en diferentes ciudades (ICG, 2021), pusieron de manifiesto las cuatro trampas del desarrollo descritas por Collier.

En el corto plazo, la constante inestabilidad por las movilizaciones sociales genera un alza en los precios de los alimentos, el aumento de la especulación, una pérdida de dinero, el incremento del desempleo, el aumento de la pobreza monetaria y la destrucción del capital humano y físico. Sin embargo, en el largo plazo, el desequilibrio económico, más el desigual desarrollo geográfico, pone de manifiesto que no securitizar la creación de riqueza y productividad, así como la protección de los activos estratégicos, de la capacidad instalada y de los bienes públicos y privados, es una amenaza a la estabilidad política y territorial del país.

## Recomendaciones para securitizar la economía y maximizar el poder latente

El diagnóstico anterior evidencia la fragilidad económica y social de Colombia, toda vez que es una economía emergente dependiente de los precios internacionales de los *commodities* y del sector primario. Securitizar el desarrollo económico es fundamental para la generación de riqueza. Sin embargo, para lograr desarrollar las capacidades económicas es imperativo contar con una estrategia que dé coherencia a largo plazo a la actuación de todos los sectores públicos y privados. Es decir, alinear los actores en sus fines, acciones y medios (Omand, 2014) para lograr un fin común.

Un Estado sobrevive en el sistema internacional mediante el uso del poder nacional, especialmente del poder militar, que soporta la agencia o acción geopolítica. Sin embargo, no debe olvidarse que todo Estado tiene dos tipos de poder, que son el latente y el militar (Mearsheimer, 2001), y sin el primero (que es la capacidad económica), no existe el segundo. En ese orden de ideas, construir capacidades económicas es indispensable para asegurar la supervivencia del Estado en una era de competición estratégica e inestabilidad geopolítica.

Con el fin de lograr lo anterior es necesario establecer un pensamiento estratégico nacional que permita construir capacidades de poder. Esto es un proceso que Colombia nunca ha realizado y, por tanto, la política económica, comercial, exterior, de seguridad y de defensa no han sido coherentes entre lo que proponen, lo que desarrollan y lo que hacen.

Cabe mencionar que uno de los imperativos de cualquier Estado es el de alcanzar y mantener un nivel adecuado de poder relativo (Jordan, 2018), que es la cuenta de poder de cada país en el sistema internacional comparada con otros Estados, siendo la única manera de incrementar el poder relativo con el aumentando la capacidad económica. Es por esto por lo que la securitización de la economía es un tema crucial en los estudios estratégicos y securitarios.

El primer paso para darle coherencia a un Estado en términos de seguridad es la creación de una gran estrategia. Esta se entiende como el instrumento que evita la desarticulación de los objetivos estratégicos, que estos no sean conceptualmente inconsistentes y que no sean difíciles de navegar por las diferentes instituciones y tomadores de decisiones (McFate, 2019). La capacidad económica del Estado es el poder latente que permite desplegar las capacidades de poder nacional; y cuando este ha sido planeado a través de una gran estrategia, permite coordinar el comportamiento del Estado, la agencia y estructura de este para producir resultados estratégicos, armonizar el proceso de planeamiento del gobierno e influir en la toma de decisiones del poder nacional (Lissner, 2018). Cabe mencionar que una gran estrategia es permanente por largos periodos de

tiempo en virtud que no está atada a las amenazas coyunturales, sino a la situación geopolítica del Estado, y no requiere un enemigo para que sea efectiva (McFate, 2019). Lo anterior facilita el proceso de securitización del sector económico en relación con el comercio, la producción y las finanzas (Buzan *et al.*, 1998). Esto, en razón a que permite la creación de un diálogo continuo de los actores y unidades con injerencia en dicho proceso. La tabla 6 muestra un proceso de securitización de sector económico en el marco de una gran estrategia.

**Tabla 6. Securitización de la dimensión económica**

Proceso de securitización		Actores
Objetos referentes	Aquello que se percibe como amenazado	Propiedad privada, productividad, industrialización, moneda COP, competitividad, innovación e industria de servicios.
Actores securitizantes	Individuos o grupos de interés que tratan de securitizar un tema	Gobierno, Fuerzas Militares, servicios de inteligencia, universidades, gremios económicos / consumidores, inversores y pymes.
Actores funcionales	Aquellos que afectan la dinámica de la securitización, pueden ser la fuente misma de la amenaza	Grupos armados organizados, grupos políticos populistas y totalitarios, servicios de inteligencia externos, actores económicos monopolistas, y sectores económicos y políticos que proponen regulación para prevenir la entrada de competidores,

Fuente: Elaboración propia con datos de Wæver (1995).

El proceso de securitización obedece a dos dimensiones identificadas por Neu y Wolf (1994) de la Rand Corporation. Por un lado, la seguridad económica es la preocupación por los desafíos y la incertidumbre en la habilidad de proteger el avance de los intereses económicos, dentro y fuera del territorio nacional, que afecten el bienestar y calidad de vida de la sociedad y las organizaciones. De otro lado, es la habilidad del Estado de crear una infraestructura interna y externa jurídica, política, institucional mediante el uso del poder para maximizar los beneficios económicos e incrementar la generación de riqueza y la productividad. En ese orden de ideas, la gran estrategia y el proceso de securitización del ámbito económico debe tener como objetivos maximizar el poder latente con el fin de incrementar el poder nacional. La tabla 7 desagrega los elementos de la seguridad económica que deben ser tenidos en cuenta en un proceso de securitización como objetivos permanentes de la gran estrategia.

De la misma manera, y con el objetivo de ver mejor y a futuro, el debate de la gran estrategia y la securitización de la economía debe ir acompañado de la mitigación de las cuatro trampas del desarrollo, toda vez que permite minimizar la inestabilidad política y social propia de las economías emergentes. Por tal motivo, es necesario volver a lo básico e identificar las instituciones que permitieron desarrollar el modelo liberal capitalista y democrático en el mundo occidental

(Ferguson, 2011). Dentro de estas instituciones se encuentra la creación de un sistema político de alta gobernabilidad, pero democrático, para fomentar la competencia y la innovación dentro de los Estados; la predilección por la educación científica e investigación para innovar y ser más productivos; el respeto absoluto por los derechos de propiedad y la representación de los propietarios en los órganos legislativos; una continua revolución industrial basada tanto en una oferta de innovaciones sostenidas como en una demanda de bienes de consumo masivo; y una ética de trabajo que incluya mano de obra más productiva, con mayor capacidad de ahorro y acumulación de capital.

**Tabla 7. Seguridad económica, proceso de securitización y gran estrategia**

Seguridad económica (el objetivo es mantener o aumentar el poder relativo y poder latente)	Seguridad económica tradicional	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apoyo a sectores estratégicos (STEM).</li> <li>- Mantenimiento de la capacidad militar adecuada.</li> <li>- Atraer inversión extranjera.</li> <li>- Estabilidad del sistema político.</li> <li>- Estabilidad fiscal.</li> <li>- Presencia en los mercados internacionales.</li> <li>- Diversificación sectorial.</li> <li>- Infraestructura para la competitividad.</li> </ul>
	Seguridad económica ampliada	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mantener un adecuado nivel de capacidad militar.</li> <li>- Acceso a mercados internacionales.</li> <li>- Creación de un ambiente financiero estable.</li> <li>- Promoción de políticas encaminadas al libre mercado.</li> <li>- Claridad entre legislación y regulación.</li> <li>- Balance adecuado entre regulación y productividad.</li> <li>- Estabilidad legislativa.</li> <li>- Mantenimiento de una estructura comercial y financiera estable.</li> <li>- Distribución equitativa, no igualitaria, del ingreso.</li> <li>- Independencia de la política monetaria.</li> <li>- Educación para el incremento de la productividad y el emprendimiento.</li> <li>- Sector público eficiente y mínimo.</li> </ul>
	Poder económico	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Uso de recursos de defensa y seguridad nacional para objetivos económicos.</li> <li>- Uso de instrumentos económicos para objetivos de defensa y seguridad.</li> <li>- Alianzas público-privadas para incrementar el poder relativo.</li> <li>- Desarrollo e innovación tecnológica de uso dual.</li> <li>- Incentivar la creación de industrias.</li> <li>- Capacidad de inteligencia económica y competitiva.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con datos de Neu y Wolf (1994).



Finalmente, los actores securitizantes de la economía en relación con la seguridad nacional deben volver sobre los grandes economistas generalistas para recordar que los objetivos de fortalecer la economía de un Estado son generar riqueza, disminuir la pobreza, incrementar la calidad del crecimiento económico, aumentar la productividad, generar poder latente y, en la actualidad, sobrevivir en un escenario de retroceso de la globalización.

De acuerdo con Yueh (2019), las lecciones que se deben recordar de los grandes economistas son:

- *Adam Smith*: No olvidar que el gobierno no puede cambiar la economía, pero puede moldear las instituciones para fomentar el libre mercado y hacerlo más eficiente.
- *David Ricardo*: Sugiere que la prosperidad está determinada por la productividad y el intercambio por la ventaja comparativa; por lo tanto, se debe permitir la libertad de capital y trabajo.
- *Alfred Marshall*: Propone que el gobierno no debe proveer bienes y servicios; por el contrario, debe ofrecer una regulación eficiente para equilibrar ganadores y perdedores en cada mercado.
- *Irvin Fisher*: Explica la importancia de mantener una emisión monetaria baja con el fin de controlar la inflación, así como tener una regulación sólida para evitar que la deuda privada lleve a crisis financieras y burbujas de activos.
- *John Maynard Keynes*: Propone que el aumento del gasto público ayude a empujar la demanda agregada. Sin embargo, esto solo debe hacerse en el corto plazo, para evita acabar con el ahorro y la inversión.
- *Joseph Shumpeter*: Hace énfasis en que la destrucción creativa y la importancia en la innovación y el desarrollo sirven para producir ciclos de innovación tecnológica, que son los que hacen a los países más productivos y ricos en el tiempo.
- *Friedrich von Hayek*: Hace énfasis en la importancia de la libertad individual, la propiedad privada y el libre mercado como productores de riqueza, así como la importancia de limitar la acción del Estado a no dirigir la economía. Solo a establecer o hacer respetar la propiedad privada, y a regular a los individuos y las organizaciones para maximizar sus propias ideas, talentos y conocimiento.
- *Joan Robinson*: Se sostiene en la importancia de minimizar o limitar el poder de mercado de los monopolios y monopsonios para buscar un libre mercado real, que sea extremadamente competitivo.

- *Milton Friedman*: Propone que toda política económica debe fortalecer el libre comercio, con un aumento lento y constante de la oferta monetaria, en una economía en crecimiento para evitar la inflación, así como un gobierno pequeño con mínima intervención, toda vez que resta eficiencia y es un ataque directo al libre mercado.
- *Douglass North*: Describe la importancia de consolidar instituciones formales e informales que permiten la creación de riqueza y crean un camino para el desarrollo.
- *Robert Solow*: Con su modelo de crecimiento económico, describe que la productividad solo ocurre cuando hay más trabajadores y capital en un ambiente de constante innovación tecnológica.

## Conclusiones

La relación entre economía y seguridad nacional está determinada en que la segunda es condicionada por la primera, toda vez que depende del poder latente para desarrollar las capacidades de poder nacional.

Un proceso de securitización efectivo debe iniciar desde el abordaje de una gran estrategia que tenga en cuenta las lógicas de competición estratégica del actual sistema internacional con la importancia de proteger un país que es un pivote geopolítico. Cabe destacar que el proceso de securitización debe involucrar los diferentes niveles y dimensiones de la seguridad, así como los niveles de generación de riesgo económico para proteger la institucionalidad y los activos estratégicos localizados en territorio nacional, independientemente si son bienes públicos o privados.

De la misma manera, debe planearse una resiliencia económica para enfrentar *shocks* económicos como los generados por la pandemia para balancear la afectación a la economía. Esto, con el apoyo a la ciudadanía y teniendo en cuenta las trampas del desarrollo económico que generan grandes riesgos institucionales. Estos pueden dejar en franca debilidad el aparato productivo del país, con la consecuencia de un desencanto por las instituciones liberales democráticas y capitalistas, más la incertidumbre de inestabilidad política y territorial.

La historia de Occidente pone de manifiesto que la pacificación de los Estados, así como el mejoramiento de las condiciones básicas de sus ciudadanos, se dio en el momento en que se privilegiaron las instituciones del comercio, el libre mercado y la propiedad. Por lo tanto, la función del Estado, en tanto soporte a la seguridad económica, debe tener como objetivo fundamental la protección de la propiedad y la disminución de los costos de transacción para los ciudadanos y

sus iniciativas empresariales. De la misma manera, debe facilitar la creación de mercados altamente productivos y competitivos, que permitan la formalización laboral y empresarial, así como maximizar el emprendimiento, y no se interponga con una regulación excesiva incoherente que no permita fortalecer y proyectar el libre comercio.

## Referencias

- Acemoglu, D., y Robinson, J. A. (2012). *Why nations fail: The origins of power, prosperity, and poverty*. Nueva York: Currency.
- Acemoglu, D., y Robinson, J. A. (2019). *The narrow corridor: States, societies, and the fate of liberty*. Nueva York: Penguin Books.
- Acharya, A. (2020). The Myth of the “Civilization State”: Rising Powers and the Cultural Challenge to World Order. *Ethics & International Affairs*, 34(2), 139-156. DOI: <https://10.1017/S0892679420000192>.
- Acopi. (2021). Impacto del paro nacional 2021 en el sector mipyme. Disponible en: <https://www.acopi.org.co/wp-content/uploads/2021/07/IMPACTO-DEL-PARO-NACIONAL-2021-EN-EL-SECTOR-MIPYMES-VF.pdf>.
- Agten S. (2021) The Great Decoupling and a New Cold War. In: *Adventures in the Chinese Economy: 16 Years from the Inside*. Singapur: Palgrave Macmillan. DOI: [https://doi.org/10.1007/978-981-16-1167-4\\_12](https://doi.org/10.1007/978-981-16-1167-4_12).
- Alberola, E., Arslan, Y., Cheng, C., y Moessner, R. (17 de junio de 2020). The fiscal response to the COVID-19 crisis in advanced and emerging market economies. Bank for International Settlements. Disponible en: <https://www.bis.org/publ/bisbull23.pdf>.
- Asociación Nacional de Industriales [ANDI]. (7 de junio de 2021). Encuesta de opinión industrial conjunta (EOIC). Disponible en: <http://www.andi.com.co/uploads/EOIC%20JUNIO%201%20BLOQUEOS.pdf>.
- Astorquiza Bustos, B. A., y Mejía Arango, D. (2021). Income Inequality in Colombia: Reassessing the Effects of Public Spending and Education Provision. *Semestre Económico*, 24(56), 229-252. DOI: <https://doi.org/10.22395/seec.v24n56a10>.
- Ayala-García, J., y Dall’erba, S. (2021). The natural resource curse: Evidence from the Colombian municipalities. *Papers in Regional Science*, 100(2), 581-602. DOI: <https://doi.org/10.1111/pirs.12577>.
- Bank of England. (23 de julio de 2021). How has Covid affected global trade? Disponible en: <https://www.bankofengland.co.uk/bank-overground/2021/how-has-covid-affected-global-trade>.
- Barrett, P., y Chen, S. (2021). *The Economics of Social Unrest*. Disponible en: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2021/08/economics-of-social-unrest-imf-barrett-chen.htm>.

- Blackwill, R. D., y Harris, J. M. (2017). *War by other means: Geoeconomics and statecraft*. Cambridge: Harvard University Press.
- Brinca, P., Duarte, J. B., y Faria e Castro, M. (2020). Is the COVID-19 Pandemic a Supply or a Demand Shock? *Economic Synopses*, (31). DOI: <https://doi.org/10.20955/es.2020.31>.
- Brzezinski, Z. (1997). *The Grand Chessboard*. Nueva York: Basic Books.
- Buzan B., Wæver, O., y Wilde, J. (1998). *Security. A New Framework for Analysis*. Londres: Lynne Rienner Publishers.
- Cantú, C., Cavallino, P., De Fiore, F., y Yetman, J. (2021). *A global database on central banks' monetary responses to COVID-19*. Monetary and Economic Department. BIS Working Papers n.º 934. Disponible en: <https://www.bis.org/publ/work934.pdf>.
- China-Britain Business Council. (3 de marzo de 2021). Why has shipping become so expensive? News and Insights. Disponible en: <https://www.cbcc.org/news-insights/why-has-shipping-become-so-expensive>.
- Coker, C. (2019). *The Rise of the Civilizational State*. Medford: Polity Press.
- Collier, P. (2008). *The Bottom Billion*. Nueva York: Oxford University Press.
- Colombia Risk Analysis. (2021). *Colombia's Role Amid Great Power Competition. Special Report*. Disponible en: <https://www.colombiariskanalysis.com/post/colombia-s-role-amid-great-power-competition>.
- Cordesman, A. (2021). *The Biden Transition and U.S. Competition with China and Russia: The Crisis-Driven Need to Change U.S. Strategy*. Disponible en: <https://www.csis.org/analysis/biden-transition-and-us-competition-china-and-russia-crisis-driven-need-change-us-strategy>.
- Dalio, R. (2021). *Principles for Dealing with the Changing World Order: Why Nations Succeed or Fail*. Nueva York: Simon and Schuster.
- Davidson, J. (2006). *The Origins of Revisionist and Status-Quo States*. Nueva York: Palgrave MacMillan.
- Del Rio-Chanona, M., Penny Mealy, P., Pichler, A., Lafond, F., y Farmer, J. D. (2020). Supply and demand shocks in the COVID-19 pandemic: An industry and occupation perspective, *Oxford Review of Economic Policy*, 36(1), S94–S137. DOI: <https://doi.org/10.1093/oxrep/gra033>.
- Deutsche Welle [DW]. (21 de mayo de 2021). Rusia rechaza estar tras ataques cibernéticos contra Colombia. Disponible en: <https://www.dw.com/>

es/rusia-rechaza-estar-tras-ataques-cibern%C3%A9ticos-contra-colombia/a-57628466.

- Deville, D. (2013). *The Illicit Supply Chain*. Washington: National Defense University Press.
- Donnelly, J. (2000). *Realism and International Relations*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Economic Commission for Latin America and the Caribbean [ECLAC]. (2021). *Economic Survey of Latin America and the Caribbean 2021* (LC/PUB.2021/10-P). Santiago: ECLAC.
- European Union Chamber of Commerce in China. (2021). *Decoupling: Severed ties and patchwork globalization*. Disponible en: <https://meric.org/en/report/decoupling-severed-ties-and-patchwork-globalisation>.
- Farrell, H., Y Newman, A. L. (2019). Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion. *International Security*, 44(1), 42-79. DOI: [https://doi.org/10.1162/isec\\_a\\_00351](https://doi.org/10.1162/isec_a_00351).
- Ferguson, N. (2011). *Civilization: The west and the rest*. Nueva York: Penguin Books.
- Ferguson, N. (2012). *The great degeneration: How institutions decay and economies die*. Nueva York: Penguin Books.
- Friedman, T.L. (2000). *The Lexus and the Olive Tree: Understanding Globalization*. Nueva York: Anchor Books
- Fukuyama, F. (1992). *The End of History and The Last Man*. Nueva York: The Free Press.
- Galstyan, A. (27 de junio de 2016). Third Rome Rising: The Ideologues Calling for a New Russian Empire. National Interest. Disponible en: <https://nationalinterest.org/feature/third-rome-rising-the-ideologues-calling-new-russian-empire-16748>.
- García, M., García, M., Rodríguez, J. C., Revelo, J. E., y Espinosa, J. R. (2011). *Los Estados del país. Instituciones municipales y realidades locales*. Bogotá: DeJusticia. Disponible en: <https://www.dejusticia.org/publication/los-estados-del-pais-instituciones-municipales-y-realidades-locales/>.
- Guarín P., J. (2020). FARC-Hezbollah: The success of Venezuela-Iran proxy groups and their convergence in the Americas. *Security and Defence Quarterly*, 31(4), 117-134. DOI: <https://doi.org/10.35467/sdq/130934>.

- Guerrieri, V., Lorenzoni, G., Straub, J., y Werning, I. (2020). *Macroeconomic Implications of COVID-19: Can Negative Supply Shocks Cause Demand Shortages?* Working paper 26918. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w26918>.
- Gurganus, J. (3 de mayo de 2018). *Russia: Playing a Geopolitical Game in Latin America*. Carnegie Endowment for International Peace. Disponible en: <https://carnegieendowment.org/2018/05/03/russia-playing-geopolitical-game-in-latinamerica-pub-76228>.
- Hadzi-Vaskov, M., Pienknagura, S., y Ricci, L. A. (2021). *The Macroeconomic Impact of Social Unrest*. IMF Working Papers. Disponible en: <https://ssrn.com/abstract=3846286>.
- Harvard's Growth Lab. (2019). *The atlas of economic complexity*. Disponible en: <https://atlas.cid.harvard.edu/>.
- Huntington, S. P. (1993a). *The clash of civilizations and the remaking of world order*. Nueva York: Touchstone.
- Huntington, S. P. (1993b). Why International Primacy Matters. *International Security*, 17(4), 72.
- Infobae. (2021a). El 75 % de los colombianos apoya el paro según Datexco. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/colombia/2021/05/11/el-75-de-los-colombianos-apoya-el-paro-segun-datexco/>.
- Infobae. (2021b). El "Paísa" financió hasta con \$50 millones las protestas en Cali, según la Policía Nacional. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/colombia/2021/08/11/el-paisa-financio-hasta-con-50-millones-las-protestas-en-cali-segun-la-policia-nacional/>.
- Institute for Economics & Peace [IEP]. (2021). *Global Peace Index 2021: Measuring Peace in a Complex World*. Disponible en: <http://visionofhumanity.org/reports>.
- International Crisis Group [ICG]. (2021). *The Pandemic Strikes: Responding to Colombia's Mass Protests*. Crisis Group Latin America Report N°90. Disponible en: <https://www.crisisgroup.org/latin-america-caribbean/andes/colombia/090-pandemic-strikes-responding-colombias-mass-protests>.
- International Monetary Foundation [IMF]. (2021a). *World Economic Outlook: A Long and Difficult Ascent*. Disponible en: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO>.

- International Monetary Foundation [IMF]. (2021b). *Fiscal Monitor*. Disponible en: <https://www.imf.org/en/Publications/FM>.
- Jordán, J. (2018). *La importancia del espacio geográfico: Un modelo de análisis geopolítico para el estudio de las RR. II. Documento Marco*. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos. Disponible en: <https://www.iecee.es/contenido/noticias/2018/02/DIEEEM04-2018.html>.
- Lackner, M., Sunde, U., y Rudolf Winter-Ebmer. R. (2021). *COVID-19 and the Forces Behind Social Unrest*. Institute for Advanced Studies (IHS). Working Paper 37. Disponible en: <https://irihs.ihs.ac.at/id/eprint/5987/1/ihs-working-paper-2021-lackner-sunde-winter-ebmer-covid-19-forces-behind-social-unrest.pdf>.
- Lissner, R. (2018). What Is Grand Strategy? Sweeping a Conceptual Minefield. *Texas National Security Review*, 2(1). DOI: <http://dx.doi.org/10.26153/tsw/868>.
- Lozano, C. (15 de mayo de 2021). La instrumentalización de las marchas y protestas. Disponible en: <https://www.asuntoslegales.com.co/analisis/cesar-lozano-2916230/la-instrumentalizacion-de-las-marchas-y-protestas-3170428>.
- Lynn-Jones, S. M. (2002). The Tragedy of Great Power Politics, Review Essay. *International Affairs*, 78(2), 365-356.
- Makin, A., y Layton, A. (2021). The global fiscal response to COVID-19: Risks and repercussions. *Economic Analysis and Policy*, 69, 340-349. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.eap.2020.12.016>.
- McCormick, D., Luftig, C. E., y Cunningham, J. M. (2020). Economic Might, National Security, and the Future of American Statecraft. *Texas National Security Review*, 3(3). DOI: <http://dx.doi.org/10.26153/tsw/10222>.
- McFate, S. (2019). *The new rules of war: Victory in the age of durable disorder*. Nueva York: HarperCollins.
- McNeish, J.A. (2018). Resource Extraction and Conflict in Latin America. *Colombia Internacional*, (93), 3-16. DOI: <https://doi.org/10.7440/colombiaint93.2018.01>.
- Mearsheimer, J. J. (1994). The False Promise of International Institutions. *International Security*, 19(3), 5-49. DOI: <https://doi.org/10.2307/2539078>.
- Mearsheimer, J. J. (2001). *The tragedy of Great Power politics*. Nueva York: Norton.



- Meirkhanova, A. (15 de octubre de 2021). Perspectives | Russia's (not so free) trade agenda. EurasiaNet. Disponible en: <https://eurasianet.org/perspectives-russias-not-so-free-trade-agenda>.
- Mesjasz, C. (2004). *Economic Security*. Paper presented at the IPRA General Conference. Cracow University of Economics, Cracovia, Polonia.
- Miklaucic, M. y Brewer, J. (Ed.) (2013). *Convergence: Illicit networks and national security in the age of globalization*. Washington: National Defense University Press - Center for Complex Operations Institute for National Strategic Studies.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia [MinComercio]. (2021a). Contexto macroeconómico de Colombia. Disponible en: <https://www.mincit.gov.co/estudios-economicos/estadisticas-e-informes/informes-economicos>.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia [MinComercio]. (2021b). MinComercio se une a la celebración del Día Internacional de la mipyme. Disponible en: <https://www.mincit.gov.co/prensa/noticias/industria/celebracion-del-dia-internacional-de-la-mipyme>.
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Fedesarrollo & The World Bank. (2021). *Striking a Balance: Toward a Comprehensive Housing Policy for a Post-covid Colombia*. Disponible en: <https://www.minvivienda.gov.co/publicacion/hacia-una-politica-integral-de-vivienda-para-una-colombia-post-covid-toward-comprehensive-housing-policy-post-covid-colombia>.
- Mitzen, J. (2016). Ontological Security in World Politics: State Identity and the Security Dilemma. *European Journal of International Relations*, 12(3), 341-370. DOI: <https://doi.org/10.1177%2F1354066106067346>.
- Morrison, W. (30 de julio de 2018). *China-U.S. Trade Issues*. Washington: Congressional Research Service - CRS, 7-5700. RL33536.
- Neu, C. R., y Wolf, C. Jr. (1994). *The Economic Dimensions of National Security*. Santa Monica: RAND Corporation, MR-466-OSD. Disponible en: [https://www.rand.org/pubs/monograph\\_reports/MR466.html](https://www.rand.org/pubs/monograph_reports/MR466.html).
- Nigar, N. (2017). Review of State Capitalism: How the Return of Statism is Transforming the World, by J. Kurlantzick. *Strategic Studies*, 37(4), 188-190. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/48537581>.
- Omand, D. (2014). *Securing the state*. Oxford: Oxford University Press.
- Organization for Economic Cooperation and Development [OECD]. (2020). *Keys to resilient supply chains: Policy tools for preparedness and*

*responsiveness*. Disponible en: <https://www.oecd.org/trade/resilient-supply-chains/>.

- Petersen K.L. (2014) *The Politics of Corporate Security and the Translation of National Security*. En K. Walby y R. K. Lippert (Eds), *Corporate Security in the 21st Century. Crime Prevention and Security Management*. Londres: Palgrave Macmillan. DOI: [https://doi.org/10.1057/9781137346070\\_5](https://doi.org/10.1057/9781137346070_5).
- Rice, C., y Zegart, A. B. (2018). *Political risk: How businesses and organizations can anticipate global insecurity*. Londres: Weindenfeld & Nicholson.
- Rodrik, D. (2011). *The globalization paradox: why global markets, states, and democracy can't coexist*. Oxford: Oxford University Press.
- S&P Global Platts. (8 de enero de 2021). China's 2020 GDP rises 2,3 %, robust economic growth expected in 2021. Disponible en: <https://www.spglobal.com/platts/en/market-insights/latest-news/oil/011821-chinas-2020-gdp-rises-23-robust-economic-growth-expected-in-2021>.
- Sachs, J. (2020). *The ages of globalization: Geography, technology, and institutions*. Nueva York: Columbia University Press.
- Sahid, G. (2017). *La herencia bizantina-ortodoxa y la tradición petrina, enmarcada en el testamento de Pedro el Grande, como fuente de las decisiones geopolíticas de Rusia sobre Eurasia* (tesis de pregrado). Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia. Disponible en: <http://repository.urosario.edu.co/handle/10336/5424>.
- Speranza, L. (2020). *Front Matter. In A Strategic Concept for Countering Russian and Chinese Hybrid Threats*. Atlantic Council. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/resrep260381>.
- Szepan, M. (23 de febrero de 2021). *The great decoupling? The future of relations between China and the West*. Disponible en: <https://www.sbs.ox.ac.uk/oxford-answers/great-decoupling-future-relations-between-china-and-west>.
- The Economist*. (2012). The rise of state capitalism. Disponible en: <http://www.economist.com/node/21543160>.
- The Economist*. (2016). The Global Economy: An Open and Shut Case. Disponible en: <https://www.economist.com/news/special-report/21707833-consensus-favour-open-economies-cracking-says-john-osullivan>.
- United Nations Conference on Trade and Development [UNCTAD]. (2020). World Investment Report 2020: International production beyond the pandemic.

Disponible en: [https://unctad.org/system/files/official-document/wir2020\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/wir2020_en.pdf).

- Velasco, A. (8 de junio de 2021). *Five macroeconomic lessons COVID-19 has taught us*. Londres: London School of Economics and Political Science - LSE British Politics and Policy. Disponible en: <https://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/macro-economic-lessons-covid19/>.
- Verisk Maplecroft. (2021). Political Risk Outlook 2021 - The age of flux and flex. Disponible en: <https://www.maplecroft.com/insights/analysis/political-risk-outlook-2021/>.
- Vidakis I., Baltos G., y Balodis, J. (2017). Geopolitics of Energy versus Geoenergy of Politics. *Social Sciences Bulletin*, 2(25), 38-55.
- Vidakis I., y Baltos, G. (2015) Security Aspects of Geoenergy and the Significance of Energy Resources Management in International Politics. *Geopolitics of Energy*, 37(3), 2-16.
- Wæver, O. (1995). Securitization and Desecuritization. En Ronnie D. Lipschutz (Ed.), *On Security* (pp. 46-86). Nueva York: Columbia University Press.
- Witt, M., Li, P., Välikangas, L., y Lewin, A. (2021). De-globalization and Decoupling: Game Changing Consequences? *Management and Organization Review*, 17(1), 6-15. DOI: <http://10.1017/mor.2021.9>.
- Yueh, L. (2019). *The Great Economists: How Their Ideas Can Help Us Today*. Londres: Penguin Books.

# Seguridad energética nacional

Mauricio Gómez Machado\*

## ¿Qué entendemos por la seguridad energética de un Estado?

La *seguridad energética de un Estado* es un concepto que reúne los aspectos necesarios para garantizar el suministro de energía que requiere el país para atender su demanda y para asegurar los insumos que requieren sus planes de crecimiento. Para ese fin, el Estado debe, según su modelo económico, disponer de un marco regulatorio adecuado para que las inversiones en todos los eslabones de la cadena de suministro se hagan de manera oportuna. Así, el concepto de seguridad energética nacional debe ocuparse no solo de la actividad de generación, producción o importación; también debe garantizar que la regulación establezca las condiciones necesarias para que la expansión y la operación de la transmisión o el transporte de los energéticos se haga a tiempo, al igual que la distribución y la comercialización de estos.

Por otra parte, se requiere tener un robusto plan de contingencias para hacerle frente a las externalidades que pueden poner en peligro la prestación del servicio de cualquiera de los eslabones de la cadena, bien sea por circunstancias propias de la naturaleza o por actos malintencionados. Para ello, lo ideal es que se disponga de los incentivos suficientes para que se cuente con una infraestructura redundante y con los recursos que requieren las fuerzas armadas para proteger los activos y garantizar las condiciones de seguridad que requieren los proyectos en construcción.

---

\* Director general de Consultoría Regulatoria, excomisionado de la CREG, gerente de Desarrollo de Negocios de Cerrejón y CFO de TGI, entre otros cargos, que forman su amplia experiencia internacional en banca de inversión, consultoría y estructuración de negocios. Correo electrónico: mauricio.gomez@consultoriaregulatoria.com.

Lo anterior implica un reto económico y político, pues si bien todo el mundo quiere la confiabilidad del suministro, difícilmente se cuenta con la disposición a pagar por esto. Tal circunstancia es especialmente notoria en los países en vía de desarrollo, como Colombia, donde el Estado no cuenta con los recursos para hacer esto por su cuenta, y los usuarios son reacios a pagar por la infraestructura redundante o por la seguridad militar. Así que constantemente se observa que además de los análisis técnicos que avalan las decisiones en materia de seguridad energética, se requiere de una habilidad política para poder implementar las medidas necesarias. No es suficiente con que se identifique la necesidad y con la demostración de un beneficio mayor que los costos en estos asuntos, también se requiere luchar contra la idiosincrasia de algunos agentes y de los usuarios.

Históricamente se empieza a hablar de seguridad energética en todos los países después de las experiencias de la Segunda Guerra Mundial, cuando, en general, la demanda energética de los países desarrollados superaba su oferta interna. Esto los forzaba a recurrir a importaciones desde países en desarrollo, cuya estabilidad política incidía directamente en la confiabilidad del suministro y en la volatilidad de precios de los energéticos. Lo anterior explica por qué el control geopolítico de los países productores se convirtió en prioridad tanto para las potencias mundiales como para las grandes compañías.

La confiabilidad del suministro ha hecho parte del primer renglón de las prioridades desde ese entonces, no solo para tener un abastecimiento ininterrumpido de petróleo y sus derivados, sino también de las fuentes primarias para la generación de energía eléctrica, así como de gas combustible (natural y gas licuado del petróleo). Todo esto a precios eficientes, pero garantizando siempre la suficiencia financiera para los inversionistas, bien sean públicos o privados.

El desarrollo de la seguridad energética se ha abordado desde diferentes frentes. Algunos países han fortalecido su poder político y militar para tener un control geopolítico de las zonas productoras de petróleo. Otros se han enfocado en implementar una estrategia de diversificación de su matriz energética, priorizando el aumento de la participación de nuevas fuentes de energía en su dieta. También ha habido países con una política clara de reducción de su dependencia de combustibles importados. Tal es el caso de Brasil, que le ha apostado decididamente a la reducción de su dependencia de las importaciones de petróleo impulsando y fortaleciendo la participación del etanol producido localmente en su canasta energética; asimismo se puede destacar el plan de desarrollo del gas de esquisto de los Estados Unidos de América, que cambió drásticamente su balanza comercial energética, sustituyendo sus importaciones de gas natural y de gas licuado de petróleo, e incluso de combustibles líquidos como el *fuel oil* 6. Este último ejemplo ilustra cómo el desarrollo tecnológico que permitió explotar hidrocarburos en yacimientos no convencionales se convirtió en un hito energético que

está cambiando la política internacional, además de cambiar estructuralmente los mapas de importaciones y exportaciones de los recursos energéticos.

Además, se evidencia que cada país ha construido su propio concepto de seguridad energética. Por ejemplo, la Unión Europea ha venido haciendo esfuerzos grandes por reducir su dependencia energética de países como Rusia, que a su vez ha hecho esfuerzos por retomar el control de las rutas de transporte de sus hidrocarburos.

Colombia, por su parte, ha venido desarrollando el concepto de seguridad energética enfocado a aumentar la confiabilidad de la disponibilidad del suministro energético, representado en combustibles líquidos, electricidad y gas natural; y sus indicadores han sido positivos, especialmente cuando se han puesto a prueba con la ocurrencia de fenómenos climáticos extremos como el del fenómeno de El Niño.

Por otra parte, Colombia ha sido un país exportador de petróleo, motivo por el cual la economía del país ha estado ligada al precio del crudo en los mercados internacionales. Adicionalmente, el conflicto sufrido por el país desde la década de 1960 ha afectado el suministro energético por los constantes ataques a la infraestructura energética, torres de electricidad y oleoductos (González Posso, 2011).

### **Situación actual de la seguridad energética en Colombia**

Para hacer un diagnóstico del estado de la seguridad energética en Colombia se abordará el análisis por separado para diferentes fuentes de energía, a saber: energía eléctrica, gas combustible (gas natural y gas licuado del petróleo) y combustibles líquidos. Esto incluye un contexto histórico para cada uno, en el que se puede observar la evolución que ha tenido el país en la diversificación de las fuentes y en la expansión de la infraestructura, ambos aspectos fundamentales para garantizar la seguridad energética nacional.

Es importante tener en cuenta que el desarrollo del sector eléctrico y el del gas combustible ha estado de la mano de la evolución de los marcos legales y regulatorios del sector de los servicios públicos, mientras que lo relacionado con los combustibles líquidos ha tenido un marco normativo separado.

## **Seguridad energética en el sector eléctrico**

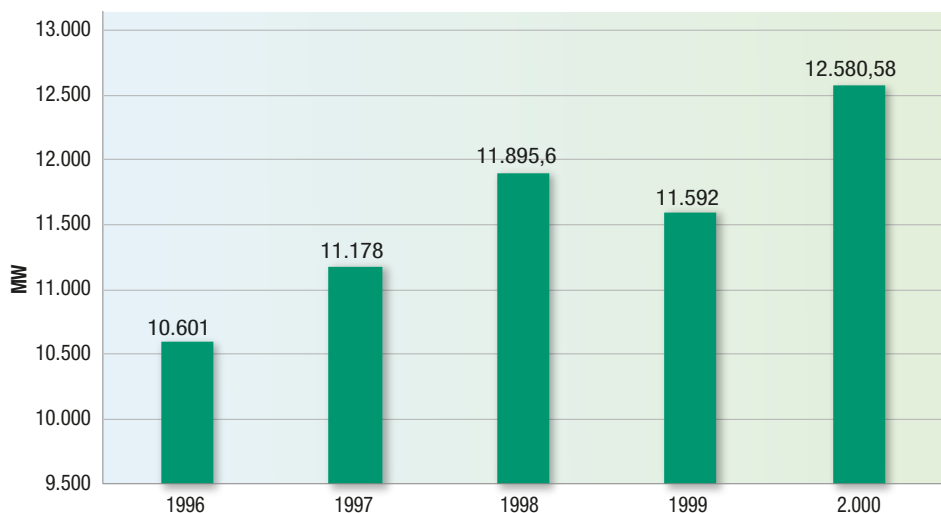
Los últimos 30 años han traído cambios profundos en el marco normativo de los servicios públicos en Colombia, que se han traducido en un fortalecimiento de la seguridad energética nacional. Sin embargo, hay todavía un camino muy largo por recorrer para alcanzar una posición de tranquilidad que le genere a sus habitantes las condiciones deseadas para el desarrollo que pretende el país.

Estos años también han estado acompañados de fenómenos de distinta índole que han puesto a prueba el sistema energético nacional y que han evidenciado la necesidad de seguir fortaleciendo la confiabilidad del suministro en los diferentes eslabones de la cadena, bien sea a través de estrategias que conduzcan a que el país cuente con una infraestructura cada vez más robusta y mejor protegida.

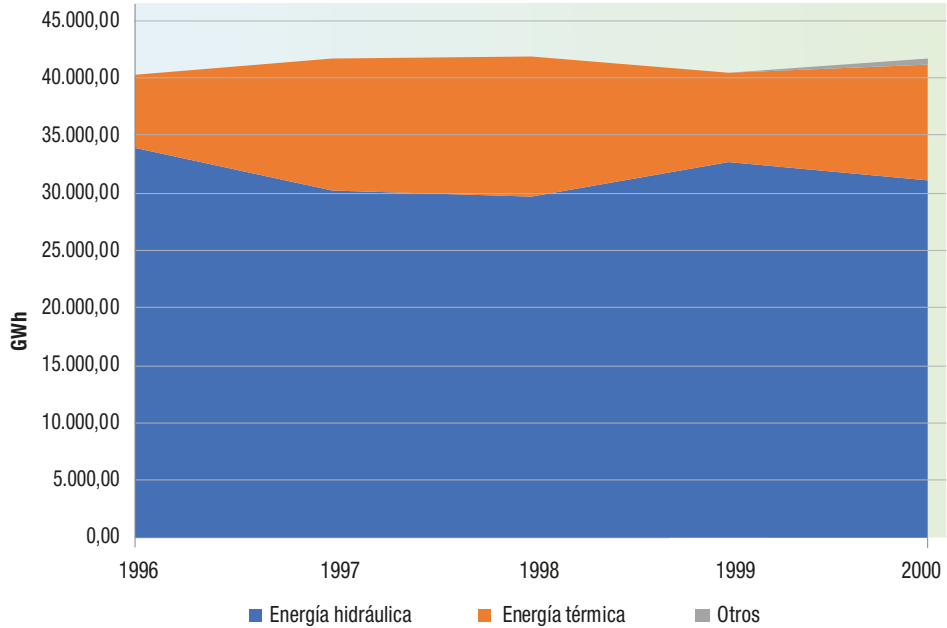
Dentro de estos acontecimientos encontramos algunos de origen natural, como el fenómeno de El Niño, que cada vez que ha llegado estresado al sistema eléctrico nacional, que a inicios de los años noventa dependía en gran medida, y de manera exclusiva, de generación a base de plantas hidroeléctricas. Para ese entonces, más del 85 % de la capacidad de generación eléctrica en Colombia dependía de esta fuente, y más del 94 % de la generación efectiva se hacía con estas plantas. En 1992 y 1993, el atraso en la entrada en operación de una nueva planta junto con la llegada de un periodo de sequía severo (Fenómeno de El Niño) obligó a un racionamiento eléctrico muy fuerte y prolongado, cerca del 30 % de la demanda no se atendió durante un periodo de 13 meses. Esto resultó ser demasiado costoso para Colombia, que vio frenado su crecimiento económico en casi 300 puntos básicos de su producto interno bruto. Tanto que marcó la que desde entonces y aún hoy en día es una de las prioridades de la política energética nacional: ¡la confiabilidad por encima de todo! (gráfica 1).

La generación efectiva de energía eléctrica en Colombia durante los años noventa dependía en gran medida de la energía hidráulica, tal como se evidencia en la gráfica 2, seguida por las termoeléctricas en menor medida y, con una participación casi nula, otras fuentes de generación.

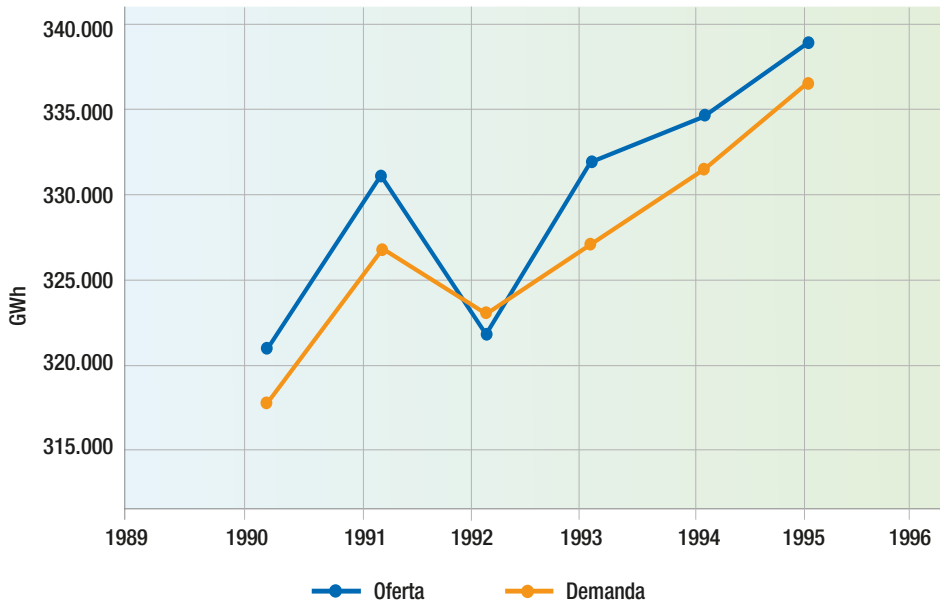
**Gráfica 1. Capacidad efectiva neta (1996-2000)**



Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento Nacional de Planeación [DNP] (2004).

**Gráfica 2. Capacidad instalada por tecnología (1996-2000)**

Fuente: Elaboración propia con datos de DNP (2004).

**Gráfica 3. Oferta y demanda de energía eléctrica (1990-1995)**

Fuente: Elaboración propia con datos de la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG, 1994).



En los datos presentados por la Unidad de Planeación Minero-Energética (UPME) y por el Ministerio de Minas y Energía sobre los balances energéticos para el periodo entre 1975 y 2006, se observa que la oferta fue superior a la demanda, cubriendo las necesidades del mercado energético colombiano a excepción de 1992 y 1993, donde se puede apreciar que la oferta nacional de energía eléctrica no fue suficiente para cubrir todas las necesidades demandadas por el mercado. Si bien el déficit en la gráfica 3 solo se ve en un momento puntual, el racionamiento energético que el país vivió fue más prolongado y severo, pues en su momento la incertidumbre obligaba a que se guardara prudentemente algo de la energía que bien hubiese podido faltar en el futuro. Además, la red de transmisión tenía en algunas regiones un desarrollo aún incipiente, lo que causaba que no se pudiera evacuar toda la energía de algunas regiones hacia el sistema interconectado nacional.

El sector eléctrico en particular pasó de ser uno de los principales dolores de cabeza en Colombia, donde era uno de los principales renglones causantes de la deuda externa del país, a ser uno de los sectores que hoy en día más le aporta al PIB nacional.

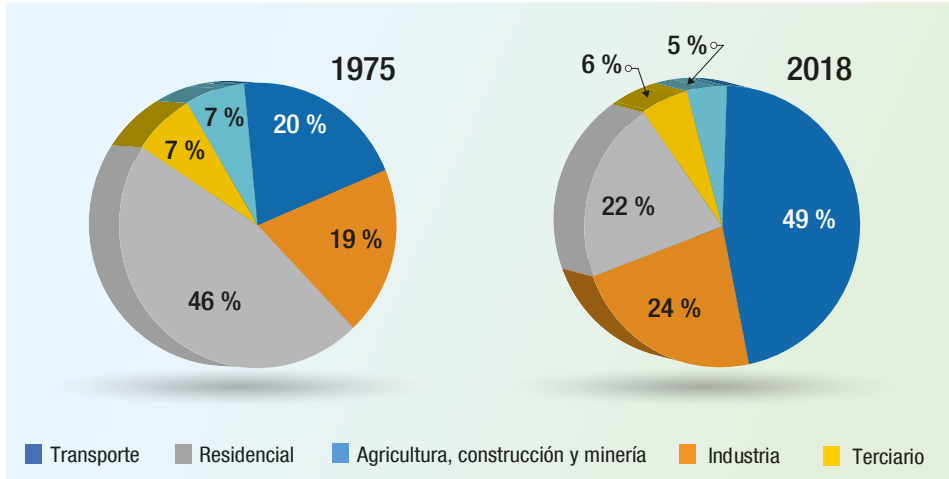
## Evolución histórica de la oferta y demanda de energía

La oferta de energía primaria en Colombia está compuesta predominantemente por combustibles fósiles (carbón y petróleo), con una participación cercana al 77 % del total mientras que la hidroelectricidad, el gas natural y las fuentes no convencionales de energía renovable (bagazo, biocombustibles y leña) suman el restante 23 %. Al observar la evolución histórica de la oferta y la demanda de energía de nuestro país durante las últimas cuatro décadas, se evidencian fuertes cambios tanto en los usos finales de la energía como en la composición de la matriz energética de la economía. Así, en los 43 años comprendidos entre 1975 y 2018, el consumo final de energía se incrementó un 78 %, pasando de 735 PJ a 1.308 PJ, que equivale a una tasa de crecimiento promedio anual de 1,81 %. Este crecimiento se explica principalmente por el aumento del consumo en la industria manufacturera y en el sector transporte, que presentaron tasas promedio anuales de crecimiento del 2,4 % y 5,9 % respectivamente. El incremento en estos sectores contrasta con la disminución de consumo de energía del sector residencial, que era el más intensivo en 1975, con un 46 % de participación en la demanda de energía, debido principalmente a la sustitución del consumo de leña por la penetración del gas combustible (reducción de 63 % en el período de análisis) (Unidad de Planeación Minero-Energética [UPME], 2019) (gráfica 4).

Si el análisis lo enfocamos no en el consumo de energía primaria total, sino solo en aquella utilizada para la generación de energía eléctrica, lo que encontramos es que con el paso de los años, desde que se implementaron los cambios

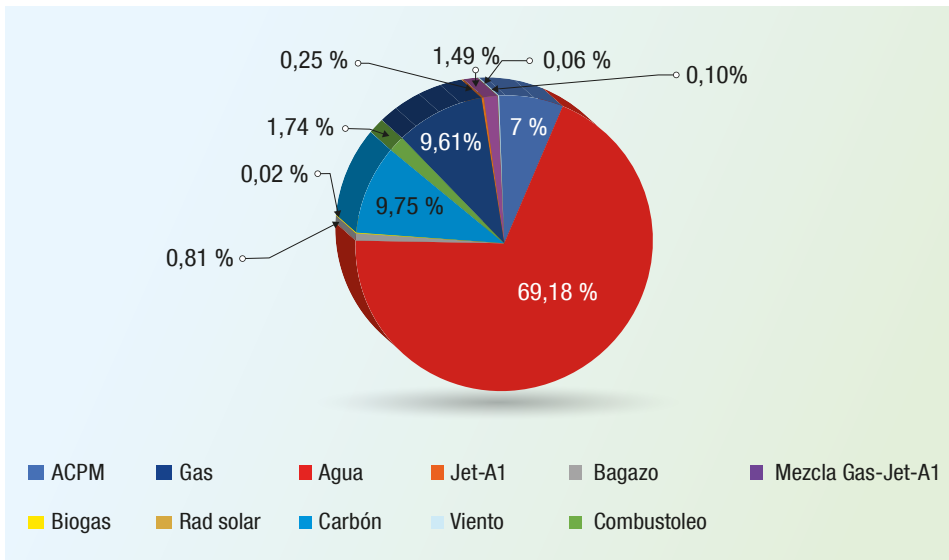
regulatorios del cargo por capacidad y, posteriormente, el del cargo por confiabilidad en 2006, la matriz de generación está mucho más balanceada, y si bien el agua sigue teniendo un rol protagónico, el país tiene una mayor confiabilidad en el suministro por cuenta de diversificación de la canasta y por la expansión de la capacidad (gráfica 5).

**Gráfica 4. Participación porcentual por sectores en el consumo final de energía (1975-2018)**

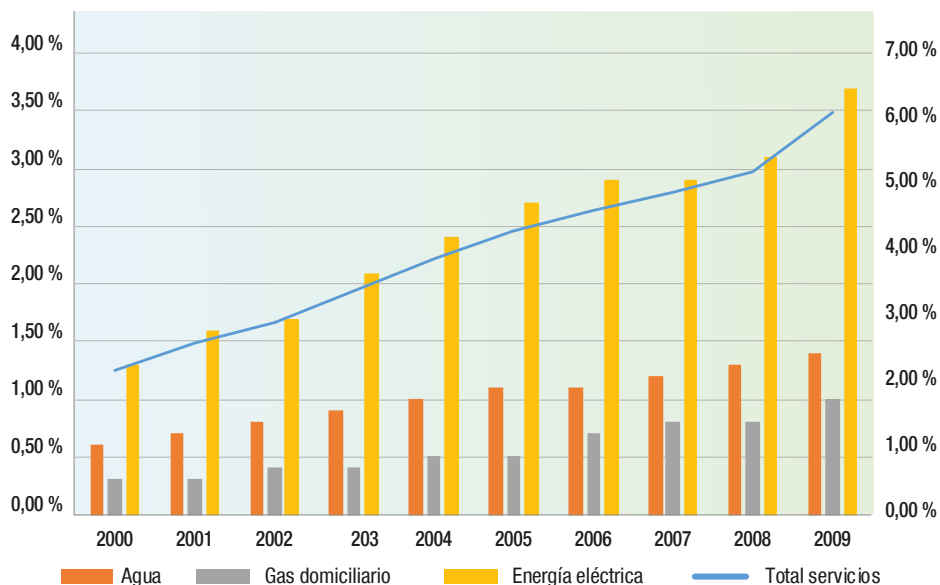


Fuente: Elaboración propia con datos de UPME (2019).

**Gráfica 5. Capacidad efectiva por recurso (2018)**



Fuente: Elaboración propia con datos de XM (2020).

**Gráfica 6. Evolución de la participación de los servicios públicos en el PIB total (2000-2009)**

Fuente: Elaboración propia con datos de UPME (2011).

Con la evolución de la matriz energética, Colombia se ha logrado posicionar a como una de las matrices más confiables y eficientes, lo que antes era un dolor en cabeza hoy. En 2021, el sector energético aporta significativamente al producto interno bruto (PIB) nacional.

En la última década, los servicios públicos y, particularmente, los del sector energético, han incrementado su participación en el PIB, constituyéndose hoy día en uno de los ejes de las locomotoras que el Gobierno nacional definió en la Ley 1450 de 2011, Plan Nacional de Desarrollo, para el fortalecimiento y crecimiento de la economía, la generación de empleo y la reducción de la pobreza.

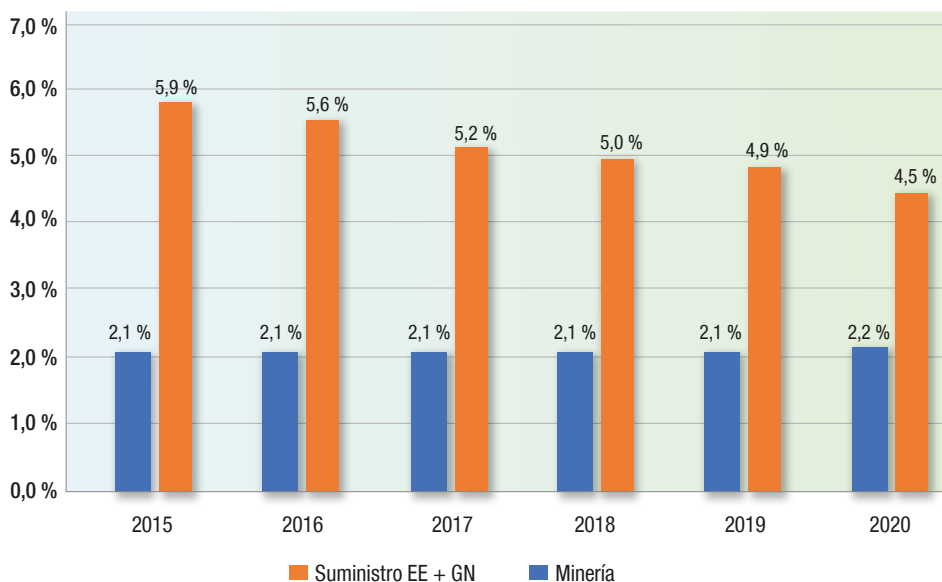
Como se observa en la gráfica 6, la participación de estos servicios públicos se incrementó del 2,2 % en 2000 a 6,1 % en 2009. Particularmente, se destaca la participación del sector de energía eléctrica respecto a los demás sectores, aumentándose en casi tres veces su participación en el PIB del 1,3 % en 2000 a 3,7 % en 2009. La participación actual del sector minero energético se observa en la gráfica 7.

Este cambio se dio gracias al giro que decidió darle el país en cómo se prestan los servicios públicos en el interior del territorio nacional, lo que incluyó abrirle la puerta a la inversión privada en este sector.

Para esto, primero se dieron unas reformas normativas que empezaron por el cambio constitucional en 1991, que torna el rol estatal en materia de servicios

públicos de omnipresente a concentrarse principalmente en las tareas de regulación, planeación y vigilancia y control. La Constitución Política de 1986 establecía que los servicios públicos debían ser prestados por el Estado, mientras que la de 1991 determinaba que el Estado debía garantizar la prestación de los servicios públicos, mas no dictaba que estos debían ser prestados directamente por el Estado. Esta sutil pero importante diferencia marcaba el camino para que la inversión privada pudiera incursionar en este sector. Solo hacía falta que los incentivos fueran los correctos para que esta inversión llegara. Esto se moldeó aún más con la expedición de dos leyes que forman las bases del marco legal que rige para estas actividades, ellas fueron la Ley 142 de 1994, también llamada Ley de Servicios Públicos, y la Ley 143 de 1994 o Ley Eléctrica. Con ella se crean algunas entidades que desde ese momento han jugado un papel fundamental en la seguridad energética nacional: la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) y la Unidad de Planeación Minero-Energética (UPME). La primera encargada de la regulación económica del sector, cuya competencia fue extendida recientemente hasta, incluso, los combustibles líquidos; cobijando también, desde el principio, lo relativo a energía eléctrica y gas combustible (gas natural, gas licuado del petróleo y biogás). Y la UPME, responsable por la planeación del sector, cuyo alcance ha sido indicativo en algunos aspectos, como la expansión del parque de generación de energía eléctrica, por ejemplo; pero también es vinculante en algunos otros, como la expansión de los sistemas de transmisión nacional y regional, y ahora también del sistema nacional de transporte de gas.

**Gráfica 7. Evolución anual de la participación directa del sector minero-energético en PIB Colombia**



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Minas y Energía (2019).

## El mercado de la energía eléctrica en Colombia

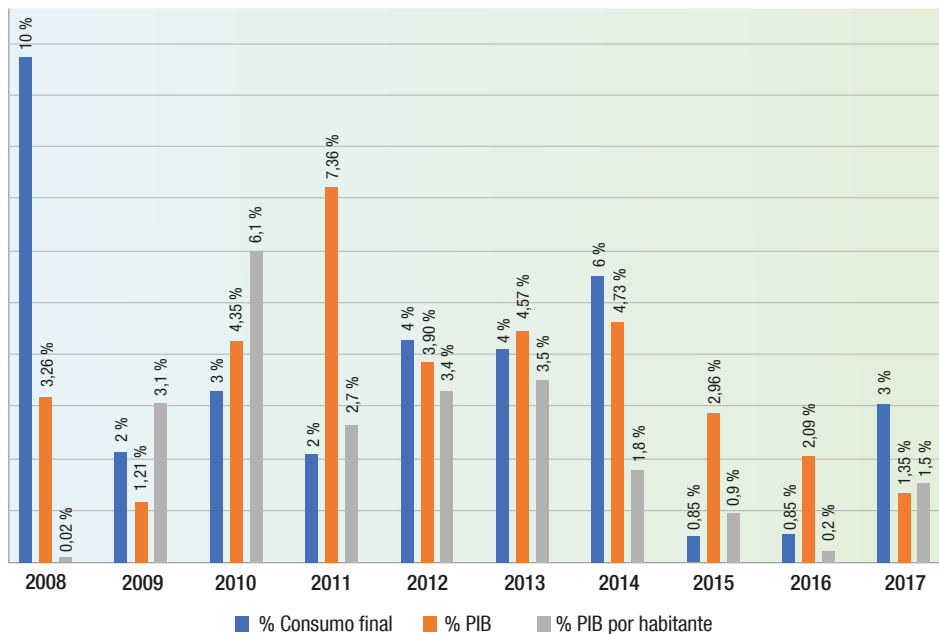
El sector energético colombiano ha tenido muchos cambios en toda la historia, pasando desde periodos de interconexión estatal hasta un mercado regulado con incentivos a proyectos de inversión que ayuden a expandir la matriz energética del país (DNP, 2004; Larsen *et al.*, 2004). De la misma manera, la evolución del sector energético ha propiciado el crecimiento económico, ya sea desde encontrar nuevos insumos para la generación de energía térmica, como el gas natural o los combustibles líquidos, hasta proyectos hidroeléctricos de gran envergadura que ayudan a asegurar la capacidad de generación. A su vez, estos proyectos desarrollan los sectores productivos y promueven la inversión extranjera y el crecimiento de los mercados como principales aportes al crecimiento de los países (Stevens, 2000).

Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE, 2018), el índice de producción industrial<sup>1</sup> para 2018 creció un 3,3 % y tuvo una contribución del 2,9 % en el valor agregado del índice, compensando los demás sectores que tuvieron un decrecimiento para el mismo año. Esto quiere decir que uno de los sectores que mayor sostenimiento han dado al sector productivo en Colombia es el eléctrico, el cual, desde 2014, ha mantenido un crecimiento mensual de 0,3 %, acorde a la misma entidad. En complemento, los flujos de inversión extranjera para los sectores de electricidad, gas y agua han mantenido una inversión anual promedio de 443 millones de dólares, conforme a lo reportado por el Banco de la República. Es decir, pese a las recesiones y los ciclos económicos, el crecimiento de la infraestructura energética se ha mantenido constante.

De modo que las inversiones y el desarrollo del sector energético en Colombia han contribuido al crecimiento económico del país. Esto se observa debido a las necesidades a satisfacer en infraestructura y a las exigencias inherentes de tener un sector productivo más robusto (aumento de capacidad). No obstante, los grandes ciclos económicos del país no han tenido el mismo impacto en el consumo de energía, tal y como expone Stevens (2000), quien indica que la demanda de energía en países en vía de desarrollo no se correlaciona con el crecimiento económico. Lo anterior se demuestra con la gráfica 8, ya que en los periodos de mayor crecimiento del consumo no coincidieron con ciclos económicos ascendentes. De hecho, los niveles de consumo de energía para 2008 crecieron alrededor de un 10 %, mientras que el PIB tuvo una variación del 3,26 %, y el PIB per cápita de un 0,02 %. Esto quiere decir que el consumo de energía puede no correlacionarse a los niveles de ingresos de las personas, sino a otros factores como los sociales, políticos, ambientales o culturales (gráfica 8).

---

1 “El índice de producción industrial (IPI) es una operación estadística a través de la cual el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) obtiene y compila la información de evolución de la variable producción real del sector industrial colombiano en el corto plazo. El índice de producción industrial (IPI) se calcula con base en la información de la producción real, que suministran mensualmente los agentes industriales a la Encuesta Mensual Manufacturera (EMM) y los registros administrativos provenientes de entidades externas al DANE” (DANE, 2018).

**Gráfica 8. Variación porcentual del consumo anual de energía (PIB y PIB per cápita, 2008-2017)**

Fuente: Elaboración propia con datos de Datosmacro.com (s. f.).

De esta manera, el desarrollo del sector eléctrico ha visto dos tipos de transformaciones: la primera se debe a una necesidad de ampliar la infraestructura eléctrica nacional a través de la regulación económica (Energisinc, 2017; García y Dyner, 2000), y la segunda es por medio de la regulación que se generan los incentivos a los diferentes agentes del mercado para que exista una continua inversión en el sector eléctrico, lo cual se refleja en los índices de análisis productivo mencionados anteriormente.

## Contexto histórico del sector energético en Colombia

La evolución del sector energético ha sido marcada por hitos que han provocado cambios estructurales en la configuración del mercado eléctrico en Colombia, es decir, ante continuos fallos se reorganiza en su conjunto el sistema. Acorde con el Departamento Nacional de Planeación (2004), en cada nuevo paradigma del sector se han identificado tres etapas del desarrollo que rediseñaron la infraestructura energética en Colombia.

En la primera mitad del siglo XX, la necesidad de tener mejores fuentes para la generación de energía estaba en manos del contexto local y municipal, y la iniciativa sobre la construcción, administración y operación del sistema se concentraba en las empresas privadas. Lo anterior se debe a la ausencia de un sistema

de interconectado nacional (Santos Molano y Gutiérrez Cely, 1985). Asimismo, para este periodo de tiempo, la Ley 113 de 1928 o Ley de Aguas, le dio valor al potencial hidroeléctrico en Colombia, y a través de la Ley 109 de 1936 se creó el Departamento de Empresas de Servicios Públicos con el fin de tener el manejo técnico y económico del sistema eléctrico.

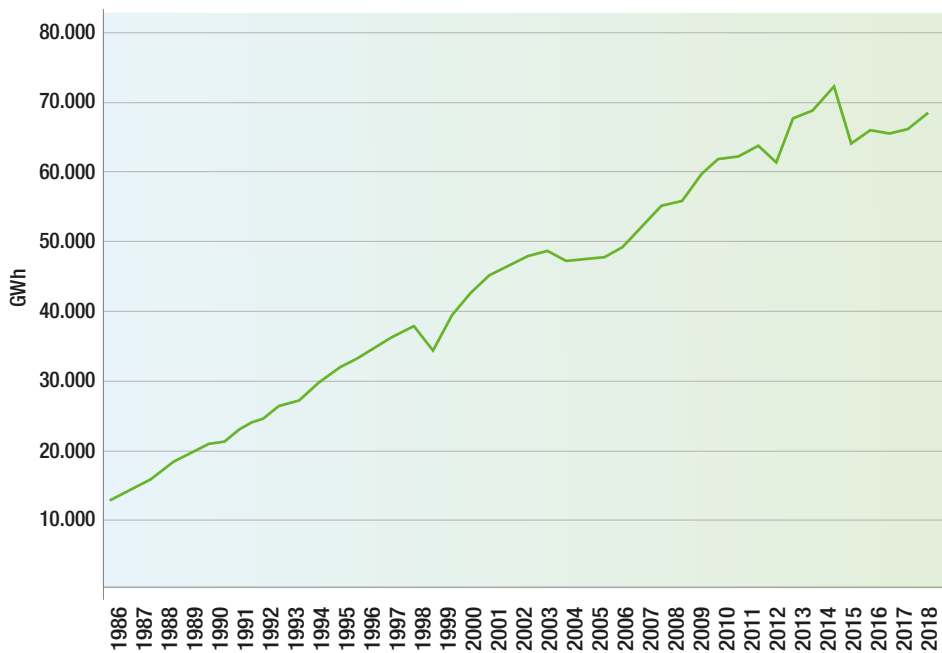
En contraposición a la tendencia marcada en la primera mitad del siglo XX, el sector eléctrico empezó una expansión del sistema. En este tiempo cambió el paradigma de empresas locales a regionales, y con ello la transición de las empresas con capitales privados a su completa estatalización. Este hecho comenzó con la creación de Electroaguas, por medio de la Ley 80 de 1946, en donde se diseñó la primera estrategia expansión del sistema desde 1954 a 1970 (Departamento Nacional de Planeación, 2004). Asimismo, surgió el Comité de Interconexión, en las que hacían parte las empresas públicas con mayor cobertura en el país, Electroaguas y el DNP, en donde se creó la estructura institucional para la interconexión y ampliación del sistema con la creación de la empresa Interconexión Eléctrica S. A. (ISA).

Las principales funciones de ISA, además de la interconexión entre empresas pertenecientes a la compañía, era la de establecer prioridades para la construcción de centrales de generación y control del despacho eléctrico, así como intervenir en situaciones de emergencia (DNP, 2004). No obstante, el modelo de planificación estatal en el que ISA realizaba el planteamiento técnico y la Comisión Nacional de Energía aprobaba los planes de expansión estuvo en crisis desde la década de los ochenta, ya que todo tipo de decisión tenía un andamiaje burocrático bastante amplió que hacían ralentizar las decisiones urgentes frente a la matriz energética. Es así como para el año 1983 y el periodo 1992-1993, Colombia sufrió los dos mayores apagones de su historia (Sioshansi y Pfaffenberger, 2006).

Esta situación fue ocasionada por la incapacidad del Estado colombiano de asumir responsabilidades financieras frente a la expansión de la capacidad de generación de energía (Sioshansi y Pfaffenberger, 2006), tal y como se observa en la gráfica 9. Para los años 1992 y 1993, la capacidad de generación tuvo un decrecimiento del 9,1 %; es decir, el sistema no garantizaba el abastecimiento eléctrico al país ante emergencias, ya que dicha situación en su mayoría fue causada por la sequía generalizada que produjo el fenómeno de El Niño, que fue especialmente intenso en esos años.

Este último paradigma, así como el contexto colombiano y latinoamericano de la década de los ochenta y noventa sobre crisis en sus sistemas eléctricos, hicieron que comenzará la desregulación del sector eléctrico colombiano (Rothwell y Gómez, 2003; Sioshansi y Pfaffenberger, 2006) a través del cambio constitucional y las leyes 142 y 143 de 1994, que promovían la separación de los sectores.

Gráfica 9. Generación histórica de energía (1975-2018)



Fuente: Elaboración propia con datos de UPME (2019).

## Desregulación del mercado eléctrico colombiano

Para Colombia, el cambio estructural del sistema se debe a tres grandes razones: (1) al colapso del sistema debido a los dos grandes apagones producidos en 1983 y en 1992-1993 (García y Dyner, 2000); (2) a la incapacidad financiera del gobierno de aumentar la capacidad del sistema, ya que sus esfuerzos y el presupuesto se concentraban en enfrentar el contexto social y económico de la época; y (3) el sistema tenía pérdidas no técnicas debido a su estructura poco eficiente y burocrática que agudizaban aún más el problema de la insolvencia financiera de las empresas estatales (Larsen *et al.*, 2004).

En esta nueva configuración del sistema eléctrico se separaron las actividades de generación, transmisión y distribución de energía. Es decir, al desregularse el mercado, en primer lugar, las empresas podrían ser adquiridas por capitales privados; sin embargo, en donde se configuraron todos los esfuerzos para aumentar la capacidad y garantizar el suministro de energía fue en el sector de la generación eléctrica.

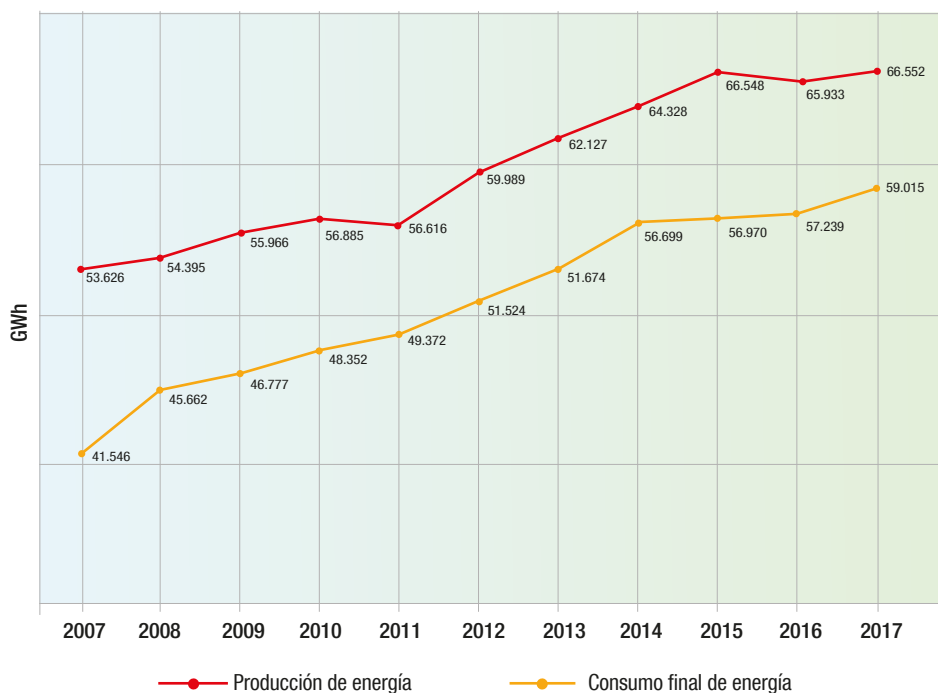
Colombia adoptó el modelo *central-pool*, que es un sistema de precio para la compra y generación de energía del mercado mayorista, el cual es una estructura de oferta de precio base y no costo base, como sucede en los demás países



de la región (Sioshansi y Pfaffenberger, 2006). Así, a través de subastas primero con el cargo por capacidad y después con el cargo de confiabilidad, se entregan incentivos al mercado para que aumenten la capacidad del sistema, tal y como se observa en la gráfica 9, en donde la capacidad de generación pasó de 34.280 GWh en 1992 a 72.680 GWh en 2013, duplicando en un periodo de 20 años la capacidad.

A partir del nuevo cambio de modelo energético: para 1994 Colombia tuvo un periodo de adaptación al cambio coyuntural del mercado y en 1995 se anunció la entrada del fenómeno de El Niño y con ello la inversión en generación de energía térmica derivó en un aumento de la oferta y diversificación de la matriz energética. La primera prueba del sistema fue en 1997, cuando ocurrió el fenómeno de El Niño más agudo que el presenciado en años anteriores. En esta prueba se expuso que varios eslabones de la cadena eran ineficientes debido al contexto de conflicto de la época, el mal gerenciamiento de las empresas de servicios públicos —en especial las de distribución—, a la falta de capacidad de comerciar energía en el nuevo modelo y a las inconsistencias en el modelo de pagos. Sin embargo, la capacidad de generación térmica reemplazó las variaciones hidrológicas y no hubo apagones (Sioshansi y Pfaffenberger, 2006).

**Gráfica 10. Producción de energía y consumo final (2007-2017)**



Fuente: Elaboración propia con datos de UPME (2019).

Para el periodo contiguo 1998-2005, los nuevos mecanismos de subasta de energía y los precios del mercado hacían que la competencia entre generadores térmicos e hidroeléctricos no fuera equivalente. Por tanto, a través de acuerdos políticos y estudios del mercado, la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), en su Resolución 71 de 2006, estableció el cargo por confiabilidad, el cual consiste en la remuneración por asumir la obligación de entregar una cierta cantidad de energía (energía en firme) cuando se presenten ciertas circunstancias (que el precio de bolsa supere el precio de escasez de activación) a un precio máximo (el precio de escasez). Tal y como lo confirma la gráfica 10, la producción de energía desde 2007 a 2017 ha sido mayor al consumo final de energía en promedio un 15 %, es decir alrededor de 8.700 GWh. Esto quiere decir que la oferta de energía ha sido robusta y creciente, y que asimismo el cambio de concepción de los contratos encuentra un sistema de incentivos que sostienen las inversiones en el sistema frente a la configuración inicial de subastas (Cramton, 2007).

Conforme a lo observado a la gráfica 10, se podría concluir que el sistema energético en Colombia es bastante robusto, siendo un sector de desarrollo para la industria y la población civil. De la misma manera, se puede asumir que las fallas del sistema no se deben a la incapacidad de cubrir la energía demandada, sino a la calidad y eficiencia de las compañías de distribución de energía, puesto que los esfuerzos de garantizar el suministro permanente ha sido una política de Estado en estos últimos 25 años.

También es importante tener en cuenta que se trata de un mercado dinámico, en el que el comportamiento de la demanda es difícil de predecir, y que el hecho de que en el corto plazo parezca estar garantizada la cobertura de la demanda, es necesario también contar con la infraestructura apropiada y a tiempo para que la energía efectivamente llegue a los usuarios finales. Además, se requiere actuar con la suficiente anticipación para que en el mediano y largo plazo también se cuente con las condiciones que garanticen el suministro.

Lo anteriormente supone que las fallas o apagones en las regiones no son debido a la incapacidad de cubrir la demanda de energía por el sistema, sino a factores sociales, culturales y estructurales que predominan en las compañías de distribución regionales; en segunda instancia, las fallas del suministro de energía en una región son endémicas, como lo fue el caso de Electricaribe S. A. ESP (Wright y Ocampo, 2015).

## Sistema interconectado nacional (SIN)

El desarrollo del sector eléctrico ha estado marcado por periodos durante la historia: el primero, comprendido entre la llegada de las primeras plantas de generación eléctrica y la creación de la empresa Electroaguas en 1946; después,

el periodo de los sistemas regionales que va hasta el nacimiento de la empresa ISA en 1967, al que seguiría un periodo de interconexión que incluye la etapa posterior a la creación de ISA y el racionamiento de electricidad de 1992-1993; finalizando con la promulgación de la Ley de Servicios Públicos y la Ley 143 de 1994 sobre el régimen en materia energética.

A finales de los años sesenta, el Gobierno nacional decidió conectar e integrar todos los sistemas eléctricos regionales del país y creó lo que hoy se conoce como el *sistema interconectado nacional (SIN)*, el cual se encarga de la transmisión de la energía eléctrica desde las centrales de generación hasta los centros de distribución. Está conformado por todas las líneas de transmisión de energía y subestaciones que hay en el país. Al estar integrada toda la cadena productiva de la energía en este sistema (generadores, transmisores, distribuidores y comercializadores), se garantiza que todas las regiones del país reciban el servicio de energía las 24 horas del día, todo el año, lo que le da confiabilidad del suministro.

Si se realiza un análisis de la evolución histórica del sistema interconectado nacional (SIN) se pueden identificar cinco periodos: de 1900 a 1945, de 1946 a 1973, de 1974 a 1992, de 1993 a 2010, y actualmente.

En los inicios existían tan solo 14 generadoras de energía eléctrica, ubicadas en Antioquia, Cauca, Cundinamarca, Valle del Cauca, Risaralda y Nariño, y tanto el Estado como agentes privados estaban a cargo de la generación de energía. A partir de 1968, ISA inició su operación con el objetivo de consolidar el sistema eléctrico colombiano.

Actualmente, Colombia cuenta con 27.916,4 kilómetros de líneas de transmisión divididas en líneas de transmisión de 110 kV (3.935,32 km), 115 kV (7.799,60 km), 138 kV (15.49 km), 220 kV (2.647,24 km), 230 kV (10.535,82 km) y 500 kV (2.982,93 km) (XM, 2021).

Entre 2022 y 2023 entrarán 23 nuevas plantas de generación de energía al sistema interconectado nacional: 12 térmicas, 3 hidráulicas, 6 eólicas y 2 solares, con las cuales se cubre la demanda definida por la CREG para estos años. Estos proyectos están ubicados en los municipios de Bolívar, Córdoba, Antioquia, Caldas, Valle del Cauca, Cesar, Guajira, Casanare y Meta.

La historia de la energía de Colombia deja una reflexión importante en materia de seguridad energética, ya que cuando el Estado se hizo cargo del suministro de la energía, si bien se permitieron grandes inversiones en infraestructura y una considerable ampliación de la capacidad instalada, no se logró estar preparado en el momento de la crisis de 1992, afectando el sector y la confiabilidad del sistema, y generando graves consecuencias sobre la economía nacional. Lo anterior solo pudo ser solventado gracias a las privatizaciones y a la apertura económica.

Mapa 1. Sistema Interconectado Nacional (2019)



Fuente: UPME (2019).

El “Sistema Interconectado de Transmisión de Energía Eléctrica [está] compuesto por el conjunto de líneas, con sus correspondientes módulos de conexión, que operan a tensiones iguales o superiores a 220 kV” (CREG, 1994).

Adicionalmente, el sistema interconectado nacional cuenta con una conexión internacional con Ecuador, que transmite energía mediante circuitos a 230 kV y 138 kV. Actualmente en el sistema operan 14 agentes, de los cuales siete operan líneas de transmisión y otros activos (por ejemplo, bahías, transformadores, etc.), mientras que los otros siete operan activos diferentes a las líneas de transmisión (UPME, 2019).

Por su parte, el:

Sistema Interconectado de Transmisión de Energía Eléctrica [está] compuesto por redes regionales o interregionales de transmisión; conformado por el conjunto de líneas y subestaciones, con sus equipos asociados, que operan a tensiones menores de 220 kV y que no pertenecen a un Sistema de distribución local (CREG, 1994).

En el mapa 1 se muestran las líneas de transmisión que componen el sistema interconectado nacional.

La infraestructura eléctrica también está conformada por las zonas no interconectadas (ZNI) que han sido caracterizadas como áreas geográficas que no se encuentran acopladas al sistema interconectado nacional. Por lo tanto, estas áreas no tienen acceso a energía eléctrica, excepto a través de soluciones locales de generación (en muchos casos con combustibles líquidos). Históricamente, el Estado ha adoptado medidas para incentivar la energización de estas zonas (diagnóstico zonas no interconectadas) (Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, 2018).

En el mapa 1 se muestra sistema interconectado de transmisión de energía eléctrica, compuesto por redes regionales o interregionales de transmisión con expansión, el cual hace parte del actual plan de expansión nacional.

Colombia pasó de ser un país feudal en términos eléctricos a tener un sistema interconectado mucho más robusto gracias al desarrollo de nuevos proyectos y la expansión de la infraestructura transmisión de energía eléctrica.

En 1992, cuando se presentó la crisis del sector que originó el racionamiento de energía tan severo que vivió el país, la transmisión de energía eléctrica estaba lejos de ser la requería para garantizar que toda la energía generada pudiera llegar a todos los puntos de la demanda conectada. Dentro de las medidas que adoptó Colombia no solo estuvo la de reducir la dependencia de la hidroelectricidad, sino también la de robustecer la infraestructura de transmisión. Para ello implementó una planeación vinculante para su expansión, que se da por parte de la UPME, la que identifica los proyectos que se requieren y abre unas convocatorias a las que por ley se debe presentar ISA, lo que asegura que en ningún caso van a quedar desiertas. Además, el Estado decidió mantener el control de esta empresa y, por ley, creó una filial, XM, que cumple con varias tareas cruciales en el mercado: operador del mercado, centro nacional de despacho y administrador de

intercambios comerciales. Recientemente se dio la venta de ISA, pero justamente como algo loable de cara a la seguridad energética nacional. Quien la compró fue Ecopetrol, de la cual el Estado tiene el control.

Por otra parte, se asegura que la expansión en transmisión se dé efectiva y oportunamente gracias a una correcta asignación de riesgos que conlleva el esquema regulatorio de ingreso regulado, en el que se despeja la incertidumbre del comportamiento de la demanda.

## Distribución y comercialización de energía eléctrica

La prestación del servicio de energía eléctrica se constituye de diferentes actividades: generación, transmisión, distribución y comercialización. Este conjunto de actividades conforma lo que se denomina la *cadena de prestación del servicio*.

Como es difícil acumular energía eléctrica para su posterior uso, con excepción de pequeñas cantidades que se pueden almacenar en baterías, es indispensable que las redes de distribución y transmisión eléctrica estén siempre disponibles para que el usuario final tenga acceso al servicio en el momento que lo requiera.

La medida que permite informar el potencial de una instalación eléctrica es el nivel de tensión. El nivel de tensión al cual trabajan los equipos e instalaciones de la mayoría de los consumidores finales en Colombia es el de 120 voltios, pero la transmisión y distribución de la electricidad hasta su domicilio requiere hacerse a niveles de tensión mayores por razones de seguridad, confiabilidad y economía.

La actividad de transportar o transmitir la energía eléctrica por el sistema de transmisión nacional (STN) opera con tensiones iguales o superiores a 220 kV (220.000 voltios). Este sistema está compuesto por las redes y equipos que conforman el sistema eléctrico que interconecta a la mayor parte del país.

Las redes y equipos que operan a tensiones menores a los 220 kV hacen parte de la actividad de distribución y su principal función es transportar la energía eléctrica hasta el domicilio del usuario final. Estos activos se agrupan en los sistemas de transmisión regional (STR) y en los sistemas de distribución local (SDL), todos a cargo de unas empresas denominadas operadores de red (OR).

La distribución de la electricidad en Colombia se subdivide en cuatro grupos, de acuerdo con el rango de tensión, así:

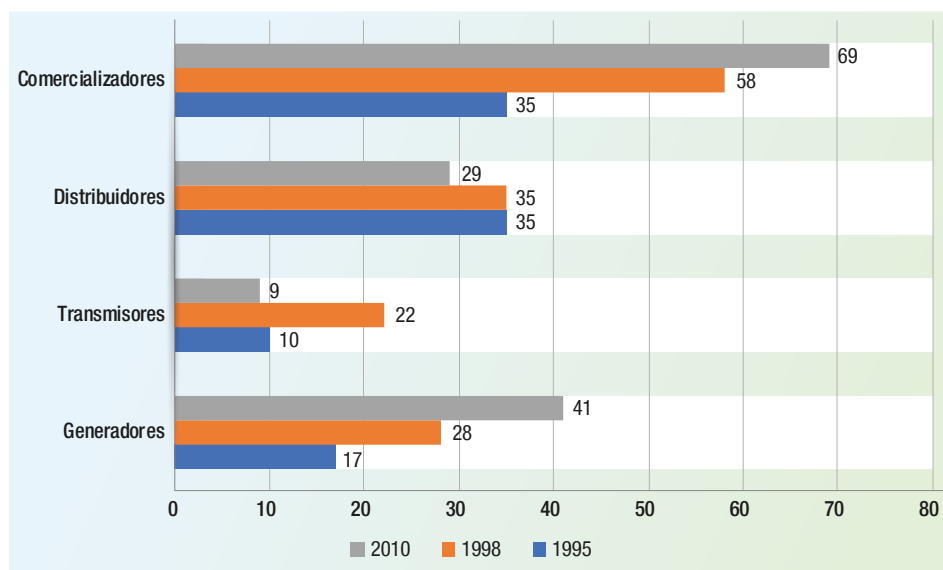
- *Nivel de tensión 1:* Menor a 1 kV (1.000 V).
- *Nivel de tensión 2:* Mayor o igual a 1 kV y menor a 30 kV (30.000 V).
- *Nivel de tensión 3:* Mayor o igual a 30 kV y menor a 57,5 kV (57.500 V).
- *Nivel de tensión 4:* Mayor o igual a 57.5 kV y menor a 220 kV (220.000 V).

Los tres primeros grupos corresponden a los sistemas de distribución local y el nivel de tensión 4 a los sistemas de transmisión regional.

En lo que se refiere a la comercialización, en esta actividad participan agentes que se encargan de la compra y la venta de la energía eléctrica. En el desarrollo de dicha actividad se compra la energía a los generadores, se paga por el transporte a través de las redes de transmisión y distribución, y se entrega en los medidores de los domicilios de los usuarios finales, a quienes se les facturan el servicio de acuerdo con las tarifas calculadas a partir del costo de prestación del servicio aprobado por la CREG.

El sector eléctrico ha tenido una evolución muy importante en términos del número de agentes registrados y activos en el mercado. Hasta 2010, participaban 41 generadores y 69 comercializadores de energía eléctrica, respecto a transmisión y distribución se encontraban activos en el mercado 9 transmisores y 29 operadores de red o distribuidores (gráfica 11).

**Gráfica 11. Evolución del número de agentes del mercado**



Fuente: Elaboración propia con datos de UPME (2011).

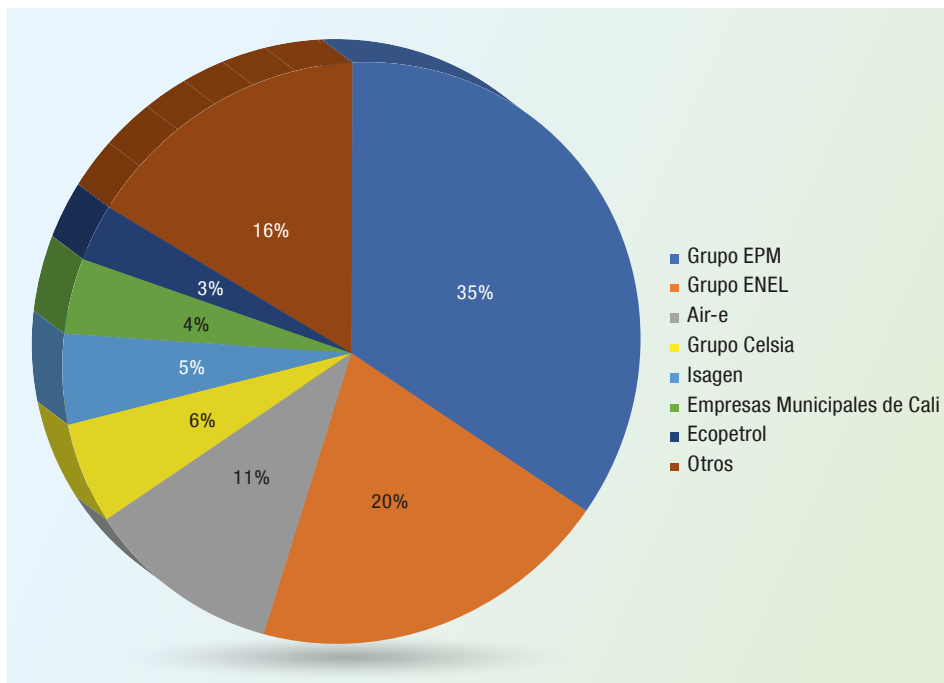
Por otro lado, la gráfica 12 expone el mercado actual de distribuidores de energía eléctrica, en la cual es posible identificar que las empresas con mayor participación: Grupo EPM, Grupo Enel y Air-e.

Es importante recordar que la operación que tenía a su cargo Electricaribe fue dividida de la siguiente manera: el mercado de Caribe Mar, conformado por Bolívar, Sucre, Córdoba y Cesar, quedó a cargo de Empresas Públicas de Medellín

(EPM); mientras que Caribe Sol, compuesto por Atlántico, Magdalena y La Guajira, es operado por el Consorcio de la Costa, integrado por la Empresa de Energía de Pereira y Latin American Corp.

Por otra parte, el costo de prestación del servicio de energía eléctrica es la base para determinar la tarifa que se cobra al usuario y se calcula sumando los costos de seis actividades: generación (G), transmisión (T), distribución (D) y comercialización (C). Así mismo, incluye un costo adicional relacionado con las pérdidas de energía eléctrica (P) que se presentan en el sistema de transporte y distribución, y en algunos casos también incluye costos por restricciones (R), es decir, costos que se generan por condiciones en la red que limiten la capacidad de transporte de energía.

**Gráfica 12. Distribuidores de energía eléctrica**



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Eléctrico Colombiano (SIEL, 2021).

La CREG regula a través de resoluciones cada una de las actividades del servicio público de energía eléctrica. La actividad de transporte y distribución se realiza a través de activos que deben permanecer instalados y disponibles para ser utilizados por los diferentes agentes que realizan las actividades de la cadena de prestación del servicio. Esta actividad es económicamente más eficiente cuando el servicio es prestado por un número reducido de agentes. Tal situación se



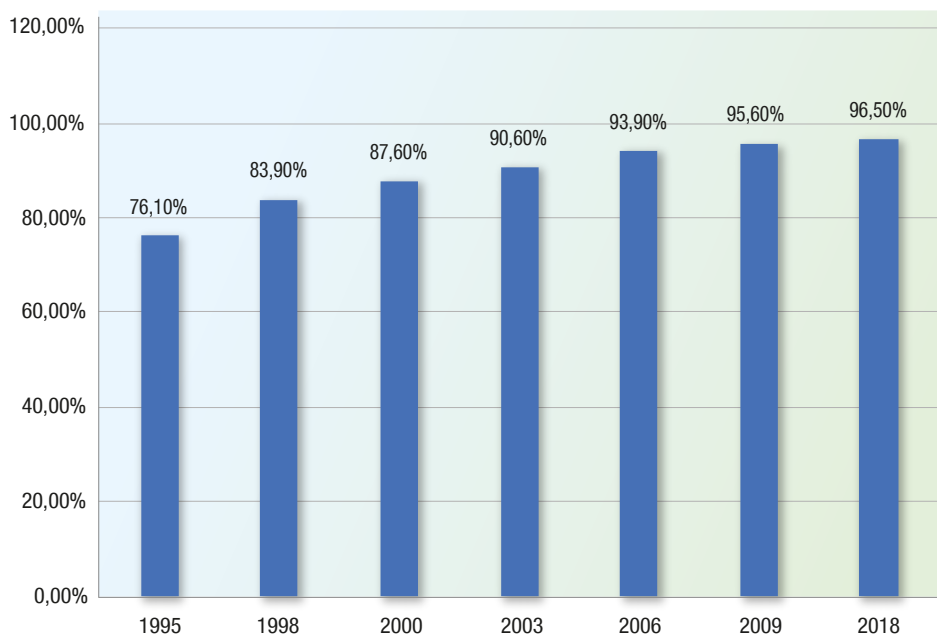
presenta en las actividades de transmisión y distribución necesarias para tener la energía eléctrica disponible en el sistema, con el fin de que el usuario final pueda hacer uso de ella.

Por estas y otras razones, las actividades de transmisión y distribución se regulan considerando que son pocos los agentes que van a prestar el servicio, a diferencia de las actividades de generación y comercialización para las cuales existe competencia. En otras palabras, para la generación y comercialización teóricamente el precio lo fija el mercado, mientras que para las actividades de transmisión y distribución se debe establecer el costo del servicio a través de la regulación.

Por ello, si reunimos toda la información acerca de los kilómetros por nivel de tensión de cada una de las empresas distribuidoras, es claro que actualmente la infraestructura de distribución ha tenido un crecimiento, garantizando un mejor servicio y proporcionando seguridad en el sistema.

La cobertura de energía eléctrica en Colombia, medida como el porcentaje del total de los usuarios del país con servicio de energía eléctrica, se ha consolidado en niveles importantes en los últimos años, presentando un incremento del 96,5 % en 2018 (gráfica 13).

**Gráfica 13. Cobertura de energía eléctrica (1995-2018)**

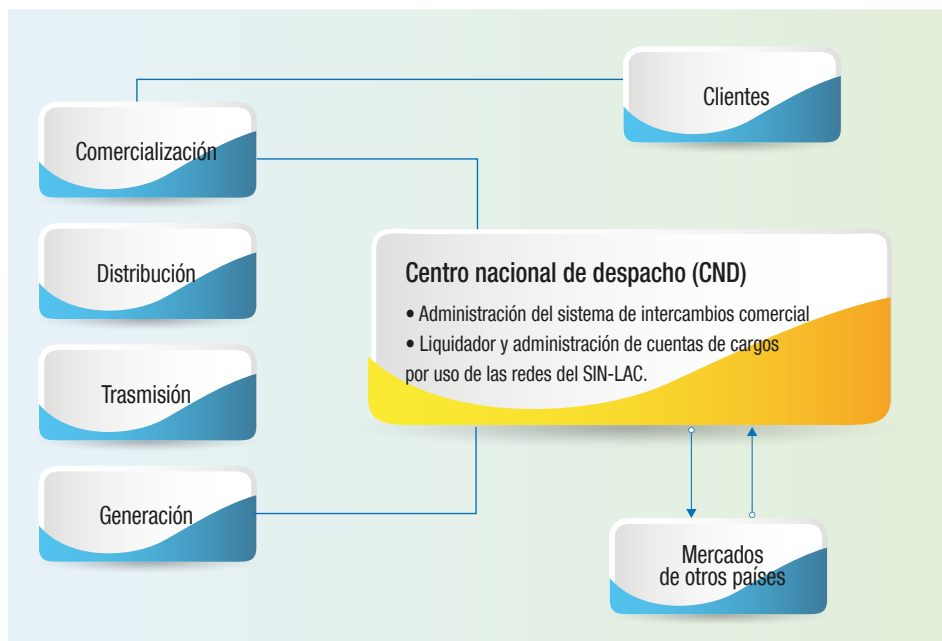


Fuente: Elaboración propia con datos de DANE y UPME (2018).

## Estructura del mercado de energía eléctrica: comercialización

En el sector eléctrico, las empresas comercializadoras y los grandes consumidores adquieren la energía en un mercado de grandes bloques, el cual opera libremente de acuerdo con las condiciones de oferta y demanda. De acuerdo con el gestor del mercado, XM, el cual se encarga de la operación y administración del mercado energético colombiano, agentes económicos públicos y privados que pertenecen al sistema interconectado pueden participar de la compra y venta en el mercado de energía mayorista, en donde por medio de contratos de energía eléctrica se establece el precio y las condiciones entre las partes contratantes. En la gráfica 14 se puede observar la interrelación de los diferentes protagonistas del mercado eléctrico colombiano.

**Gráfica 14. Estructura del mercado eléctrico colombiano**



Fuente: Elaboración propia.

En el ámbito de la seguridad energética, a la fecha no existe un documento rector, como una ley o documento Conpes, que defina la Política Nacional de Seguridad Energética (PNSE) y brinde lineamientos a las diversas entidades del Estado para velar por el desarrollo del sector. Ahora bien, de acuerdo con las funciones de la Unidad de Planeación Minero-Energética (UPME), contenidas en el artículo 16 de la Ley 143 de 1994 y el Decreto 1258 de 2013, se elabora un plan energético nacional (PEN) con el propósito de establecer los lineamientos de política para el desarrollo del sector en el largo plazo.

En ese contexto, se han realizado cinco planes energéticos, los cuales han estado enfocados al uso eficiente y sostenible de los recursos convencionales y no convencionales, a contribuir en la productividad y competitividad del mercado y el país, al mejoramiento de la institucionalidad y al incremento del beneficio social.

Cabe destacar que dentro las funciones de la UPME, se encuentra la elaboración del plan energético nacional, que se realiza en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo, el cual se define en cada periodo de gobierno. En ese sentido, el Ministerio de Minas y Energía de cada gobierno establece los planes de acción para cada periodo, junto con la definición de objetivos, metas e indicadores para tres tipos de planes: plan estratégico sectorial (PES) el plan estratégico institucional (PEI) y el plan de acción anual (PAA).

El actual plan energético nacional, que se expondrá más adelante, explora las alternativas para el sector energético en el largo plazo (2020-2050). El desarrollo de este se basa en los siguientes pilares:

- Seguridad y confiabilidad en el abastecimiento
- Mitigación y adaptación al cambio climático
- Competitividad y desarrollo económico
- Conocimiento e innovación

Para cumplir con lo anterior, el plan energético nacional plantea: permitir el acceso a soluciones energéticas confiables con estándares de calidad y asequibles; diversificar la matriz energética; contar con un sistema energético resiliente, abogando por un sistema energético de bajas emisiones de gases de efecto invernadero (GEI); adoptar nuevas tecnologías para el uso eficiente de recursos energéticos; promover un entorno de mercado competitivo y la transición hacia una economía circular; avanzar en la digitalización y uso de datos en el sector energético; estimular la investigación e innovación; y fortalecer las capacidades de capital humano. Sin embargo, es necesario plantear también alternativas que permitan estar preparados en el momento de tener problemas que afecten la confiabilidad del sistema, tanto en el corto como en el largo plazo, por lo tanto se evidencia la necesidad de definir una política de seguridad energética en la que se establezcan los requerimientos del país, así como los criterios mínimos de cumplimiento e indicadores de seguimiento y control. De esta manera, la política brindará los lineamientos en el ámbito de la seguridad energética a los distintos planes desarrollados en el interior de la UPME:

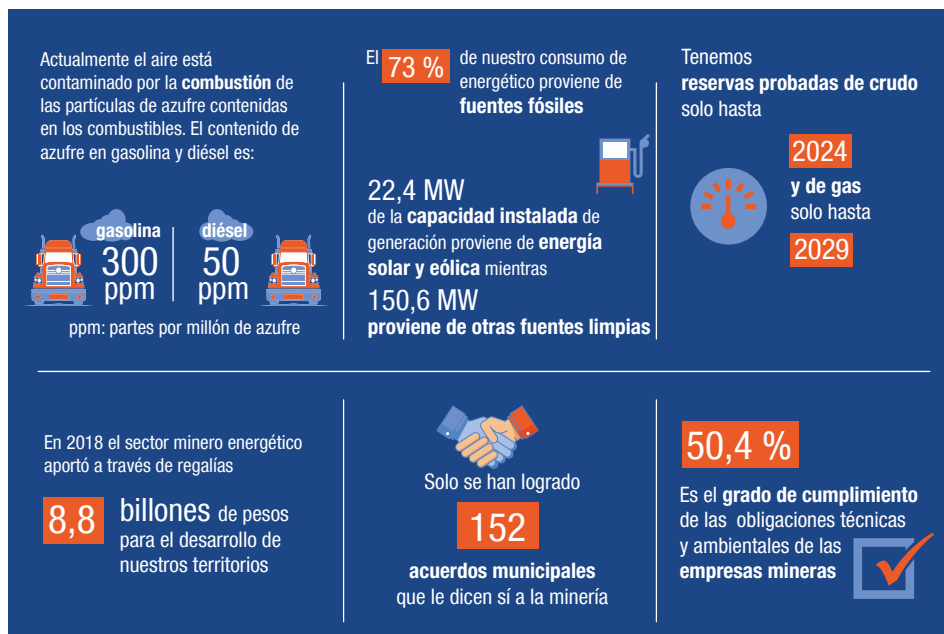
- Plan Energético Nacional (PEN)
- Plan Indicativo de Expansión de Cobertura del Sector de Energía Eléctrica (PIEC)

- Plan de Expansión de Referencia Generación-Transmisión (PERGT)
- Plan Nacional de Desarrollo Minero (PNDM)
- Plan de Abastecimiento de Gas Natural (PAGN)
- Plan Indicativo de Expansión de la Cobertura de Gas Combustible (PIECGC)
- Plan Indicativo de Abastecimiento de Petróleo y Combustibles (PIAPC)
- Plan de Energización Rural Sostenible (PERS)

## Plan Nacional de Desarrollo

El sector energético siempre ha sido una pieza clave en el desarrollo de los planes nacionales de desarrollo. Por esta razón, el actual plan, “Pacto Colombia, pacto por la equidad (2018-2022)”, no es ajeno al tema. En uno de sus objetivos traza claramente la meta de aumentar la capacidad de generación energética con fuentes no convencionales en 1500 MW frente a 22,4 MW actuales (Departamento Nacional de Planeación, 2019, p. 802). Igualmente, señala la calidad y eficiencia de los servicios públicos resultan de la mayor relevancia, pues se entiende el acceso a la energía como pilar de la equidad de los colombianos y la competitividad de las empresas (gráfica 15).

**Gráfica 15. Diagnóstico para el crecimiento sostenible y la expansión de oportunidades**



Fuente: Elaboración propia con datos de DNP (2019).

En tal sentido, se hacen diagnósticos que denotan que el acceso a servicios públicos es un 28 % menor en las zonas rurales en comparación con las zonas urbanas, así como que existe un gran número de hogares que, por el uso de equipos ineficientes, consumen un 30% de electricidad adicional (Compes 4023 de 2021). Lo anterior, sumado a otras consideraciones, orientan el plan hacia la expansión del servicio a sectores apartados, a implementar nuevas tecnologías para lograr el acceso, a mejorar los precios y a tener mayor número de empresas prestadoras de servicio de energía y gas, exigiéndoles mejor calidad en la actividad.

Como complemento de lo anterior, se han definido planes de renovación de electrodomésticos y sustitución de cocción con leña por otro tipo de energía, como ejemplo de algunas de las estrategias de apoyo planteadas, que buscan impactar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) previstos por la Organización de Naciones Unidas (ONU, 2015).

Bajo estos lineamientos, se busca un sector minero-energético que construya futuro y que sea responsable social y ambientalmente, para generar un crecimiento sostenible y la expansión de oportunidades en los territorios, junto a una matriz de energías diversificadas con alternativas que garanticen la seguridad energética y su suministro a todos los hogares.

De igual forma, se busca: (1) aprovechar los recursos del país para obtener energía, (2) asegurar que el país cuente con los energéticos necesarios para el desarrollo de sus actividades, (3) mejorar la calidad de los combustibles disminuyendo el contenido de azufre, (4) consolidar el sector minero-energético como aliado del desarrollo de territorios sostenibles, y (5) promover el desarrollo y la competitividad de la industria minero-energética.

Por otro lado, se identifican como nuevos retos para el desarrollo de la estrategia energética: (1) aprovechar nuevas fuentes de energía (solar, eólica, biomasa) para garantizar la seguridad energética; (2) explotar los recursos minero-energéticos aplicando los más altos estándares técnicos, ambientales y sociales sostenibles; (3) aumentar reservas de hidrocarburos, que actualmente se calculan para brindar autosuficiencia de 6 años en crudo y 12 años en gas; (4) consolidar el sector minero-energético como palanca del desarrollo de territorios sostenibles; y (5) enfrentar la explotación ilícita de minerales (UPME, 2019).

## Plan Energético Nacional 2020-2050 de la UPME

a. *Visión*: La ambición que se propone en el Plan Energético Nacional 2020-2050 es que el sector energético colombiano en 2050 haya alcanzado y consolidado la transformación energética, con lo que se habrá habilitado el desarrollo sostenible de Colombia (UPME, 2019, p. 49).

b. *Pilares:*

- *Seguridad y confiabilidad del abastecimiento:* Aprovechamiento confiable y seguro de energéticos para la demanda nacional.
- *Mitigación y adaptación al cambio climático:* Reducción de las emisiones de gas de efecto invernadero (GEI) y gestión de riesgos asociados al cambio climático.
- *Competitividad y desarrollo económico:* Uso de la mejor tecnología disponible para el aprovechamiento eficiente de los energéticos.
- *Conocimiento e innovación:* Gestión del conocimiento enfocado en la promoción de la transformación energética y el desarrollo sostenible

c. *Objetivos:*

- Permitir el acceso a soluciones energéticas confiables, con estándares de calidad y asequibles.
- Diversificar la matriz energética.
- Contar con un sistema energético resiliente.
- Abogar por un sistema energético de bajas emisiones.
- Adoptar nuevas tecnologías para el uso eficiente de energéticos.
- Promover por un entorno de mercado competitivo y la transición a una economía circular.
- Avanzar en la digitalización y el uso de datos en el sector energético.
- Estimular la innovación e investigación, y fortalecer las capacidades del capital humano.

## Transición energética

La transición energética es el tema central sobre el futuro de la energía, la cual adquirió mayor impulso después de que 196 países firmaran el Acuerdo de París en 2015, propendiendo a la carbono-neutralidad como objetivo para 2050 con el fin de impactar positivamente el calentamiento global.

Actualmente, dos tercios de las emisiones y el PIB mundial se originan en países comprometidos, dentro del alcance de sus posibilidades, con la carbono-neutralidad. La transición energética busca transformar la manera en que el mundo produce y consume energía, e incluso la naturaleza misma de gran parte de

la economía global. Las grandes potencias económicas están comprometidas con esto, y se ha iniciado una nueva carrera de superpotencias por liderar los mercados globales en términos de vehículos eléctricos, energía solar y eólica, hidrógeno y tecnologías que aún están por emerger. El dilema planteado tiene dos variables: la carbono-neutralidad y el cómo lograrlo, que aún genera mucha incertidumbre. Lo único claro es que los países comprometidos deben ajustar sus regulaciones y presupuestar un proceso que claramente es costoso, complicado y polémico, y que requiere de mucha innovación y desarrollo tecnológico.

La matriz energética colombiana tiene una dependencia de los combustibles fósiles en casi un 30 %, haciendo solo referencia a la generación eléctrica por parte de las termoeléctricas. Esto, en comparación con la dependencia de cerca del 80 % que tiene la economía mundial del petróleo y el gas, así que por al menos una década más será la fuente de financiación para una transición energética necesaria para empezar con la reducción de emisiones de gases contaminantes, una de las obligaciones aceptadas por parte de los países participantes en el Acuerdo de París, el cual entró en vigor el 4 de noviembre de 2016.

En un periodo en el que el mundo empieza a salir de la pandemia y en el cual el todo se vio afectado social, política y económicamente, Colombia ha decidido enfocar algunas políticas en el contexto energético como son: el aumento de la participación de las energías renovables, la reducción de los gases de efecto invernadero (GEI) y una reactivación económica como recuperación de los daños ocasionados por el COVID-19.

En Colombia se busca impulsar las mejoras y aumentar la confiabilidad de la red eléctrica del país mediante la obligación de compra de energías renovables. Esto, a través de la promoción de eficiencia energética y sostenibilidad con nuevos incentivos fiscales, procurando aumentar la capacidad de almacenamiento y fortalecer la producción de energía eólica y solar, facilitando al mismo tiempo trámites en el proceso de concesión de licencias ambientales para incentivar la inversión privada en el país.

La integración de la energía renovable en la producción de petróleo y gas es otro paso. Para los mercados financieros centrados en criterios de inversión ambientales, sociales y de gobierno corporativo (ASG), la integración de la energía renovable en los planes energéticos a largo plazo subraya aún más la estabilidad y el atractivo de las inversiones futuras en Colombia.

Alcanzar el objetivo de carbono-neutralidad para 2050 o, incluso, la reducción a gran escala del carbono antropomórfico en la atmósfera requerirá avances e innovaciones en química, física y ciencia de los materiales; así como avances en la captura de carbono, hidrógeno, digitalización, manufactura, inteligencia artificial, robótica, *software*, análisis de datos y otras tecnologías. En este sentido, los

países deben reorientar permanentemente sus políticas, ajustándolas a las tendencias globales e incentivando la inversión, en un escenario en que las naciones buscan atraer capital global para hacer realidad sus ambiciones de transformar sus economías y sistemas energéticos (Yergin, 2021).

## El mercado de gas en Colombia

En la coyuntura actual de un mercado competitivo, el mercado de gas en general observa una contracción de la oferta en Colombia a través de la reducción drástica de sus reservas, en donde para 2019 se vieron reducidas en un 16,4 %, tal y cómo se observa en la tabla 1. Esto, a su vez, provoca que exista escasez de gas natural y de gas licuado del petróleo, siendo el gas natural el combustible de mayor utilización para diferentes usos energéticos en el país.

En este sentido, la subordinación del gas estará en un horizonte de apenas 10 años; es decir que depender del volumen de producción de las principales cuencas aumenta el riesgo de desabastecimiento. Para las zonas de difícil acceso y gestión, el desabastecimiento de gas licuado del petróleo implica un retroceso en las mejoras para las sustituciones de la leña y el uso responsables de cocinas mejoradas por parte de las poblaciones rurales.

**Tabla 1. Informe histórico de reservas de gas en Colombia (2007-2019)**

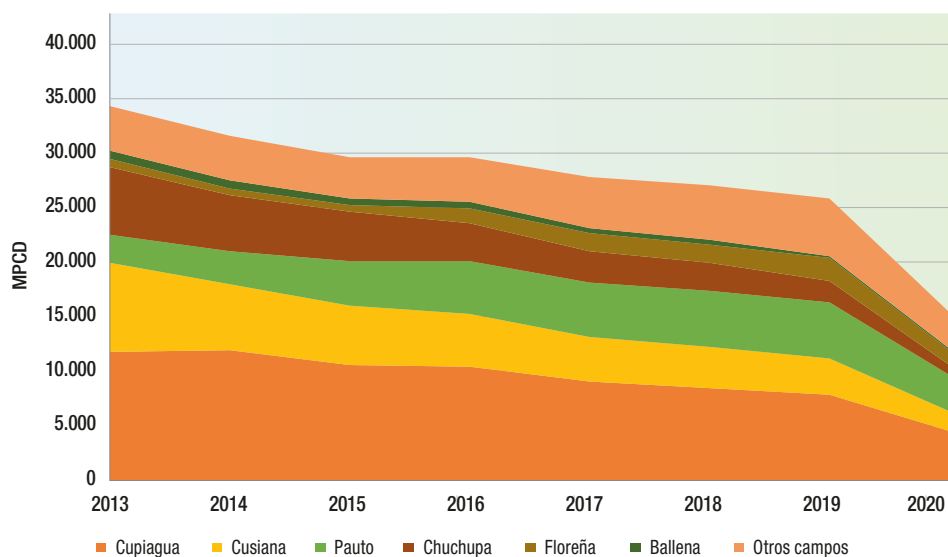
Año	Reservas probadas	Variación por año	Variación	R/P Según 1P (años)
2007	3.746		-3,6 %	14,1
2008	4.384	638	17,0 %	13,7
2009	4.737	353	8,1 %	12,8
2010	5.405	668	14,1 %	13,6
2011	5.463	58	1,1 %	13,9
2012	5.727	264	4,8 %	13,4
2013	5.508	-219	-3,8 %	12,1
2014	4.759	-749	-13,6 %	11,3
2015	4.361	-398	-8,4 %	10,5
2016	4.024	-337	-7,7 %	10,3
2017	3.896	-128	-3,2 %	11,7
2018	3.782	-114	-2,9 %	9,8
2019	3.163	-619	-16,4 %	8,1

Fuente: Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH, 2019).



La situación tiende a ser más aguda, conforme al decrecimiento de las reservas de gas y a la paulatina disminución de la producción de gas según la gráfica 16, en donde la mayoría de los campos de gas en Colombia están declinando o se encuentran cerca de su punto de decrecimiento.

**Gráfica 16. Producción de gas por campo (2013-2020)**



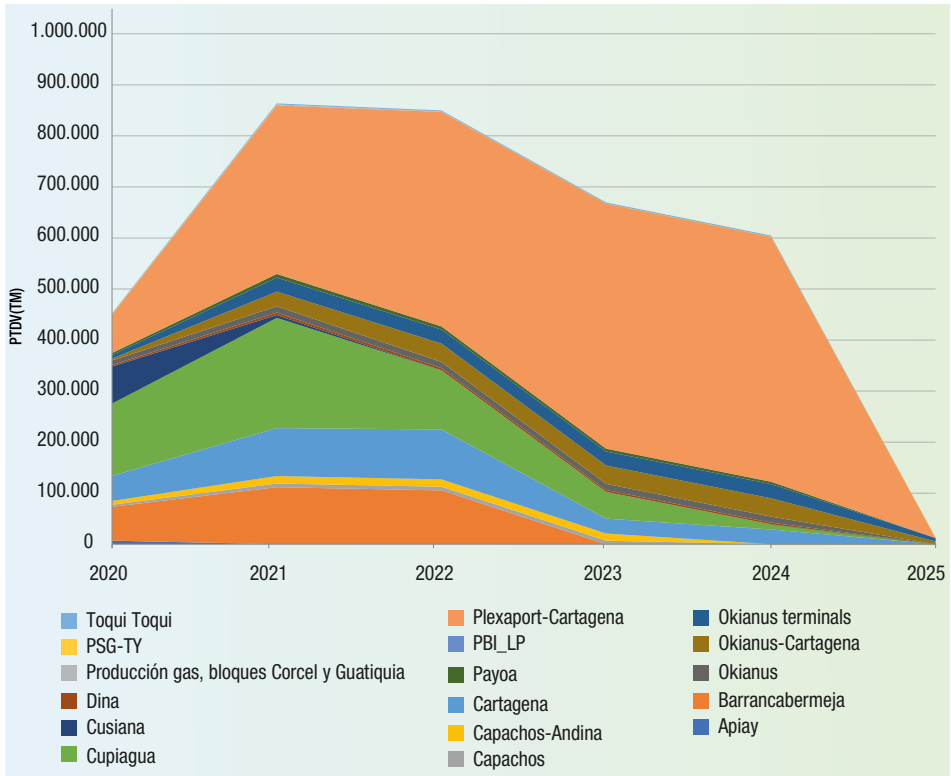
Fuente: Elaboración propia con datos de ANH (s. f.).

## Contexto del mercado de gas licuado del petróleo en Colombia

En este sentido ya se aterrizó el mercado de gas en su conjunto, pero cuando se encuentra el detalle local del mercado del gas licuado del petróleo (GLP), según el Plan Indicativo de Abastecimiento de Gas Licuado del Petróleo, la producción de este por refinerías ha disminuido dramáticamente y se asocia más a los procesos de uso del gas natural que ha un objetivo de la producción propia del gas licuado del petróleo. Esto, teniendo en cuenta que las características químicas y composición de cada una de las refinerías varían, siendo el gas licuado del petróleo medido en unidades de volumen y peso (kilogramos y galones), categorizado por su homogenización dependiendo la oferta de producción que exista en el país.

En este sentido ya se aterrizó el mercado de gas en su conjunto, pero cuando se encuentra el detalle local del mercado del gas licuado del petróleo, según las declaraciones de producción reportadas para 2020 y expuestas en las gráficas 17 y 18, para 2025 la oferta de gas licuado del petróleo habrá declinado drásticamente, y será responsabilidad de los agentes e instituciones del Estado encontrar un método de sustitución de demanda, sobre el efecto de las pérdidas de estas fuentes.

Gráfica 17. Oferta nacional de gas licuado del petróleo por tipo de fuente (2020-2025)



Fuente: Elaboración propia con datos de UPME (2015).

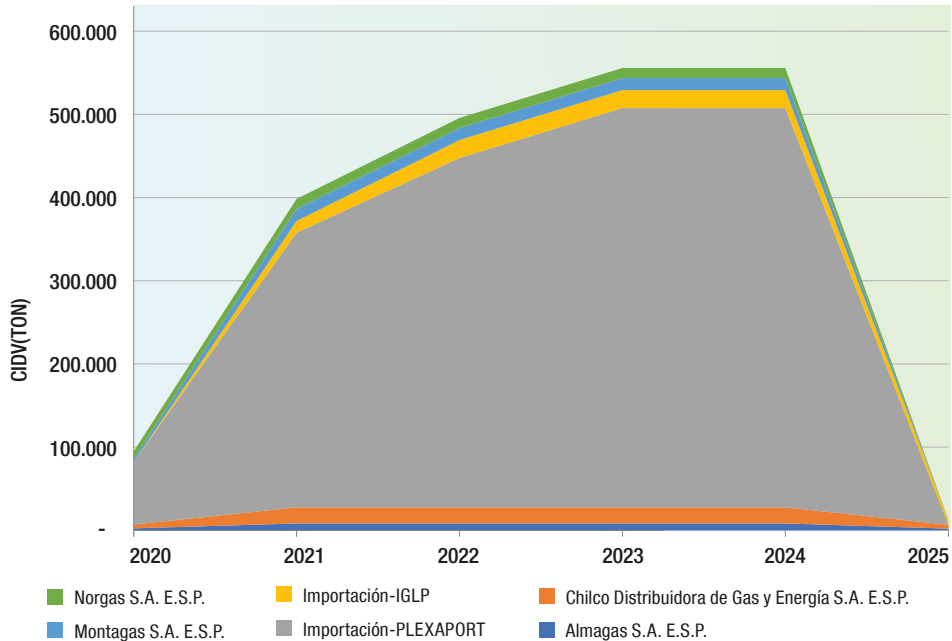
De la misma manera, cuando se analiza el factor de producción nacional frente a la importación, se entiende que el pico de producción nacional se encuentra proyectado por parte de las principales refinerías para 2021 y 2022, lo que estaría en concordancia con la tendencia del consumo visualizada en 2020. No obstante, es importante destacar que la producción gas licuado del petróleo por refinerías ha disminuido dramáticamente y se asocia más a los procesos de uso del gas natural que a un objetivo de la producción propia del gas licuado del petróleo. La gráfica 18 expone que el *plateau* de importación del gas licuado del petróleo que se encuentra proyectado para 2023 y 2024, con un promedio en el crecimiento por año de alrededor del 9,8 %.

Lo anterior es importante, teniendo en cuenta que las características químicas y composición de cada una de las refinerías varían, siendo el gas licuado del petróleo medido en unidades de volumen y peso (kilogramos y galones) y categorizado por su homogenización, dependiendo la oferta de producción que exista en el país, que está claramente en procesos de declinación en sus campos. Asimismo, la importación de gas licuado del petróleo en los últimos años se torna

relevante ante un escenario de escasez, en donde para 2023 entran las plantas de generación de energía térmica, cuyas obligaciones son respaldadas por este combustible.

La gráfica 17 expone en primera instancia que la mayoría del gas licuado del petróleo proviene de refinerías, no obstante, según los datos del Sistema Único de Información de Servicios Públicos Domiciliarios (SUI), cerca del 30 % de la producción viene de Cuasina, para 2019, dando cuenta del valor estratégico de la producción del gas licuado del petróleo para el país en este campo. En segundo lugar, se complementa por el tipo de fuente de donde proviene el gas licuado del petróleo expuesta en la gráfica 17, en donde se valida el valor de Cusiana en la producción nacional.

**Gráfica 18. Oferta nacional de gas licuado del petróleo importado (2020-2025)**



Fuente: Elaboración propia con datos de UPME (2015).

## Contexto del mercado de gas natural en Colombia

El mercado de gas natural en Colombia ha evolucionado en los últimos 30 años de manera significativa, al igual que todos los servicios domiciliarios a partir de la Ley 142 de 1994, ya que se emprendió desde esa misma década una carrera para regular cada eslabón del mercado con el objetivo de volver a las empresas prestadoras del servicio sostenibles en el largo plazo y así mismo al mercado.

Este último punto resulta fundamental, ya que los agentes del mercado deben conseguir los mejores insumos para el desarrollo de sus actividades productivas, ya sea desde los usos para la refinación, calderas y generación de energía, entre otros, pues las empresas en el mercado deben ser eficientes y competitivas.

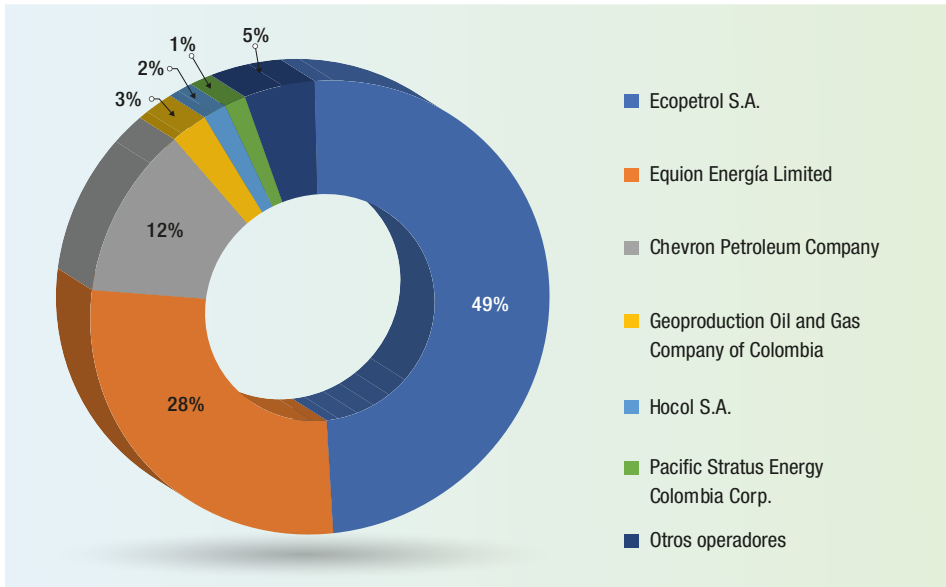
Tal y como se encuentra desarrollado el sector de energía eléctrica, las empresas buscan las mejores oportunidades para reducir sus costos, y como existe una oferta de agentes lo suficientemente robusta, las empresas buscan disminuir el precio por el cual pagan su energía en el mercado regulado. Para ello, los agentes deben informarse de los principales riesgos y perspectivas que tiene el sector. De la misma manera, en el mercado de gas natural en Colombia, los agentes se enfrentan a diversos riesgos e incertidumbres, ya que en primer lugar los grandes campos de producción en Colombia han estado en un proceso de declinación bastante importante y la oferta de gas natural será insuficiente en un horizonte no menor a 10 años.

En segundo lugar, con la instalación de una planta de regasificación en Cartagena y el proyecto en curso de Buenaventura, el Estado colombiano busca complementar en el mediano plazo la demanda de gas natural a través de la importación. Como lo muestran las perspectivas reportadas por la ANH y UPME, las reservas de petróleo y gas seguirán decayendo, ya que los descubrimientos de nuevos campos en los últimos 10 años en su mayoría han sido menores. Por esta razón, la formación del precio de gas natural tendrá cambios importantes en los próximos años, ya que incluso la regulación y su metodología tarifaria serán modificadas para la entrada de otro tipo de suministros al país, como lo es el gas natural importado.

Por tal razón, es necesario conocer el contexto actual de lo que ha sido el mercado con el fin de dimensionar cada uno de los eslabones de cadena y sus respectivas estrategias a la hora de pensar en estrategia que aseguren la continuidad y confiabilidad del suministro en Colombia. Por esta razón, es importante dimensionar en primer lugar los principales agentes que existen, la ubicación de la infraestructura de gas natural en Colombia, y por último la composición regulatoria de los eslabones de este sector, que componen o dejan al gas cómo uno de los principales energéticos de uso en el país (mapa 2).

En primer lugar, cabe resaltar que el primer eslabón es lo que se conoce como producción de gas natural y comercialización del mercado mayorista. Conforme a lo observado en la gráfica 19, actualmente el mercado está concentrado en tres grandes agentes que son Ecopetrol S. A., Equión y Chevron Petroleum. Estos tres agentes reúnen el 90 % de la operación de los campos de gas natural, por tanto cada uno de ellos se comporta como un monopolio, por lo que la regulación fija unos precios de referencia, que pueden ser negociados en el mercado no regulado. Asimismo, la oferta de agentes es muy reducida frente al número de empresas que compiten a través del precio de gas.



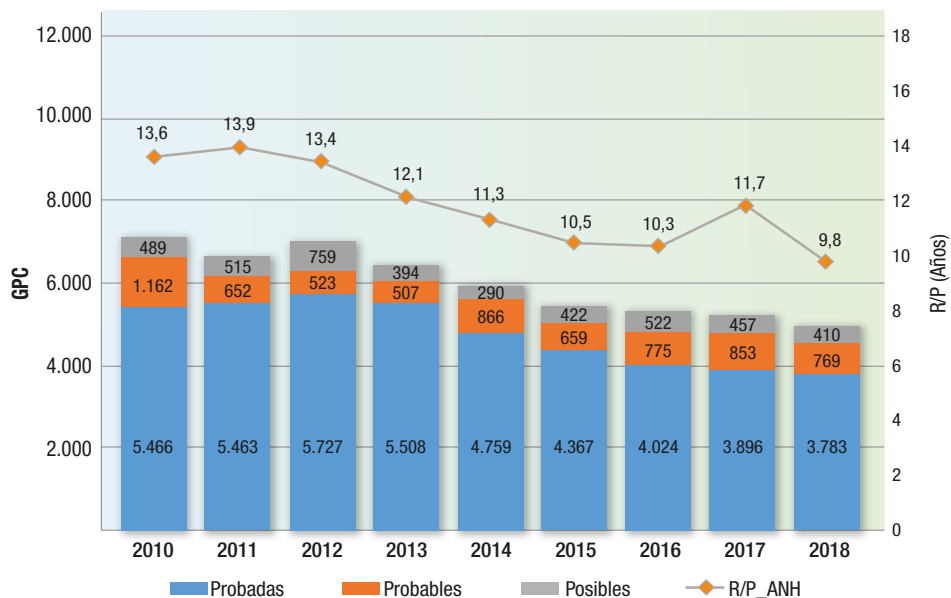
**Gráfica 19. Participación de los principales operadores de campos de gas natural en Colombia (2018)**

Fuente: Elaboración propia con datos de ANH (s. f.).

En complemento, se evidencia que las reservas han ido decayendo dramáticamente, tal y como lo informó la ANH y la UPME en el documento “Estudio técnico para el plan de abastecimiento de gas natural 2020”. Como se expone en la gráfica 20, en 2010 se presentó el pico de reservas, y conforme a esta situación los contratos de gas natural eran flexibles con costos bajos para los clientes, puesto que la oferta de gas era bastante amplia frente a la cantidad de gas consumido en el mercado. Diez años después, la situación es totalmente diferente, puesto que los niveles de reservas están cayendo de manera drástica. Sin embargo, la entrada a la importación de gas cubriría la demanda de gas a precios y fluctuaciones del mercado internacional. En este sentido, la evolución del mercado internacional podría estar marcando en los próximos 10 años la valoración del precio del gas tan pronto se prevea la escasez en la oferta nacional de gas.

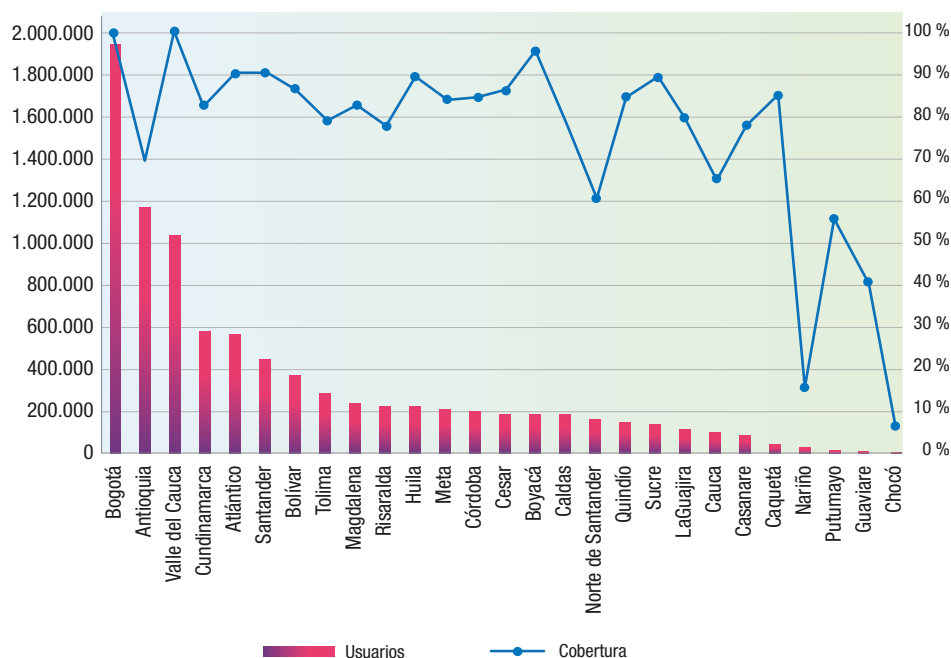
Asimismo, el suministro de gas natural por modalidad contractual ha evolucionado, ya que se han creado instrumentos regulatorios como el gestor del mercado de gas natural, que provee de más información a los agentes para tomar decisiones acertadas para mejorar sus procesos de competitividad. En este sentido, las subastas y las modalidades contractuales pueden mejorar condiciones de oferta y demanda, tanto para los usuarios finales como a todas las compañías prestadoras del servicio de gas. Del mismo modo, los contratos con interrupciones han disminuido y los agentes han tendido a asegurar el suministro de gas. Esto demuestra que los usuarios finales y las compañías están tomando en cuenta las señales regulatorias y el mercado está mostrando respuestas frente a ellas.

**Gráfica 20. Reservas de gas natural en Colombia (2010-2018)**



Fuente: Elaboración propia con datos de UPME (2018).

**Gráfica 21. Cobertura del gas natural en Colombia (2019)**

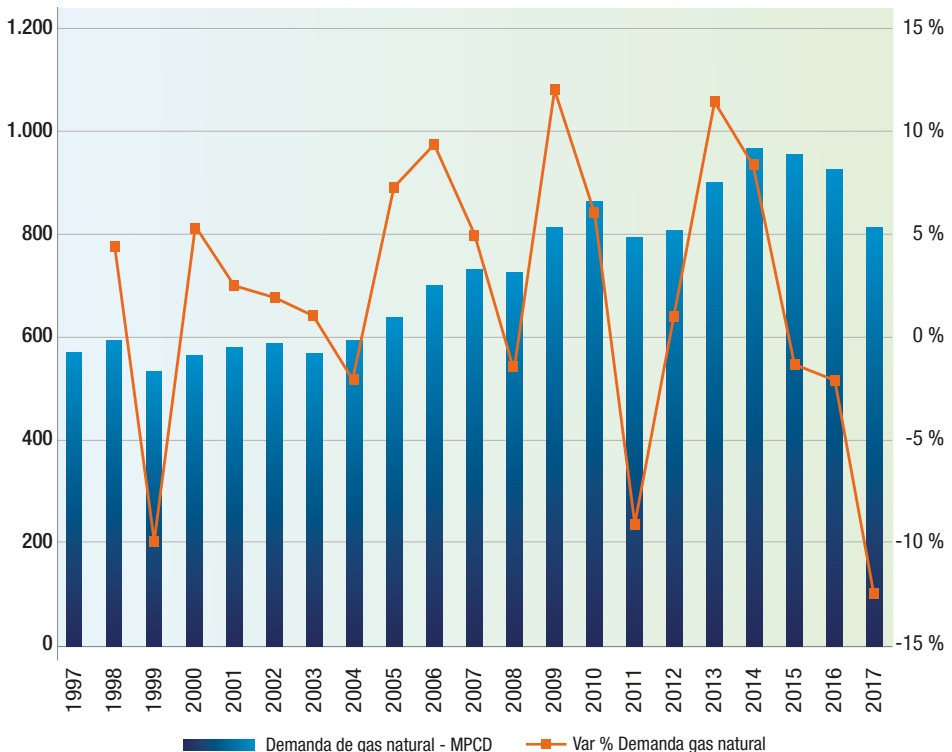


Fuente: Natargas (2019).

Lo anterior indica que existe un mercado potencial de gas natural en algunas zonas donde el suministro de este por composición de costos no es entregado. Tal y cómo se observa en la gráfica 21, se podría indicar que existen mercados maduros de gas natural, pero en otros la ventaja competitiva y la ampliación de cobertura es un potencial mercado de exploración. En esta composición del mercado cabe destacar que la cobertura del mercado de gas no alcanza el 70 %.

En complemento, la demanda de gas siempre ha estado creciendo en el balance; no obstante, el mercado también sufre procesos de desaceleración, propios de choques macroeconómicos y situaciones de coyunturales, como lo fue el fenómeno de El Niño. Tal y como lo expone la gráfica 22, el consumo de gas disminuyó significativamente en los últimos tres años, ya que ha estado acompañado por procesos de aumentos en el precio debido a procesos de devaluación e inflacionarios que tuvo la economía colombiana en el último cuatrienio, acompañados de fenómenos naturales. Estos hicieron que la elasticidad del precio de la demanda se volviera cada vez más elástica, principalmente para los sectores de generación de energía eléctrica e industriales.

**Gráfica 22. Demanda de gas natural y variación porcentual (1997-2017)**



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información de Petróleo y Gas Colombiano [SIPG] (2021).



Por último, las brechas en demanda observadas para los últimos tres años están siendo acompañadas por las variaciones abruptas en el precio del gas natural, provocados por procesos inflacionarios, devaluación de la tasa de cambio y caídas de la productividad de la industria en Colombia. Todo esto ha hecho que baje el consumo de los usuarios finales y por consiguiente la demanda de todo el mercado. Asimismo, las compañías de distribución aprovechan su posición dominante para influir en el aumento de los precios a los usuarios finales al no existir una base de oferentes que pueda sustituir en algunos casos la entrega del suministro de gas.

## Regulación de gas natural en Colombia

La CREG es una entidad eminentemente técnica, cuyo objetivo es garantizar que los servicios de energía, gas natural, gas licuado de petróleo (GLP) y combustible líquido se brinden al mayor número posible de personas, al menor costo posible para los usuarios y con una remuneración adecuada para las empresas que permite garantizar la calidad, la cobertura y la expansión. Tiene la función de hacer la regulación económica de los mercados de electricidad, gas combustible (gas natural y gas licuado de petróleo) y combustibles líquidos, regular los monopolios en la provisión de servicios públicos, y promover la competencia para que las operaciones de los monopolistas o competidores sean económicamente eficientes, y que su operación no signifique abuso de la posición dominante y producen servicios de calidad.

La definición de la política de gas está bajo la jurisdicción del Ministerio de Minas y Energía. Una parte importante de la política desarrolla a través de la Unidad de Planeación Minero-Energética (UPME), que es una unidad administrativa especial adscrita al Ministerio de Minas y Energía estratégica del sector sobre la hoja de ruta del desarrollo del sector. Esta se encarga de:

- Preparar proyectos de ley para someterlos a consideración del gobierno y recomendar la adopción de los decretos reglamentarios requeridos conforme a lo expresado por la comisión.
- Definir criterios de eficiencia y desarrollar indicadores y modelos para evaluar los aspectos financieros, gestión técnica y administrativa de la empresa regulada.
- Establecer los estándares de calidad que las empresas deben cumplir para proporcionar el servicio.
- Definir en qué eventos es necesario que la ejecución de las obras, instalación y explotación de equipos de empresas reguladas.

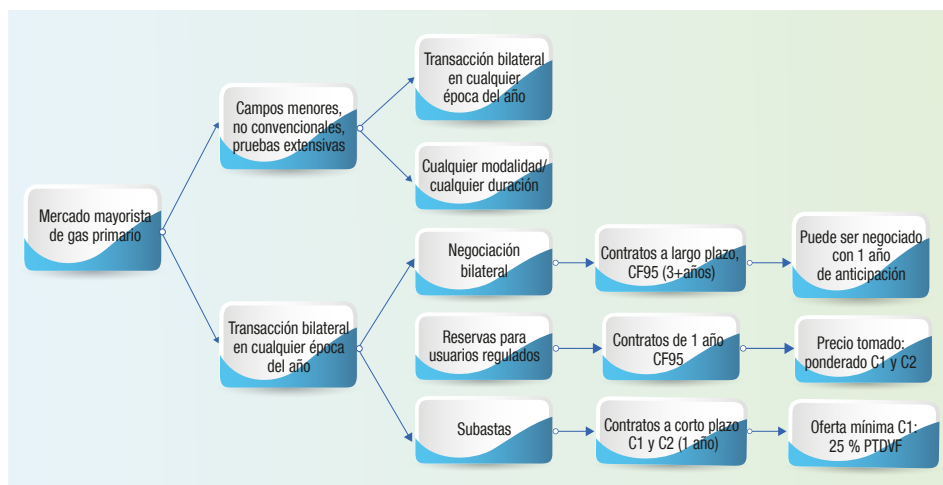
- Establecer el monto y condiciones de las garantías de seriedad que deben ser provisto por quienes deseen celebrar contratos de aportes reembolsables.
- Resolver, a solicitud de cualquiera de las partes, los conflictos que surjan entre empresas, debido a los contratos o acuerdos que existen entre ellos y que no sea apropiado decidir a otras autoridades administrativas.
- Resolver los conflictos que surgen entre las empresas, y que no es apropiado decidir a otras autoridades administrativas, sobre quién debe atender a usuarios específicos, o en qué regiones deben prestar sus servicios.
- Establecer fórmulas para el establecimiento de tarifas y para indicar cuando hay suficiente competencia para que exista libertad tarifaria.
- Determinar quiénes pueden ser considerados “usuarios no regulados”.
- Ordenar la fusión de empresas cuando haya estudios que demuestren que esto es esencial para extender la cobertura y menores costos para los usuarios.
- Ordenar la liquidación de empresas monopolísticas oficiales en el ámbito de los servicios públicos, y otorgar a terceros el desarrollo de su actividad, cuando no cumplan los requisitos de eficiencia.
- Impedir a quienes capturen o produzcan un bien que se distribuye, a través de las empresas de servicios públicos, desde la adopción de acuerdos contrarios a la libre competencia en detrimento de los distribuidores; y requieren que los contratos especifiquen los diversos componentes que definen precios y tarifas.

## Esquemas de remuneración del gas natural

La regulación de precios para la provisión de servicios de gas natural está definida por la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), entidad a la cual se le delegó esta función a través de la Ley de Servicios Públicos (Ley 142 de 1994), donde se definió que el régimen tarifario se guiará por los criterios de eficiencia económica, neutralidad, solidaridad, redistribución, suficiencia financiera, simplicidad y transparencia. Teniendo en cuenta las características de cada actividad, la CREG ha definido los siguientes esquemas de remuneración.

a. *Producción y comercialización*: Los precios de producción son libres para todos los campos. Esta producción se comercializa en un mercado regulado denominado el mercado primario mayorista de gas, que tiene la estructura presentada en la gráfica 23.

Gráfica 23. Mercado mayorista de gas primario



Fuente: Elaboración propia con datos de la Resolución CREG 186 de 2020 y la Resolución CREG 114 de 2020.

b. *Transporte*: El transporte de gas natural se realiza a través de tuberías de acero a alta presión<sup>2</sup>, desde los campos de producción hasta la entrada de ciudades y grandes consumidores (como las plantas termoeléctricas). El sistema de transporte es radial, dados los altos costos de la infraestructura, por lo que los nodos de demanda casi siempre se abastecen desde un solo canal, lo que implica que el riesgo de desabastecimientos es significativo ante cualquier falla en uno de los elementos del sistema. Para garantizar el acceso abierto al sistema nacional de transporte de gas natural, el transporte es independiente de las actividades de producción, comercialización y distribución. En consecuencia, los contratos de transporte de gas y las tarifas, cargos o precios asociados son independientes de las condiciones de compra o distribución. Además, el costo total del transporte se define como la suma de los cargos por las diferentes secciones del gasoducto por el que debe viajar el gas natural. Estas tarifas se encuentran remuneradas conforme a:

- Cargos máximos fijos y variables por distancia para remunerar la inversión.
- Cargo fijo para remunerar los gastos de AOM.
- Dos tarifas de estampillas destinadas a remunerar parte de la inversión en el sistema de gasoductos troncales y ramales.

La característica de la metodología para determinar los costos de transporte se encuentra en la señal de distancia, que aproxima la remuneración a la definición de tarifas en un mercado competitivo donde reflejen los costos de la

2 El conjunto de tuberías a través de las cuales se transporta. Se llama Sistema Nacional de Transporte (SNT).

prestación de servicios. La consecuencia de esta situación es que el gas tiene un precio más alto en aquellos lugares donde existe una mayor distancia de los campos de producción, como ocurre con los mercados de Bogotá, Medellín y, en particular, el occidente. Por lo tanto, la contratación de transporte será más flexible al introducir el concepto de parejas de cargos, lo que permite al cliente proponer la combinación de cargo fijo y variable que mejor se adapte a su curva de carga.

*c. Distribución y comercialización de gas natural:* La distribución es la actividad de llevar gas natural a través de redes de tuberías desde las estaciones ubicadas en la entrada de las ciudades hasta las conexiones de los usuarios. El sistema de distribución se divide en red primaria y red secundaria. La red primaria comprende todas las tuberías de grandes diámetros a las que se conectan los usuarios de alto consumo, como las estaciones de gas natural industriales y de vehículos. La red secundaria está formada por tuberías con diámetros pequeños a los que se conectan los usuarios residenciales, comerciales y algunos pequeños industriales. El distribuidor de gas natural es el agente a cargo de la administración, gestión empresarial, planificación, expansión, operación y mantenimiento del sistema de distribución. El costo total de distribución tiene en cuenta dos aspectos.

El *mercado relevante*, que está compuesto por un municipio o un grupo de municipios que tienen las mismas condiciones de tarifa. Actualmente existen 169 mercados constituidos en Colombia, a los que se les ha aprobado una tarifa específica para esos territorios.

*El cargo medio de distribución*, que es el costo que cada usuario debe pagar por el servicio de distribución de gas. Se determina dividiendo la suma de las inversiones que la empresa en un período más la administración, operación y mantenimiento, esto, sobre la demanda estimada futura. Para el cálculo considere los siguientes parámetros:

- *Inversiones:* Programa de inversión en el período tarifario (5 años), los activos por la calidad del servicio y otros asociados con la prestación del servicio.
- *Demanda:* Proyección del consumo de gas en los próximos 20 años desde el momento en que se realiza la solicitud del cobro.
- *Gastos de AOM:* Proyección de los gastos de administración, operación y mantenimiento en los 20 años siguientes a partir del momento en que se presenta la solicitud para el cargo. Las empresas están sujetas a una evaluación de eficiencia a través de una metodología llamada “análisis de datos (DEA)”, lo que determina el porcentaje que se debe reconocer.

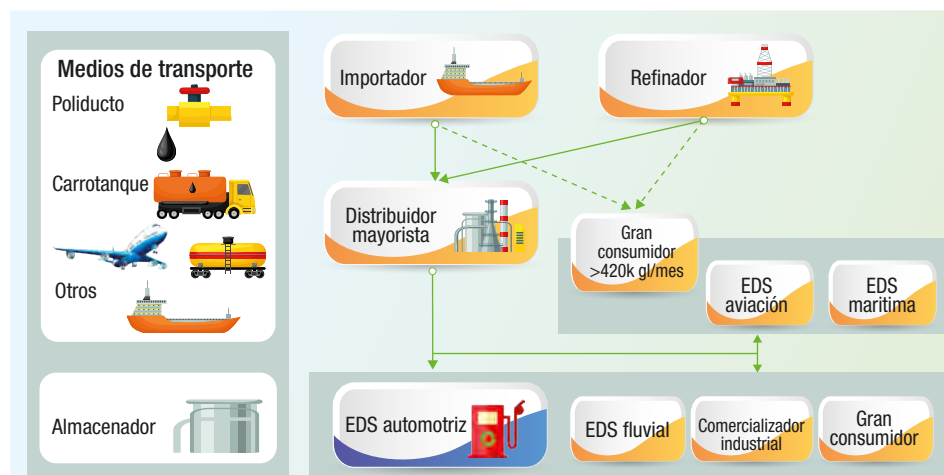
- *Tasa de retorno:* Inicialmente estableció una tasa de retorno del 16,07 % antes de impuestos, pero a partir de 2006 se ajustó al 11,31 % antes de impuestos, porcentaje con el cual los cargos están actualmente aprobados.

## Contexto de los combustibles líquidos en Colombia

En concordancia, de acuerdo con el Anuario Estadístico de 2019 emitido por el Ministerio de Transporte (2020), el 68,58 % del total de los servicios de transporte reportados en el PIB para Colombia fue por medio terrestre, y le siguen el transporte aéreo, con 13,89 %, y otros medios de transporte, con 17,53 %. Este último está referido a otro tipo de medios no convencionales, esto quiere decir que más del 80 % de los servicios de transporte en Colombia utilizan medios que requieren algún tipo de combustibles fósil.

El mercado colombiano tiene seis tipos de agentes, en donde la refinación y el transporte por poliductos, para el caso de los combustibles fósiles, son cubiertos por parte del Estado en el eslabón de refinación de combustible o importación y transporte por poliductos a través de las compañías estatales Ecopetrol y Cenit, lo que los convierte en monopolios naturales al tener un ingreso regulado. Lo anterior se expresa en la tabla 2, en donde el precio máximo hasta la planta de abastecimiento o distribuidor mayorista tiene un precio rígido y regulado por parte del Estado, que es actualizado mensualmente conforme a las metodologías precio paridad exportación y costos de funcionamiento para el caso de los poliductos (gráfica 24).

**Gráfica 24. La cadena de distribución de combustibles líquidos**



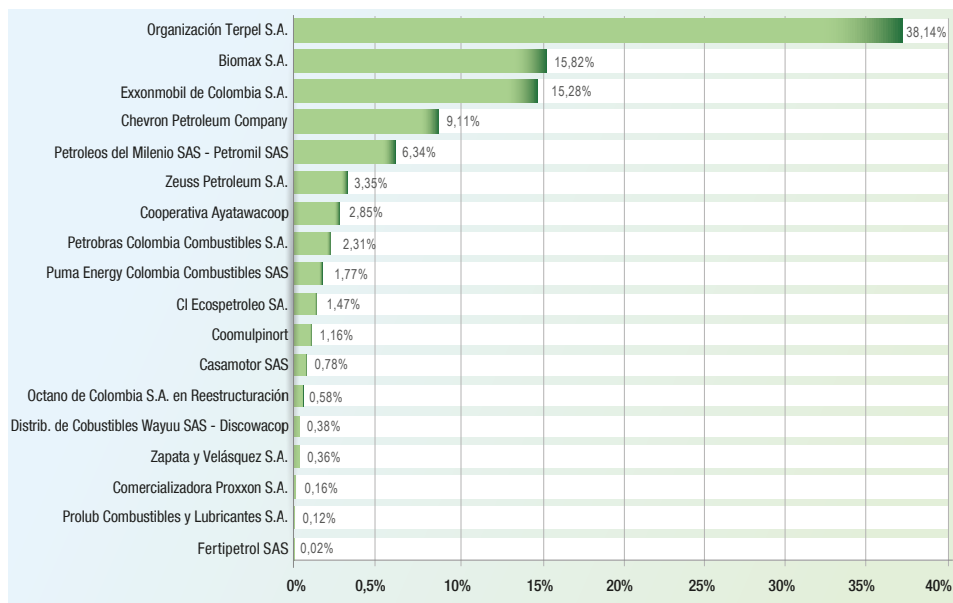
Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Minas y Energía (2021).

**Tabla 2. Estructura del precio de los combustibles líquidos en Colombia**

Proporción - ingreso al productor de la gasolina corriente (Resolución 181602 de 2011 y Resolución 90145 de 2014 del Ministerio de Minas y Energía)
Proporción - ingreso al productor del alcohol carburante (Resolución 180643 de 2012 del Ministerio de Minas y Energía)
<b>Ingreso al productor de la gasolina motor corriente oxigenada</b>
Impuesto nacional (Ley 1607 de 2012, artículos 167-173, modificada por Ley 1819 de 2016, artículos 218-220)
<b>IVA sobre ip gmc (Ley 1819 de 2017, artículo 183)</b>
Impuesto al carbono (Ley 1819 de 2017, artículos 221-223, y Resolución 41281 de 2016 del Ministerio de Minas y Energía)
Tarifa de marcación (Resolución 91349 de 2014 del Ministerio de Minas y Energía)
Proporción - tarifa de transporte por poliductos de la gasolina motor (Resolución 180088 de 2003 del Ministerio de Minas y Energía y sus modificaciones)
Proporción - tarifa de transporte del alcohol carburante (Resolución 41277 de 2016 del Ministerio de Minas y Energía)
Margen plan de continuidad (Resolución 90155 de 2014 del Ministerio de Minas y Energía)
<b>Precio máximo de venta al distribuidor mayorista</b>
Sobretasa (Ley 788 de 2002 y Resolución 40147 de 2017 del Ministerio de Minas y Energía)
Margen del distribuidor mayorista (Resolución 41278 de 2016 del Ministerio de Minas y Energía)
IVA margen del distribuidor mayorista (Ley 1819 de 2017, artículo 183)
<b>Precio máximo en planta de abastecimiento mayorista</b>
Margen del distribuidor minorista (Resolución 40222 de 2015 del Ministerio de Minas y Energía)
Perdida por evaporación (Decreto 3322 de 2006 y Resolución 41281 de 2016 del Ministerio de Minas y Energía)
Transporte de la planta de abastecimiento mayorista a estación de servicio (Resolución 41280 de 2016 del Ministerio de Minas y Energía)
<b>Precio máximo de venta por galón incluida la sobretasa</b>

Fuente: CREG (s. f.).

Para el caso del mercado de distribución minorista de combustibles, para los últimos años se ha llegado a concluir que este en Colombia es altamente atomizado, dada la participación de 18 diferentes agentes mayoristas, que distribuyen el producto en más de 5.479 EDS (agentes minoristas). No obstante, y como situación adversa a lo anterior, es muy concentrado, pues lo cierto es que entre no más de tres empresas se comercializa entre el 70 % y 80 % del mercado total nacional (gráfica 25).

**Gráfica 25. Participación en el abanderamiento por distribuidor mayorista**

Fuente: Elaboración propia con datos de Soldicom (2017).

Por tanto, para hablar de seguridad energética es necesario entender que el sector de la distribución minorista es un eslabón clave en las economías domésticas y mucho más en municipios en donde se hace más urgente la necesidad de transportar bienes de primera necesidad, para el caso de la figura de comercializadores industriales, y llevar generación eléctrica en zonas no interconectadas. Por lo anterior, la unidad de concepción de las políticas debe ver la integralidad y correlación de todos los factores que impactan la sociedad.

Asimismo, las demás entidades del Estado han resaltado la importancia de la distribución y, sobre todo, el suministro de combustibles, según el informe por la Unidad de Planeación Minero-Energética (UPME, 2013), *Cadena del petróleo*. Si bien el consumo de energía en países desarrollados supera el observado en los países en vías de desarrollo, en estos últimos se presentan altas tasas de crecimiento en utilización y consumo. Con relación a Colombia, el reporte señala que “los derivados del petróleo son la principal fuente de abastecimiento del sector transporte, aun cuando hoy hacen parte de la oferta nuevos combustibles carburantes como el GNV y los biocombustibles, cuya contribución es marginal”. Según este informe, “La industria colombiana es responsable de algo más que un tercio de los consumos energéticos finales del país y se ubica segundo después del transporte con una contribución del 35,8 %”, donde el consumo energético final de las familias, “representa el 16 % del consumo total y registra una tasa promedio de crecimiento anual de 0,8 %”.

Esto convierte a los combustibles en un bien necesario para el buen funcionamiento del desarrollo económico y toma una relevancia absoluta para cualquier medio de intercambio que se desarrolle en Colombia. A la postre se define como un bien inelástico, ya que independiente al precio el consumo siempre ira en aumento conforme a las exigencias del mercado y planeación institucional, ante lo cual siempre el Estado debe intervenir en la formación del precio al consumidor (Fedesarrollo, 2015). Es por tal situación que siempre es necesario el estudio de la estructura del mercado en la formación del precio.

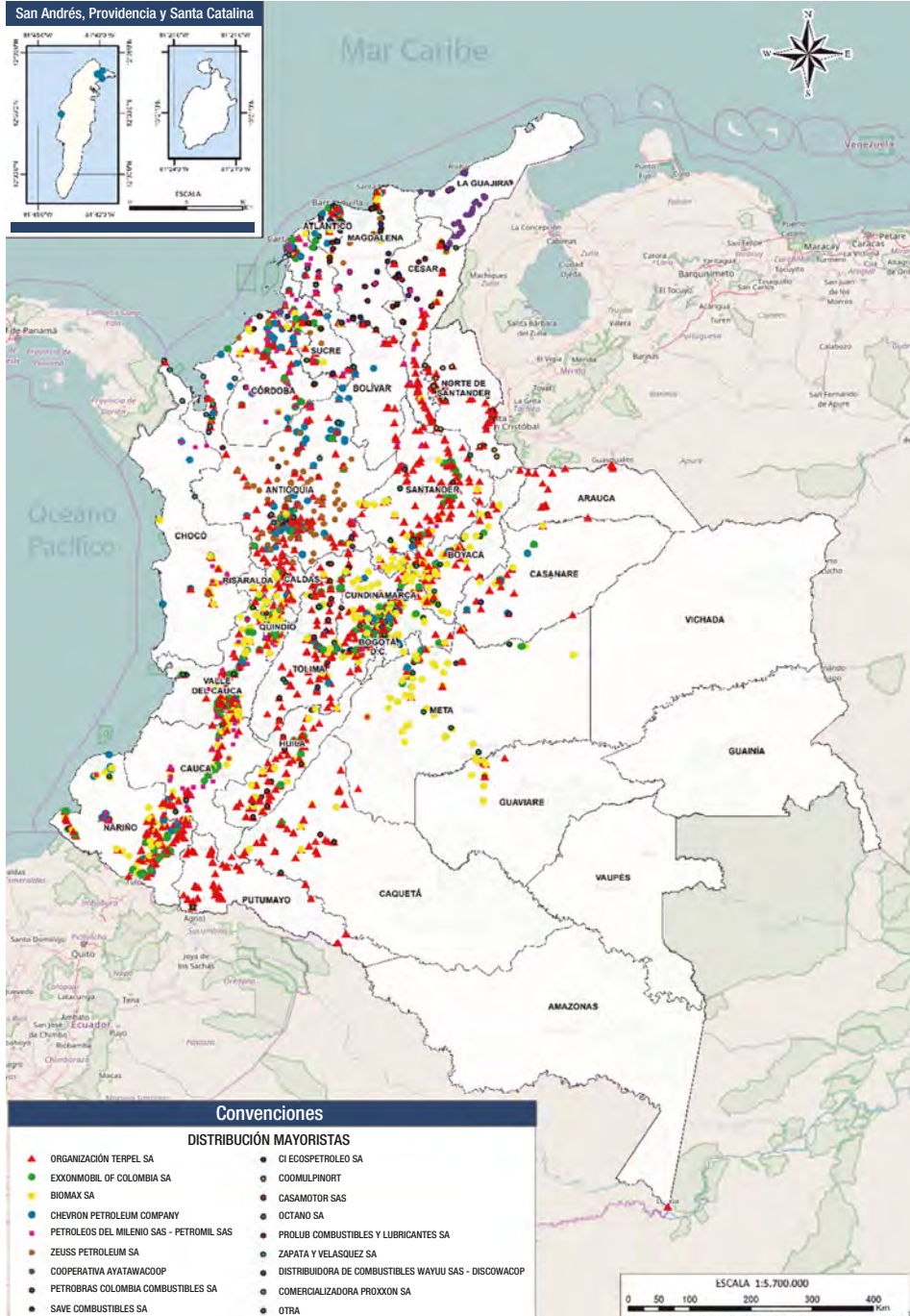
La interacción y la evolución del mercado de distribución de combustibles en Colombia han sido analizadas y revisadas por los diferentes agentes de la cadena, lo cual ha conllevado importantes análisis de la estructura del mercado, la competencia del mercado y la formación de precios en los diferentes eslabones de la cadena de combustibles. Ahora bien, el mercado de combustibles en Colombia está conformado por seis eslabones: los productores o refinadores, los importadores, los almacenadores, los transportadores, los distribuidores mayoristas y minoristas, y los consumidores. El mercado de la distribución y comercialización de combustibles líquidos derivados del petróleo se inicia desde el proceso de refinación, posteriormente, se hace alusión al transporte y procedimientos relacionados con la logística, de donde se origina la actividad de distribución y comercialización, conformando en su conjunto, el llamado *downstream* de los combustibles derivados del petróleo.

El mercado de la distribución mayorista ha sido definido por la SIC como relevante de dimensión geográfica nacional en varias resoluciones de aprobación de integración empresarial. No obstante, por la forma de funcionamiento de la actividad, en especial las limitantes que impone la infraestructura y lo relativo a la capacidad instalada de almacenamiento, la participación de los distribuidores mayoristas no es en todos los casos de cobertura nacional, tal y como se observa en la capacidad de almacenamiento y presencia de los distribuidores mayoristas a lo largo del territorio nacional, ya que aquellos distribuidores con un mayor número plantas en ubicaciones estratégicas tienen un posición del mercado diferente en las distintas regiones del país. Es decir, existen lugares donde hay exclusividad de ciertos agentes.

Esta circunstancia implica que las condiciones de competencia no son las mismas en las diferentes zonas del país y, por lo tanto, el incremento en la concentración de mercado y probabilidad de mayor poder de negociación por parte del distribuidor mayorista integrado puede ser mayor en algunas zonas del país. Tal y como lo muestra el mapa 3, solo existe un distribuidor con presencia en la mayoría de los departamentos de Colombia que es Terpel. Sin embargo, empresas como Exxon Mobil presenta rutas desde Santander hasta la costa Caribe, mientras Biomax está muy concentrada en la región central y costa Caribe, es decir que la estrategia es copar y concentrar mercados muy específicos con el objetivo de tener un poder comercial en ciertas regiones bastante amplio.



Mapa 3. Agentes minoristas por distribuidor mayorista



Fuente: Soldicom (2017).

Entre los potenciales efectos sobre el funcionamiento de la cadena productiva de combustibles líquidos, asociados al sustancial aumento de la participación de pocos o un solo distribuidor mayorista, se encuentra la posibilidad de determinar los precios. Si bien es cierto que el margen de distribución mayorista es regulado y actualmente existe un tope que impediría al ente integrado llevar los precios a niveles excesivos, la reducción de la competencia reduce los incentivos a la eficiencia y, por esta vía, es altamente probable que se desarrollen estrategias abusivas o en detrimento de los competidores.

Al sacar del mercado a sus competidores vía precios, se pierden los incentivos para competir vía menores precios. La posición dominante de un distribuidor mayorista o de una empresa monopólica de estaciones de servicio en una región puede llegar a establecer un precio equivalente a obtener el margen máximo, e incluso puede abstenerse de fijar precios por debajo de él. Los volúmenes de venta acumulados que le garantizan su base de clientes, ya que como se mencionó anteriormente la demanda de los combustibles es inelástica, le permitiría a largo plazo a las posiciones dominantes de los mercados de combustibles en ambos eslabones (minorista mayorista) obtener el máximo precio posible del mercado.

El aumento en la concentración del mercado podría derivarse en la posibilidad de definir unilateralmente otras variables competitivas diferentes al precio. Así, por ejemplo, los distribuidores mayoristas con la mayor capacidad de almacenamiento estarían en capacidad de afectar el suministro de combustibles líquidos generando escasez artificial en los mercados aguas abajo, como mecanismo coercitivo de condiciones comerciales discriminatorias y abusivas para con sus clientes directos.

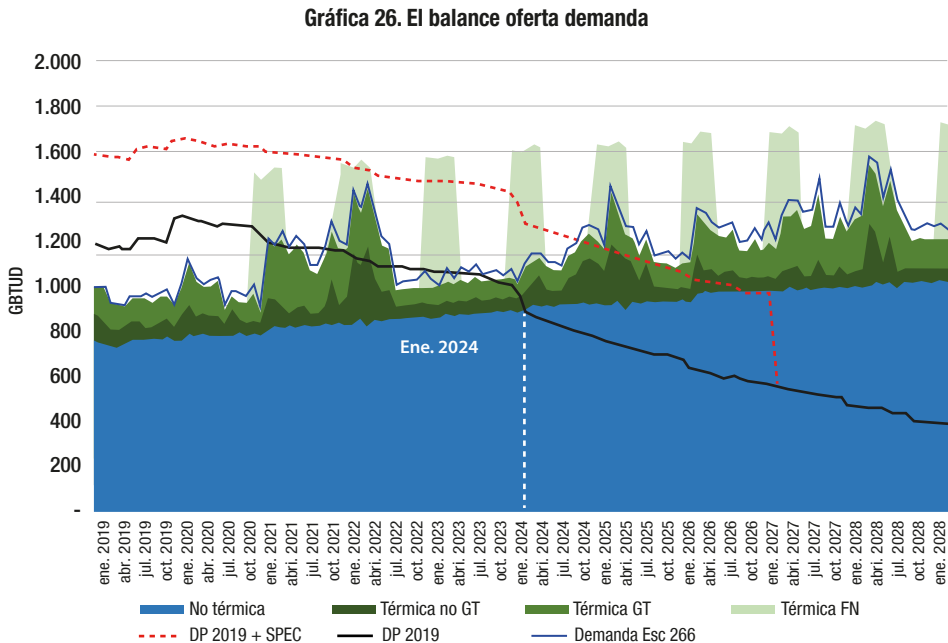
De igual modo, el poder de mercado a las integraciones y los beneficios a solo unos agentes de una bandera específica en la distribución minorista otorga la posibilidad a las empresas de poder establecer estrategias monopolizadoras difícilmente detectables de manera oportuna por la autoridad de competencia, y en caso de ser identificadas, posiblemente el efecto sobre el mercado sería irreparable. Aprovechando el margen de maniobra financiero asociado a su mayor tamaño relativo en el mercado, las empresas con alto poder de mercado pueden implementar estrategias predatorias al fijar precios lo suficientemente bajos como para eliminar o debilitar a los escasos competidores que quedan en el mercado, para posteriormente monopolizar por completo el mercado. Si los competidores no están en capacidad de responder a la guerra de precios y, por tanto, no reducen los precios por debajo de sus costos, los distribuidores minoristas perderían su clientela y serían los primeros afectados por ser empresas de menor tamaño y en consecuencia, contar con menor capacidad financiera.

## ¿Hasta cuándo Colombia es autosuficiente para garantizar la producción y el suministro nacional de gas, petróleo y sus derivados, y demás recursos energéticos no renovables?

La matriz energética colombiana está compuesta por la energía eléctrica, el gas natural, el petróleo y sus derivados, todos estos prestan el servicio de manera confiable a cada uno de los usuarios. Colombia busca cada vez más ofrecer un servicio confiable y alternativas que permitan estar preparados en el momento que ocurra inconveniente, pero la pregunta es ¿hasta cuándo Colombia podrá ser autosuficiente?

### Gas natural

En el caso del gas natural, las proyecciones indican que a partir de 2024 habrá déficit, lo que deja un periodo corto para buscar alternativas (gráfica 26).

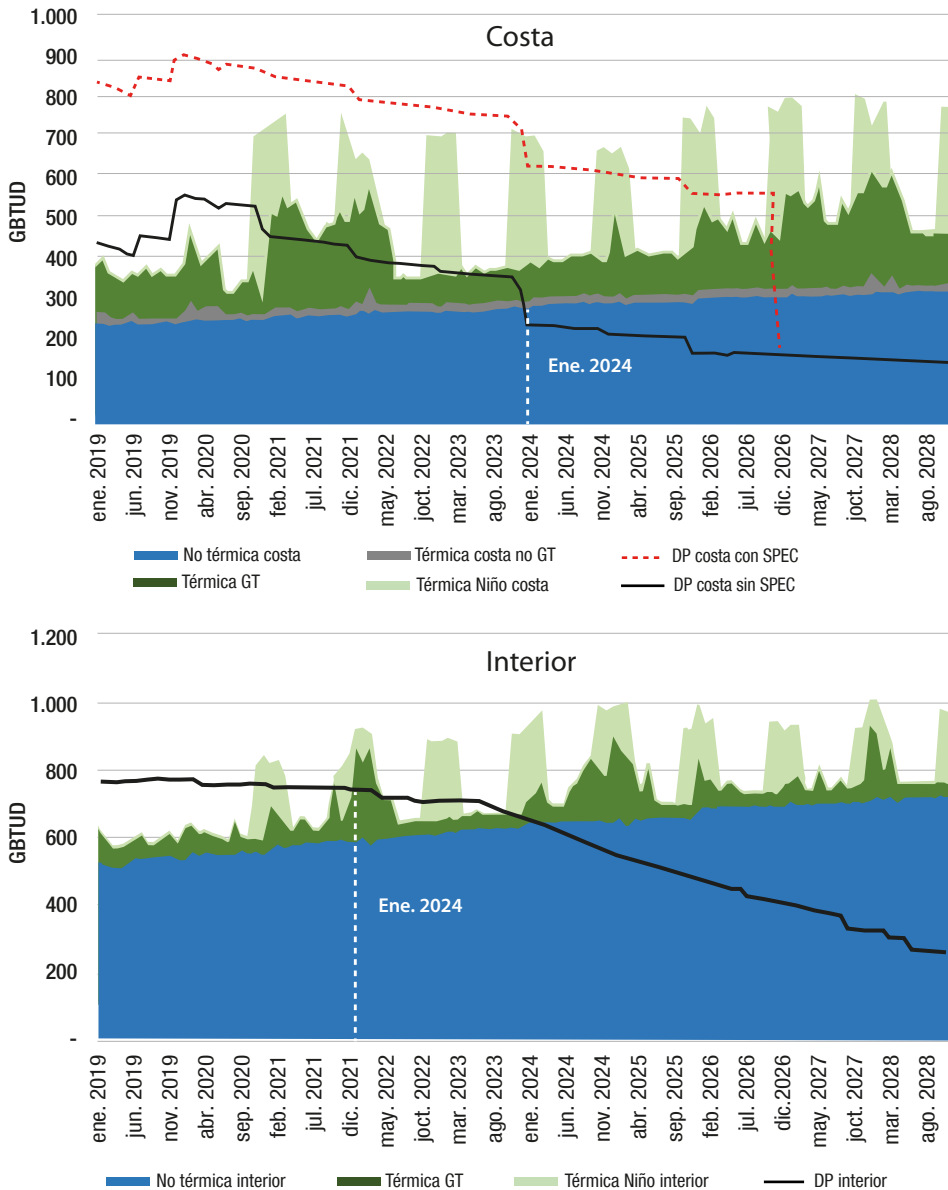


Fuente: Elaboración propia con datos de UPME (2015).

Los balances regionales muestran la conveniencia de movilizar gas entre regiones, ya que no en todas se presentan las mismas situaciones. Mientras que en el interior del país hay más suministro, en la costa ocurre lo contrario (gráfica 27). Por

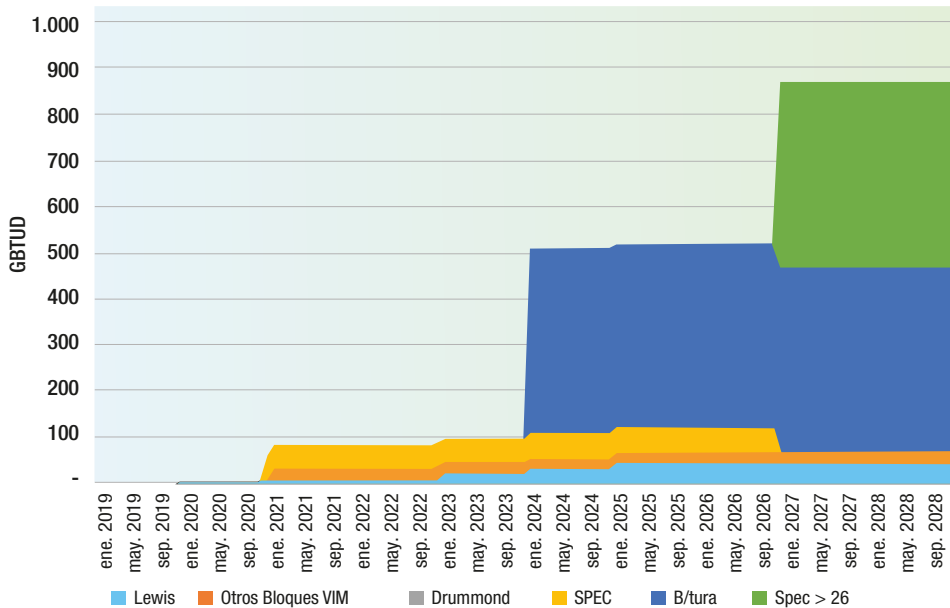
esta razón se necesita encontrar la manera de poder llevar gas a más regiones. Esto puede ser por medio de la expansión del sistema de gasoductos y poliductos, lo que permitiría mejorar el sistema de transporte de gas, además de prestar un mejor servicio y una mayor cobertura a los usuarios.

Gráfica 27. Balances regionales



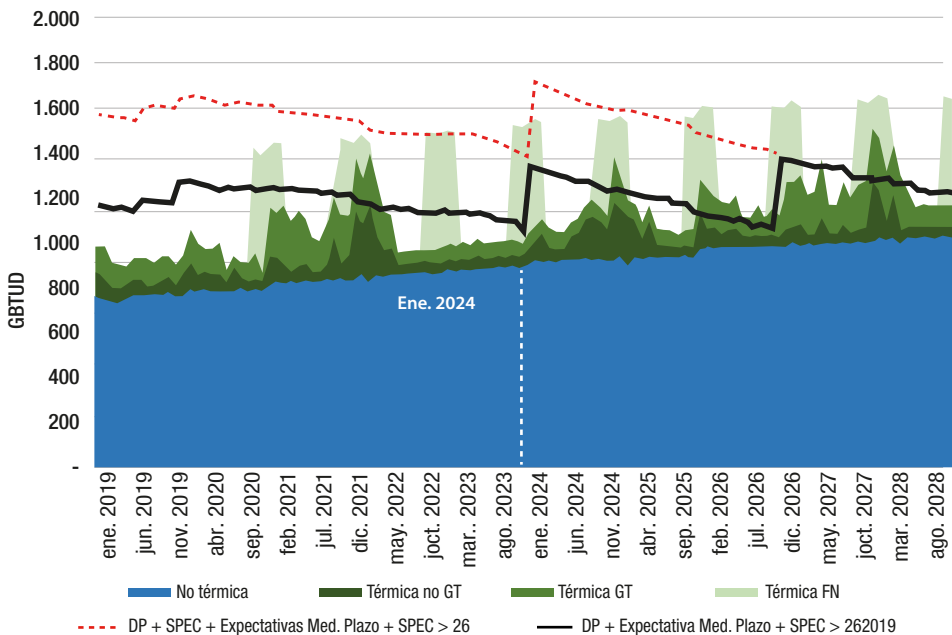
Fuente: Elaboración propia con datos de UPME (2015).

Gráfica 28. Proyecto de importación de gas natural por Buenaventura



Fuente: Elaboración propia con datos de UPME (2020).

Gráfica 29. Proyección de reservas de gas natural considerando importación de gas



Fuente: Elaboración propia con datos de UPME (2020).

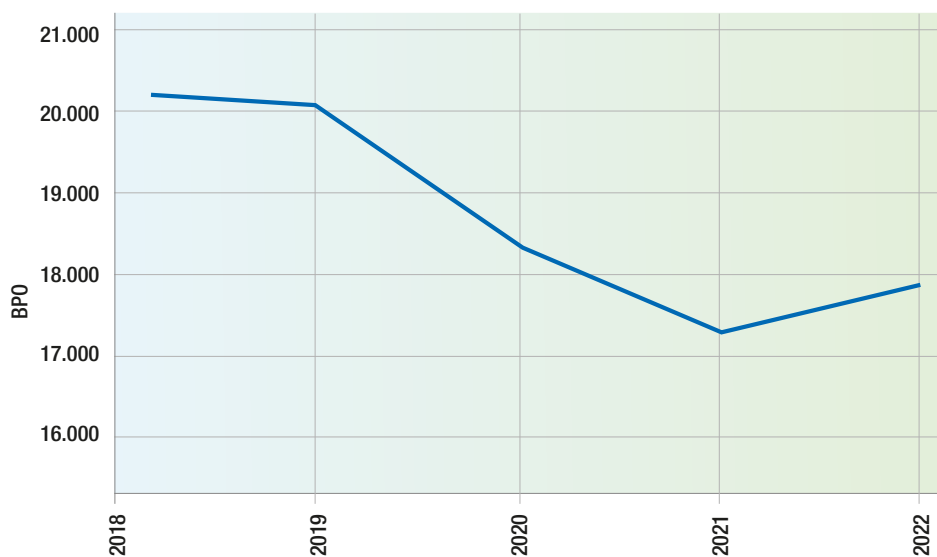
Para atender el déficit es necesario también considerar infraestructura de importación, que permitirían tener más suministro de gas al país, lo cual es beneficioso para los usuarios. Actualmente se está trabajando acerca de la planta de regasificación del Pacífico, la cual permitirá un mejor servicio en la zona oeste del país (gráfica 28).

Considerando la infraestructura de importación se asegura el abastecimiento en los próximos diez años, y la proyección sería positiva para las reservas de gas y prestación del servicio (gráfica 29).

### Gas licuado de petróleo

En cuanto al suministro de gas licuado de petróleo, en los próximos cinco años la producción evidencia una tendencia a la baja con una tasa promedio de crecimiento negativo anual de 3,4 % desde 2018 a 2022. En este período de tiempo, el promedio de producción es de aproximadamente 18,700 BPD (gráfica 30).

**Gráfica 30. Potencial de producción de gas licuado de petróleo (promedio anual)**



Fuente: Elaboración propia con datos de UPME (2020).

Según el plan de abastecimiento del gas licuado de petróleo, cuando se realiza un análisis de cada una de las fuentes se detalla lo siguiente:

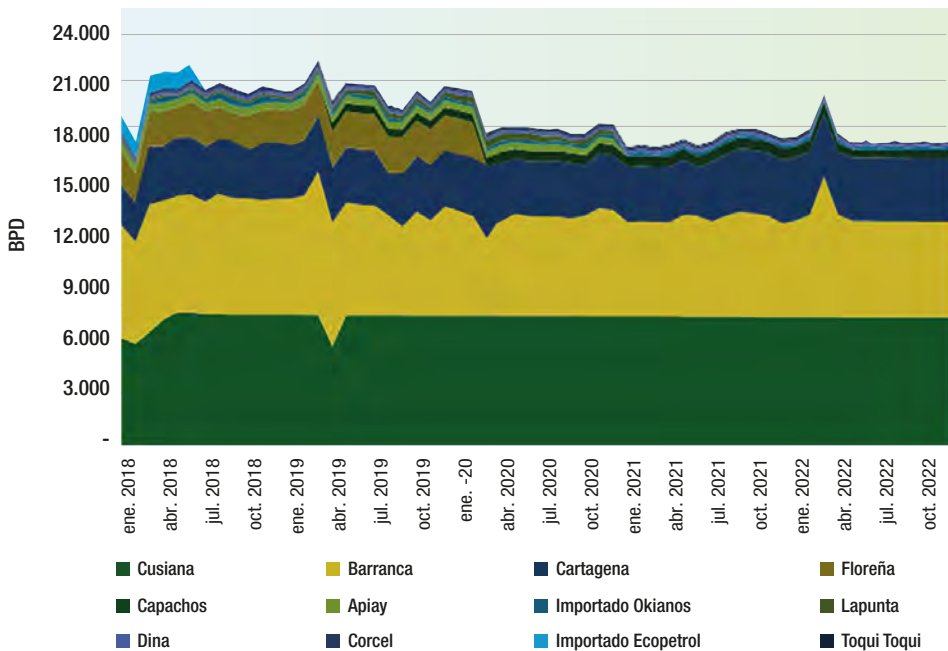
- En el campo Apiay se declaran volúmenes a producir hasta el mes de diciembre de 2020 a partir de este mes es igual a 0. En la declaración anterior no había producción proveniente de esta fuente a partir de enero de 2018.

- La refinería de Barrancabermeja presenta una producción promedio de 5.900 BPD, la cual es considerablemente mayor a la producción promedio reportada el año anterior. Sin embargo, todavía se observan cantidades reportadas como gas de operación cuyos volúmenes van desde 1.100 BPD hasta 1.800 BPD, que incluyen las cantidades mínimas para la continuidad operativa.
- Cartagena mantiene una producción más o menos constante de 3.100 BPD hasta septiembre de 2021, a partir de este mes aumenta su producción a 3.550 BPD.
- La producción de Cusiana se podría considerar constante durante el periodo de análisis, aproximadamente de 7.300 BPD.
- La producción en el campo Dina decrece mensualmente reportando valores de 180 BPD en agosto de 2018 hasta 152 BPD en diciembre de 2022, en promedio se producen 165 BPD durante los cinco años de la declaración.
- Como cantidades importadas por parte de Ecopetrol se registran 1.100 BPD mensuales, hasta junio de 2018. Si bien, en puerto se dispone de la capacidad y de las facilidades para importar y entregar hasta 1.100 BPD, Ecopetrol manifiesta que este volumen no está reportado en la declaración de producción para los meses posteriores a junio de 2018 debido a una inhabilidad dada por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, la cual no permite el uso de los puntos por donde se puede entregar gas licuado de petróleo nacional e importado.
- El campo La Punta registra una producción promedio de 277 BPD hasta diciembre de 2020, a partir de esta fecha su potencial de producción es cero.
- En el campo Floreña se registra un promedio de 1.967 BPD hasta febrero de 2020, a partir de esta fecha su declaración de producción es cero, muy probablemente debido a que se termina el contrato de TY Gas para explotar este campo.
- En el campo Toqui Toqui se presenta una producción promedio y casi constante de 93 BPD hasta diciembre de 2022.
- En esta declaración se reportan dos nuevas fuentes de producción nacional con respecto al año anterior. Estas son el campo Capachos, la cual presenta una producción promedio de 536 BPD a partir de abril de 2019 y el campo Corcel con una producción promedio de 157 BPD durante todo el periodo de análisis. Esta última es una de las fuentes que ha reportado producción en años anteriores, específicamente entre 2010 y 2015.

- También se destaca la declaración de cinco empresas importadoras a través del consorcio Okianus, las cuales en promedio entre todas reportan 182 BPD. Estas cantidades no se presentaron el año anterior y refleja la oportunidad que han visto algunos agentes de atender el mercado a través de producto importado, a falta de oferta proveniente de fuentes nacionales.

Como ya se mencionó, además de Ecopetrol actualmente existen cinco empresas que reportan cantidades de gas licuado de petróleo disponibles para la venta. Sin embargo, estas representan en promedio de tan solo un 1 % de toda la oferta. Los principales aportantes a la producción siguen siendo las dos refiné- rías y el campo Cusiana. Este último encabeza la oferta en 2022 gracias a que presenta una producción más o menos constante y no decreciente a través del tiempo, a diferencia de las demás fuentes (gráfica 31).

**Gráfica 31. Potencial de producción de gas licuado de petróleo mensual por fuente**

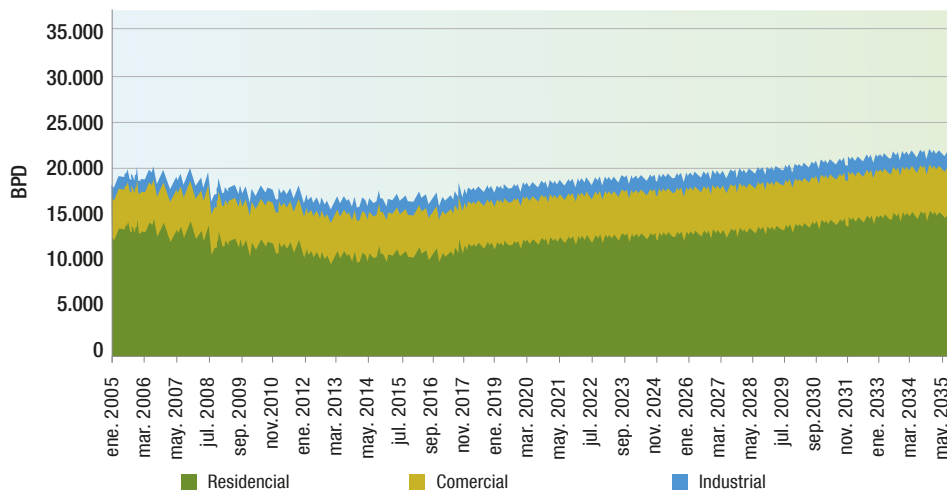


Fuente: Elaboración propia con datos de UPME (2020).

Para 2035 se espera que el consumo de gas licuado de petróleo a nivel nacional se ubique alrededor de 25.000 BPD. La tasa de crecimiento proyectada de la demanda nacional de gas licuado de petróleo en el período 2018-2035 es de 1,5 % promedio anual. A nivel sectorial, el residencial presenta una tasa de crecimiento del 1,8 % y los sectores comercial e industrial del 1 %; se espera que el sector residencial se mantenga como el principal consumidor (gráfica 32).



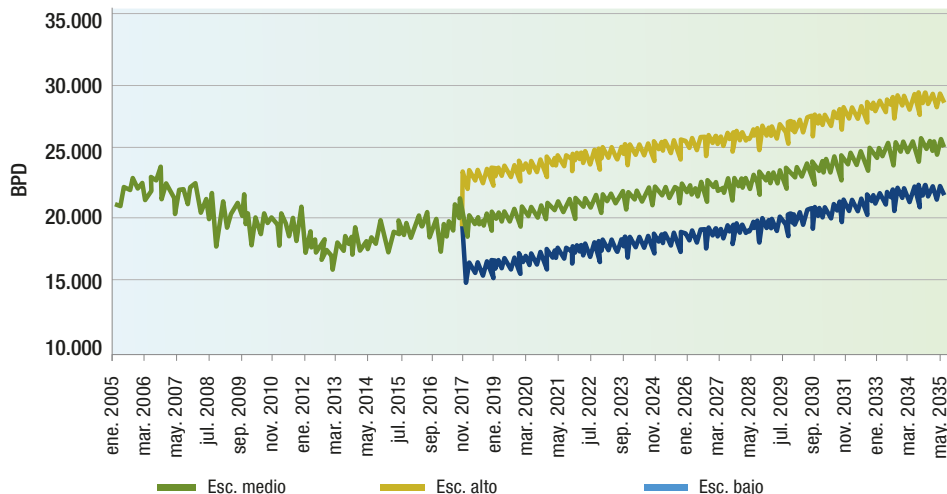
**Gráfica 32. Proyección de demanda mensual de gas licuado de petróleo por sectores escenario base**



Fuente: Elaboración propia con datos de UPME (2020).

Los escenarios alto y bajo se construyen alrededor del escenario de mayor probabilidad, que es el escenario base también llamado escenario medio. Se asume que los datos de este último escenario tienen una distribución normal (gráfica 33).

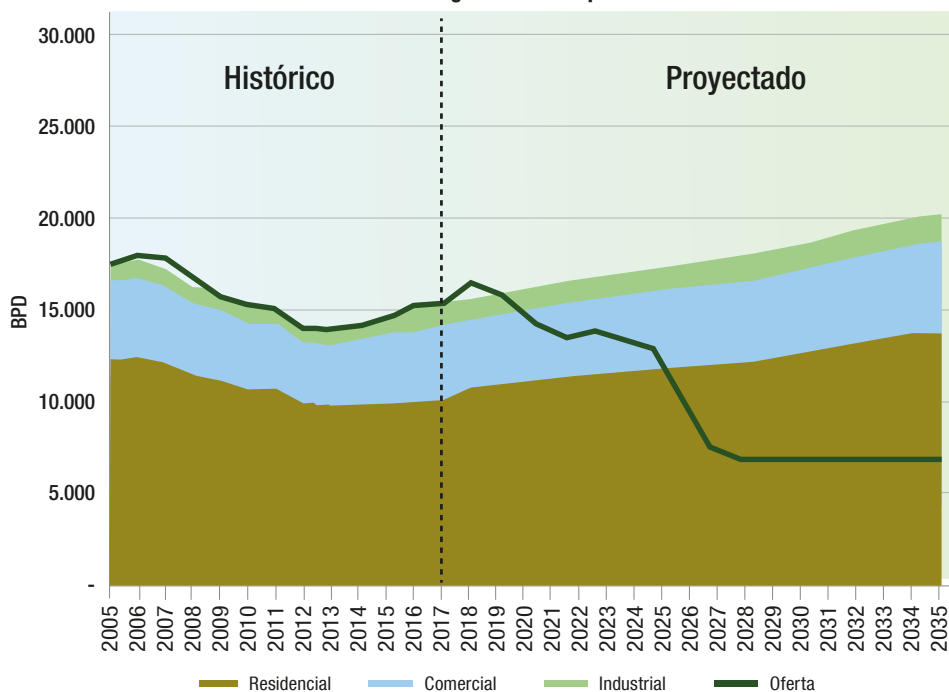
**Gráfica 33. Escenarios de demanda de gas licuado de petróleo**



Fuente: Elaboración propia con datos de UPME (2020).

De acuerdo con la curva de oferta base, se presentaría una situación de déficit en 2020 de aproximadamente 2.000 BPD promedio anual, además esta situación continuaría hasta 2035, año en el cual habría diferencias (oferta-demanda) cercanas a los 20.000 BPD (gráfica 34).

Gráfica 34. Balance de gas licuado de petróleo anual



Fuente: Elaboración propia con datos de UPME (2020).

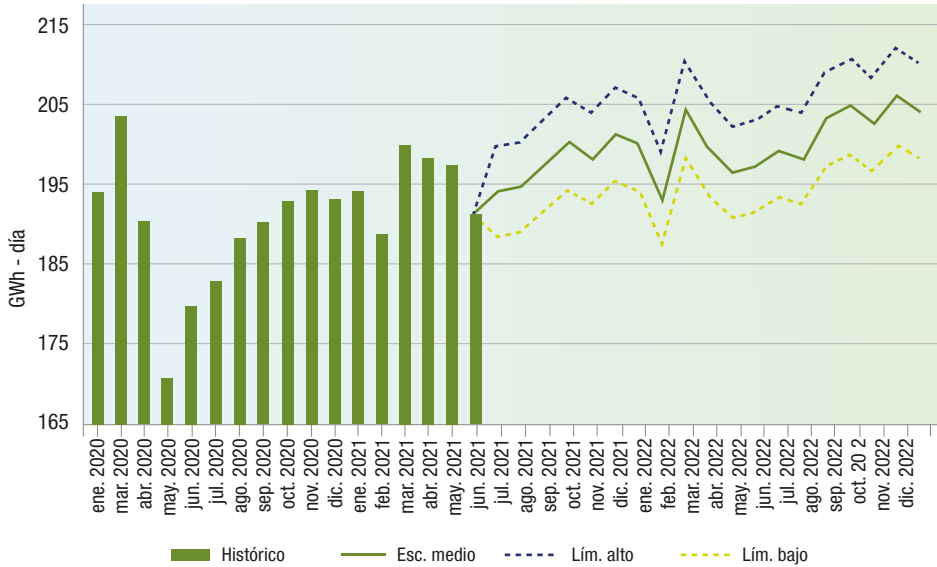
Actualmente los campos de producción presentan una disminución. Es por esto que es necesario buscar alternativas para poder prestar un servicio confiable, ya sea por medio de la importación o la migración a la energía eléctrica en su totalidad.

## Energía eléctrica

El rango esperado para la demanda de energía eléctrica en el corto plazo (próximos dos años) estaría entre 187 a 211 GWh-día con una probabilidad del 71 %. Se espera un crecimiento del 3,4 % con respecto al promedio del consumo diario observado en 2020. La predicción prevé que, a partir del tercer trimestre de 2021, la demanda de energía eléctrica alcance y posteriormente supere los valores observados durante 2019 (gráfica 35).

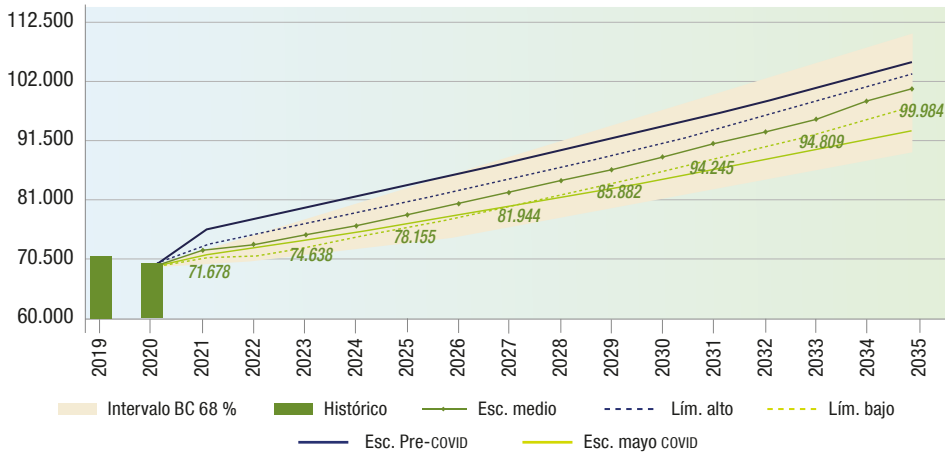
Los resultados a mediano plazo indican que la demanda de energía eléctrica entre 2021 a 2035 podría tener un crecimiento promedio año entre el 2,28 % y el 2,68 %, con una probabilidad del 34 %. Frente al escenario pre-covid, esta nueva estimación es 5,77 % menor para el período 2021-2035. La diferencia entre los dos escenarios corresponde a 4.858 GWh-año. La pandemia representó un retroceso de dos años en las proyecciones de demanda de energía eléctrica (gráfica 36).

Gráfica 35. Proyección demanda promedio diario para el sistema interconectado nacional



Fuente: Elaboración propia con datos de UPME (2021).

Gráfica 36. Proyección demanda anual para el sistema interconectado nacional



Fuente: Elaboración propia con datos de UPME (2021).

En cuanto a las proyecciones energéticas, se presentan resultados positivos. Se ha demostrado que con la integración del cargo por confiabilidad y las subastas, se permite tener un suministro en el momento que se necesite.

Actualmente con la tercera subasta, que va enfocada en las energías renovables, se espera que muchos más proyectos estén disponibles para hacer parte del sistema eléctrico colombiano.

Desde una perspectiva general, los beneficios resultan positivos, desde integrar más energías limpias a la matriz y garantizar el servicio, lo que es el sentido de la seguridad energética, una expansión de la infraestructura.

En la sostenibilidad medioambiental influyen distintos elementos, entre los que cabe destacar el esfuerzo nacional de la transición energética que busca diversificar la canasta empleada con energías aún más limpias. En ese sentido, se busca contribuir al cumplimiento de los estándares internacionales exigibles según los compromisos internacionales asumidos por el Gobierno nacional, sin dejar de lado la eficiencia económica que se debe comprobar en condiciones de competencia y sin sacrificar los logros de la política energética del país, que nos han llevado a mejorar notablemente los índices de confiabilidad a lo largo de las últimas tres décadas.

Por otra parte, es importante resaltar que Colombia cuenta con condiciones físicas y climatológicas privilegiadas que permiten aprovechar las horas de luz solar y el viento para generar energía limpia. Sin embargo, toda la tecnología que está siendo empleada en los proyectos de fuentes no convencionales de energía renovable es importada, aun no hay desarrollos nacionales propios, lo que resalta la importancia de invertir en investigación, desarrollo tecnológico e innovación (I+D+i). Esta apuesta es una oportunidad estratégica que nos permitiría mejorar la eficiencia en los procesos actuales de exploración y explotación, alcanzar una posición ventajosa a nivel mundial en el ámbito de las energías renovables, y avanzar en la búsqueda y desarrollo de nuevas fuentes de energía autóctonas que permitan aprovechar los recursos propios.

De igual forma, la innovación también resulta relevante respecto de la eficiencia energética en todos los sectores demandantes de energía, como son el transporte, el sector residencial y la industria, algo que permitiría aumentos significativos de productividad. En este sentido, el concurso y fortalecimiento de entidades de investigación son cruciales no solo para lograr tales objetivos, sino también para apalancar la participación privada, incluso de capitales extranjeros, en las actividades de I+D+i colombianas.

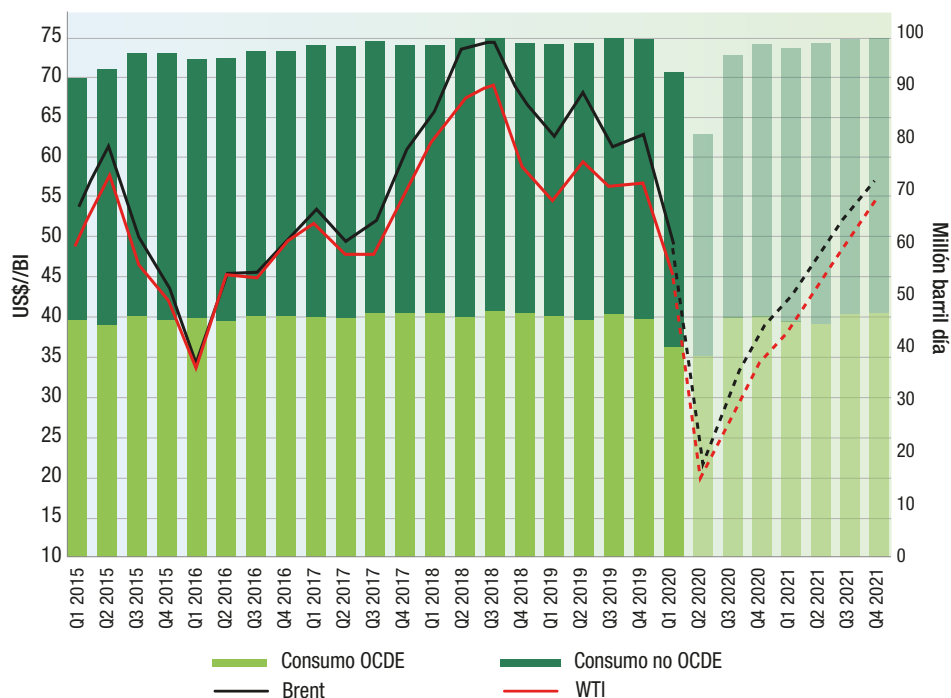
## Petróleo

Wood Mackenzie (UPME, 2017) dice que la demanda de petróleo tardará años en recuperarse y aunque es difícil encontrar una estimación sobre cómo esta se verá afectada por las medidas que cada gobierno está tomando, lo cierto es que ya se estaba desacelerando a medida que la economía global también lo hacía iniciando 2020.

Con algunas tendencias claras, luego del avance del coronavirus y aunque se desconozca el impacto final de este, Wood Mackenzie (UPME, 2017) evaluó la

perspectiva del mercado del petróleo de corto plazo basada en esas tendencias, las cuales incluyen restricción de viaje internacionales, auge en el uso de tecnologías como la teleconferencia para adaptarse a la vida bajo bloqueo y nuevas formas de interconexión de bienes y servicios y de integración (gráfica 37).

**Gráfica 37. Estimación de precios y demanda de petróleo de corto plazo**

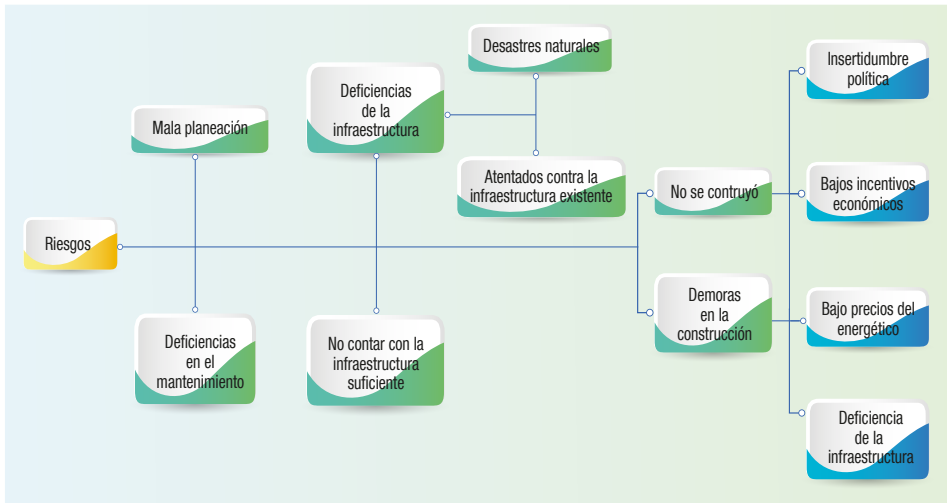


Fuente: Elaboración propia con datos de UPME (2017).

## Riesgos y amenazas internas y externas que enfrenta la seguridad energética de Colombia

Bajo un modelo de riesgos sobre cada uno de los energéticos, para la presente sección se detallará una propuesta nacional que garantice tanto la seguridad energética en Colombia para el sector eléctrico como para los hidrocarburos. Aunque ambos mantienen una similitud frente a su vulnerabilidad y afectación a la ciudadanía, es importante tener en cuenta que la redundancia de la infraestructura y la diversidad energética no es la misma para los hidrocarburos que para la generación de energía. Para ello se diseñó un esquema de análisis, que parte de dos premisas fundamentales, que son las deficiencias en infraestructura o no contar con la infraestructura suficiente para la obtención de un energético (gráfica 38).

**Gráfica 38. Mapa conceptual sobre propuesta normativa para el aseguramiento energético en Colombia**



Fuente: Elaboración propia.

Bajo este parámetro de análisis se derivan tres secciones, en donde las dos primeras hacen referencia al manejo de la seguridad energética tanto para el sector eléctrico como para los hidrocarburos, mientras que la última establece cómo una estrategia de seguridad la transición energética, elemento que comparten el vínculo del mercado eléctrico como el de los hidrocarburos. Lo anterior se refiere por ejemplo a la sustitución de un plan maestro de combustibles fósiles en el sector automotriz por electromovilidad, que derivaría en una estrategia de seguridad energética para el desprendimiento e independencia de los combustibles, que otorgaría herramientas a los hacedores de política pública a reducir recursos en la protección de ciertas fuentes de producción. Es decir, la transición energética produce un eslabonamiento de resultados que otorgaría soluciones de redundancia y diversidad de los energéticos.

## Propuesta para manejo de la seguridad energética en el sector eléctrico

### Con transmisión de energía eléctrica, interconectando regiones y países

Desde el punto de vista del sector eléctrico, cobra relevancia el hecho de garantizar la seguridad en el transporte y el desarrollo de este entre regiones y países, toda vez que el suministro de este tipo de energía solo puede llegar a la fuente final por medio infraestructura en el planteamiento actual de país que tenemos.

La energía es generada lejos de la fuente de consumo y precisamente la generación de grandes cantidades de energía ha sido una solución eficiente hasta ahora para garantizar firmeza y asegurar que la curva de demanda sea atendida en su totalidad. Este tipo de solución tiene varios inconvenientes que el mismo avance de la tecnología ha venido solucionando, pero que en la actualidad y a mediano plazo sigue siendo inviable por los grandes costos de su implementación y que se tratan en el ítem siguiente.

En este estadio de las cosas, de acuerdo con el párrafo anterior, notamos la necesidad de tener redes redundantes, o varios métodos de abastecimiento. En la energía eléctrica tenemos el inconveniente de la eficiencia económica, toda vez que llevar energía de un lugar a otro es costoso para el sistema y solo puede hacerse por medio de conexiones sólidas y físicas entre dos puntas: la generación y la demanda. Es por esto que por ejemplo en Colombia no podemos comprar energía eléctrica producida en Europa o en Centro América, pues una línea de interconexión resulta costosa y poco eficiente para el sistema, motivo por el cual los sistemas eléctricos suelen primero desarrollarse en países y luego extenderse a regiones cuando los mercados están más maduros y la armonización regulatoria lo permite.

### Con generación distribuida

En este caso se supera el paradigma de la generación en grandes plantas de generación y se avanza hacia un sistema de generación más cercano a la fuente de consumo. Así, la seguridad estaría más garantizada en el respaldo propio de cada usuario o cada grupo de usuarios que agreguen su demanda. La desventaja de este tipo de sistemas es que la generación es poca y no garantiza reservas a largo plazo, como sí lo garantiza, por ejemplo, lo que se puede lograr con un embalse de generación hidráulica o una planta de generación térmica a carbón.

Lo ideal para garantizar la seguridad eléctrica, en conclusión, es una combinación de ambas alternativas, donde la generación distribuida sea el soporte en pequeños lapsos de tiempo, cuando la gran generación central salga por motivos de desabastecimiento o de transporte, y siempre tener el soporte del sistema interconectado nacional. Este tiene el soporte no solo local sino regional, y a medida que se desarrollan las conexiones internacionales también soporte regional.

Otra conclusión importante es que la generación distribuida soporta a la demanda de cada usuario y beneficia a cargas para regiones más pequeñas, en tanto que la generación central soporta periodos de tiempo más largo y es el soporte para regiones y países, por lo que la combinación en una proporción que debe estudiarse en cada caso y en cada región es lo más adecuado para lograr la seguridad local y nacional.

# Estrategia para la seguridad energética en Colombia mediano largo plazo

## Transición energética

Desde los desafíos que desataron con el fenómeno de El Niño, Colombia ha buscado alternativas para no tener una dependencia tan fuerte de las fuentes hídricas, por lo que aproximadamente desde 2014, se ha buscado la forma de implementar las energías renovables en el sistema eléctrico, ya que con estas fuentes limpias se lograría complementar la capacidad hídrica y térmica, para tener una mayor confiabilidad y mejor protección del medio ambiente.

Según los proyectos registrados en la UPME relacionados con energía solar y eólica, para 2018 existían tan solo dos que sumaban cerca de 30 megavatios. En el periodo actual Colombia cuenta con más de diez granjas solares, que junto a proyectos de cogeneración y de autogeneración están ubicados en los departamentos de Córdoba, Bolívar, Chocó, Antioquia, Risaralda, Tolima, Meta y Cauca, representan más de 2020 megavatios de capacidad instalada.

Para incentivar cada vez más la participación de las renovables se ha implementado la deducción del impuesto de renta durante 15 años. Se incluyó la exclusión automática del impuesto al valor agregado (IVA) en la adquisición de insumos para la generación de energías renovables y, así mismo, el tiempo para acceder a estos incentivos se redujo a 45 días, cada uno de estos beneficios hacen parte de la Ley 1715 de 2014.

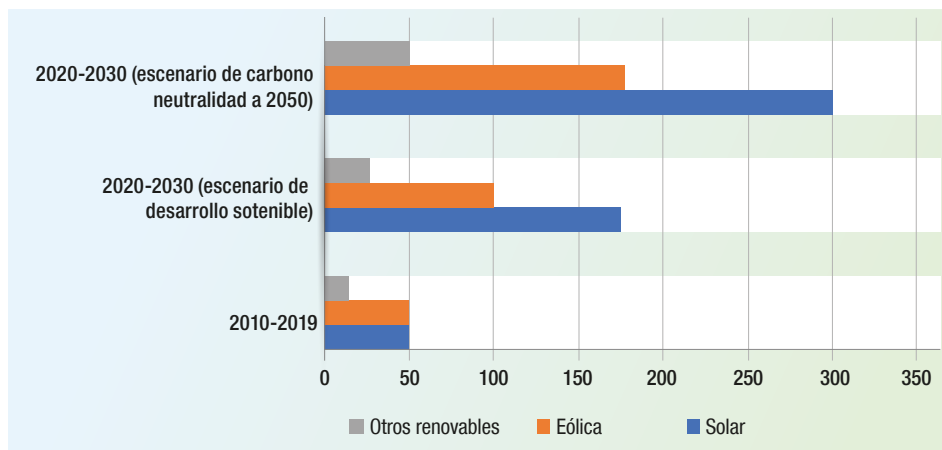
Lo anterior, sumado a la planeación y ejecución de los modelos de subastas, ha hecho que Colombia diera un salto histórico, atrayendo a las empresas en la masificación de la generación de energía limpia.

Colombia, hoy en día, presenta una de las matrices energéticas más limpias y atractivas para el desarrollo de proyectos renovables, una revolución que llegó para quedarse, generar empleo y ser dinamizador para la economía.

Asimismo, con la intención de diversificar la matriz energética, se han puesto en marcha pilotos, que permitan arrojar pruebas de fuentes energéticas como la geotérmica. Según el Ministerio de Minas y Energía (2 de octubre de 2020), Colombia escaló 14 posiciones en ranking de sostenibilidad energética del Consejo Mundial de Energía. En 2020 el país pasó del puesto 49 al 35, y ocupó el 6.º lugar entre los países de América Latina y el Caribe. Además, según el Foro Económico Mundial, Colombia es el país de América Latina con mayores avances hacia la transición energética, subiendo nueve posiciones en el índice de transición energética de 2020, al pasar del puesto 34 al 25 en el último año (Presidencia de la República, 29 de mayo de 2020).



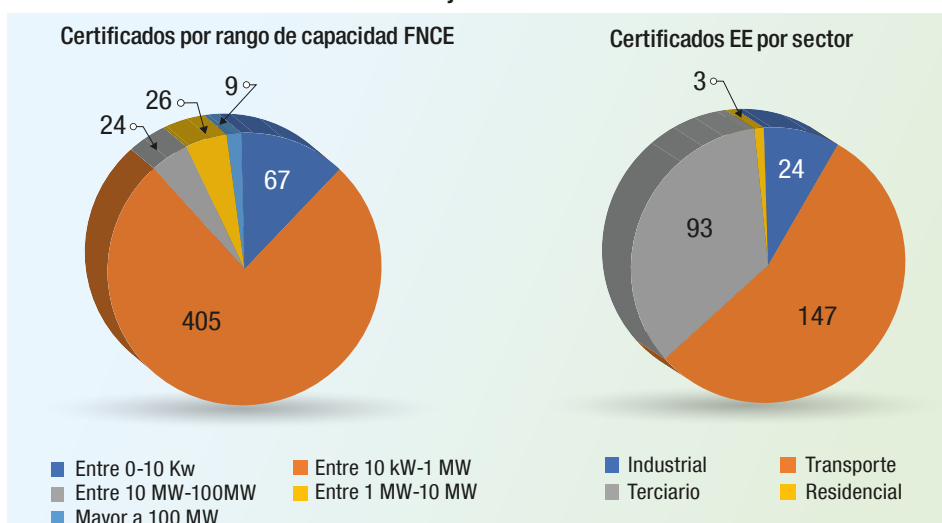
**Gráfica 39. Promedio anual de capacidad de energías renovables (MW) adicionada en el escenario del Desarrollo Sostenible y del Carbono Neutralidad a 2050**



Fuente: Elaboración propia con datos de IEA (2020).

También es indispensable subrayar los progresos alcanzados. Si bien hace unos años el costo de generación de un kilovatio proveniente de fuentes alternativas era superior al de los combustibles fósiles, ese ya no es el caso ahora. Las mejoras en eficiencia y las economías de escala por la masificación de energías renovables han llevado a que la nueva opción sea competitiva en precios e incluso más barata en ciertos casos (gráfica 39).

**Gráfica 40. Cantidad de certificados emitidos por la UPME desde 2018 para los beneficios tributarios de la Ley 1715 de 2014**



Fuente: Elaboración propia con datos de la UPME (s. f.).

Colombia hace parte del Acuerdo de París, y por medio de las decisiones tomadas en la cumbre mundial del cambio climático, se han incorporado en su legislación y políticas decisiones para reducir los aportes a los gases de efecto invernadero, adicional a tener una matriz de generación de electricidad mayormente limpia.

De acuerdo con la base de datos de la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME), desde 2018 han sido emitidos 531 certificados avalando proyectos que emplean fuentes no convencionales de energía (FNCE) y 267 certificados de proyectos de eficiencia energética (EE) (gráfica 40).

## Referencias

- Agencia Nacional de Hidrocarburos [ANH]. (2019). *Balance de reservas de petróleo y gas natural país*. Recuperado de: <https://www.anh.gov.co/Documentos%20compartidos/BALANCE%20DE%20RESERVAS%20DE%20PETROLEO%20Y%20GAS%20NATURAL%20PAIS%202019.pdf>.
- Agencia Nacional de Hidrocarburos [ANH]. (s. f.). Estadísticas del sector. Recuperado de: <https://www.anh.gov.co/estadisticas-del-sector/sistemas-integrados-operaciones/estad%3ADstic%3Aproducci%3AB3n>.
- Comisión de Regulación de Energía y Gas [CREG]. (1994). Estadísticas del sector eléctrico colombiano (1990-1995). Recuperado de: <https://www.creg.gov.co/sectores-que-regulamos/energia-electrica/estadisticas-del-sector-electrico-colombiano/estadisticas-del-sector-electrico-colombiano-1990-1995>.
- Comisión de Regulación de Energía y Gas [CREG]. (s. f.). Estructura tarifaria de combustibles líquidos. Recuperado de: <https://www.creg.gov.co/sectores-combustibles-liquidos/estructura-tarifaria>.
- Congreso de la República de Colombia. (2002). Ley 788 de 2002.
- Congreso de la República de Colombia. (2012). Ley 1607 de 2012.
- Congreso de la República de Colombia. (2016). Ley 1819 de 2016.
- Congreso de la República de Colombia. (2017). Ley 1819 de 2017.
- Cramton, P. (2007). *Colombia's Forward Energy Market, System Sciences*. DOI: 10.1016/j.ecolind.2013.03.009.11.
- Datosmacro.com (s. f.). Colombia. Consumo de electricidad. Recuperado de: <https://datosmacro.expansion.com/energia-y-medio-ambiente/electricidad-consumo/colombia>.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas [DANE]. (2018). Boletín Técnico diciembre de 2018.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas [DANE] y Unidad de Planeación Minero-Energética [UPME]. (2018). *Metodología y resultados de la estimación del Índice de Cobertura de Energía Eléctrica*. Recuperado de: [http://www.upme.gov.co/Siel/Siel/Portals/0/Piec/Anexo3\\_Metodologia\\_ICEE\\_2018\\_paraComentariosDic5.pdf](http://www.upme.gov.co/Siel/Siel/Portals/0/Piec/Anexo3_Metodologia_ICEE_2018_paraComentariosDic5.pdf).
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2004). *Monografía del sector de electricidad y gas colombiano: Condiciones actuales y retos futuros*. Bogotá: DNP.

- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022*. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Resumen-PND2018-2022-final.pdf>.
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2021). Documento CONPES 4023. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4023.pdf>.
- Energinc. (2017). *Energy Demand Situation in Colombia*. Recuperado de: <https://www.dnp.gov.co/Crecimiento-Verde/Documents/ejes-tematicos/Energia/MCV%20-%20Energy%20Supply%20Situation%20vf.pdf>.
- Fedesarrollo. (2015). *Política de regulación de precios de combustibles líquidos para uso automotor en Colombia*. Recuperado de: <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/2432>.
- García, M., y Dyner, I. (2000). Reform and regulation of electricity in Colombia-UK experiences taken across the Atlantic. *International Journal of Public Administration*, 23(5-8), 603-623. DOI:10.1080/01900690008525478.
- González Posso, C. (2011). Energías primarias, dilemas ambientales, sostenibilidad y poder. *Razón Pública*.
- IEA. (2020). *World Energy Outlook*. Recuperado de: <https://www.iea.org/reports/world-energy-outlook-2021>.
- Larsen, E. R., Dyner, I., Bedoya, L., y Franco, C. J. (2004). Lessons from deregulation in Colombia: Successes, failures and the way ahead. *Energy Policy*, (32), 1767-1780. DOI: 10.1016/S0301-4215(03)00167-8.
- Ministerio de Minas y Energía. (2003). Resolución 180088 de 2003.
- Ministerio de Minas y Energía. (2006). Decreto 3322 de 2006.
- Ministerio de Minas y Energía. (2011). Resolución 181602 de 2011.
- Ministerio de Minas y Energía. (2012). Resolución 180643 de 2012.
- Ministerio de Minas y Energía. (2014). Resolución 90145 de 2014, Resolución 90155 de 2014 y Resolución 91349 de 2014.
- Ministerio de Minas y Energía. (2015). Resolución 40222 de 2015.
- Ministerio de Minas y Energía. (2016). Resolución 41277 de 2016, Resolución 41278 de 2016, Resolución 41280 de 2016 y Resolución 41281 de 2016.
- Ministerio de Minas y Energía. (2019). *Análisis del comportamiento del PIB minero cuarto trimestre de 2018*. Recuperado de: <https://www.minenergia.gov.co/>

documents/10192/23966843/PIB+IV+trimestre+2018.pdf/f2ce44da-5a6a-456c-9f2a-fa74d89d4d5f.

- Ministerio de Minas y Energía. (2 de octubre de 2020). Colombia subió 14 puestos en ranking mundial de sostenibilidad energética. Recuperado de: <https://www.minenergia.gov.co/historico-de-noticias?idNoticia=24241017#:~:text=Colombia%20escal%C3%B3%2014%20posiciones%20en,Am%C3%A9rica%20Latina%20y%20el%20Caribe.>
- Ministerio de Minas y Energía. (2020). *Anuario Estadístico de 2019*. Recuperado de: <https://www.mintransporte.gov.co/documentos/15/estadisticas/>.
- Ministerio de Minas y Energía. (2021). Distribución de combustibles líquidos. Recuperado de: <https://www.minenergia.gov.co/distribucion-de-combustibles-liquidos.>
- Ministerio de Transporte. (2020). *Anuario Estadístico de 2019*. Recuperado de: <https://www.mintransporte.gov.co/documentos/15/estadisticas/>.
- Naturgas. (2019). *Indicadores 2019*. Recuperado de: <http://www.naturgas.com.co/documentos/2019/Indicadores2019.pdf>.
- Organización de Naciones Unidas [ONU]. (2015). *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Recuperado de: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/24/S1801141\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/24/S1801141_es.pdf).
- Presidencia de la República. (29 de mayo de 2020). Colombia es el país de América Latina con mayores avances hacia la transición energética, según el Foro Económico Mundial. Recuperado de: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2020/Colombia-pais-de-America-Latina-con-mayores-avances-hacia-la-transicion-energetica-segun-el-Foro-Economico-Mundial-200529.aspx>.
- Rothwell, G., y Gómez, T. (2003). *Electricity Economics*. Nueva York: Institute of Electrical and Electronics Engineers.
- Santos Molano, E., y Gutiérrez Cely, E. (1985). *Crónica de la luz, Bogotá 1800-1900*. Bogotá: Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá.
- Sioshansi, F. P., y Pfaenberger, W. (2006). *Electricity Market Reform: An International Perspective*. Nueva York: Elsevier.
- Sistema de Información de Petróleo y Gas Colombiano [SIPG]. (2021). Proyecciones de demanda. Recuperado de: <https://www1.upme.gov.co/DemandayEficiencia/Paginas/Proyecciones-de-demanda.aspx>.

- Sistema de Información Eléctrico Colombiano [SIEL]. (2021). Directorio de agentes de generación. Recuperado de: <http://www.siel.gov.co/Inicio/Generaci%C3%B3n/DirectoriodeAgentes/tabid/72/Default.aspx>.
- Soldicom. (2017) *Estudio de las Integraciones Económicas en la Cadena de Distribución de Combustibles Líquidos en Colombia*. Recuperado de: <https://fondosoldicom.org/wp-content/uploads/2020/08/DOCUMENTO-ENTREGABLE-INTEGRECON%C3%93MICAS-VERSION-FINAL-11-12-2017.pdf>.
- Stevens, P. (2000). *The economics of energy*. Nueva York: Elgar Pub.
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. (2018). Zonas No Interconectadas (ZNI). Diagnóstico de la prestación del servicio de energía eléctrica. Recuperado de: <http://webdav.superservicios.gov.co:8080/content/download/24937/196887/version/1/file/Diagn%C3%B3stico+ZNI-Superservicios-oct-2017.pdf>.
- Transportadora de Gas Internacional [TGI]. (s. f.). *Cadena de gas natural*. Recuperado de: <https://www.tgi.com.co/industria-del-gas-natural/cadena-del-gas-natural>.
- Unidad de Planeación Minero-Energética [UPME]. (2011). *Informe sectorial sobre la evolución de la distribución y comercialización de energía eléctrica en Colombia*. Recuperado de: [http://www.upme.gov.co/Docs/Asocodis\\_2010.pdf](http://www.upme.gov.co/Docs/Asocodis_2010.pdf).
- Unidad de Planeación Minero-Energética [UPME]. (2013). Cadena del petróleo. Recuperado de: [http://www.upme.gov.co/Docs/CadenadelPetroleo\\_sp.pdf](http://www.upme.gov.co/Docs/CadenadelPetroleo_sp.pdf).
- Unidad de Planeación Minero-Energética [UPME]. (2015) Balance de gas natural 2015-2023. Recuperado de: [https://www1.upme.gov.co/Hidrocarburos/publicaciones/BALANCE\\_GAS\\_NATURAL\\_FINAL.pdf](https://www1.upme.gov.co/Hidrocarburos/publicaciones/BALANCE_GAS_NATURAL_FINAL.pdf).
- Unidad de Planeación Minero-Energética [UPME]. (2017) *Proyección de precios de los energéticos para generación eléctrica enero 2017-diciembre 2035*. Recuperado de: <https://docplayer.es/154960790-Proyeccion-de-precios-de-los-energeticos-para-generacion-electrica-enero-2016-diciembre-2035.html>.
- Unidad de Planeación Minero-Energética [UPME]. (2018). Boletín Estadístico de Minas y Energía. Recuperado de: [https://www1.upme.gov.co/PromocionSector/SeccionesInteres/Documents/Boletines/Boletin\\_Estadistico\\_2018.pdf](https://www1.upme.gov.co/PromocionSector/SeccionesInteres/Documents/Boletines/Boletin_Estadistico_2018.pdf).

- Unidad de Planeación Minero-Energética [UPME]. (2019). *Plan Energético Nacional 2020-2050*. Recuperado de: [https://www1.upme.gov.co/DemandaEnergetica/PEN\\_documento\\_para\\_consulta.pdf](https://www1.upme.gov.co/DemandaEnergetica/PEN_documento_para_consulta.pdf).
- Unidad de Planeación Minero-Energética [UPME]. (2020). *Estudio técnico para el plan de abastecimiento de gas natural*. Recuperado de: [https://www1.upme.gov.co/Hidrocarburos/publicaciones/PAGN\\_2019-2028.pdf](https://www1.upme.gov.co/Hidrocarburos/publicaciones/PAGN_2019-2028.pdf).
- Unidad de Planeación Minero-Energética [UPME]. (2021). *Proyección de demanda de energía eléctrica y gas natural 2021-2035*. Recuperado de: [https://www1.upme.gov.co/DemandayEficiencia/Documents/Presentacion\\_Proyeccion\\_Demanda2021.pdf](https://www1.upme.gov.co/DemandayEficiencia/Documents/Presentacion_Proyeccion_Demanda2021.pdf).
- Unidad de Planeación Minero-Energética [UPME]. (s. f.). Incentivos. Recuperado de: <https://www1.upme.gov.co/Incentivos/Paginas/PreguntasFrecuentesFNCE.aspx>.
- Wright, P., y Ocampo, C. E. (2015). El impacto de políticas de energía eléctrica en la región Caribe: Zonas especiales y Electricaribe. *Revista del Observatorio del Caribe Colombiano*, (22), 24-37.
- XM. (2020). *Informe anual*. Recuperado de: [https://informeanual.xm.com.co/demo\\_3/pages/xm/21-capacidad-efectiva-neta.html](https://informeanual.xm.com.co/demo_3/pages/xm/21-capacidad-efectiva-neta.html).
- Yergin, D. (2021). Prólogo. En *La transición energética: Un legado para el presente y el futuro de Colombia* (pp. 11-14). Bogotá: BID.

# Desafíos para la seguridad del espacio aéreo y ultraterrestre en Colombia

Guillermo León León\* y Paula Lorena Mogollón Buitrago\*\*

## Introducción

Colombia fue pionera en abrazar con entusiasmo el advenimiento de la aviación. Desde finales de la segunda década del siglo XX empezó a acumular experiencia y conocimiento para consolidar una aviación comercial fuerte y dinámica, que ha sobrevivido hasta nuestros días. Es el caso de la Sociedad Colombo Alemana de Transporte Aéreo (SCADTA), fundada en 1919 y que en 1940 continuaría sus actividades bajo el nombre de Aerovías Nacionales de Colombia, Avianca (Restrepo, 1998). Paralelamente se dan los primeros pasos hacia la aviación militar, con la creación de una División Aérea en el Ejército Colombiano por medio de la Ley 126 de 1919 (Cifuentes y Mezú, 2021), más tarde la Fuerza Aérea Colombiana. Desde entonces se ha enfrentado a diversas amenazas, como la subversión, el narcotráfico, el terrorismo y los desastres naturales, entre otros, que han permitido consolidarla como referente regional por su profesionalismo, capacidades y efectividad. Tener más de cien años de historia acumulando conocimiento y experiencias en la aviación comercial y militar ha permitido afianzar en el Estado la importancia del espacio aéreo para su control, uso y protección.

---

\* General(r), excomandante de la Fuerza Aérea Colombiana. Administrador aeronáutico de la Escuela Militar de Aviación, especialista en Gerencia de Recursos Humanos de la EAN y especialista de Administración de Negocios de la Universidad Sergio Arboleda. Correo electrónico: guillermoleon@antetodocolombia.org.

\*\* Historiadora y lingüista de la Universidad Nacional de Colombia. Magíster en Historia de la Universidad de los Andes. Investigadora del grupo "Análisis en contexto" de la Escuela de Posgrados de la Fuerza Aérea Colombiana. Docente de la Escuela de Historia de la Universidad Sergio Arboleda. Ha trabajado en investigaciones históricas acerca de la historia política y militar del siglo XX y XXI en Colombia. Correo electrónico: plmogollon@unal.edu.co.



Si bien las anteriores circunstancias han permitido una valoración y comprensión de la importancia del espacio aéreo, con respecto al espacio ultraterrestre no sucede lo mismo. Esto tendría explicación en tres razones: primero, porque su accesibilidad es limitada. Hasta hace relativamente poco solo tres países tenían la capacidad tecnológica y económica para colocar satélites en el espacio: Estados Unidos, Rusia y China (Ministerio de Defensa, 2020). Segundo, las circunstancias del prolongado conflicto interno y los diferentes retos y amenazas de tipo político, económico, psicosocial y de seguridad han congestionado la agenda nacional, sin permitir apreciar el valor estratégico para el país del espacio ultraterrestre. Tercero, el país se ha limitado a ser usuario de servicios tecnológicos espaciales, sin un compromiso genuino para desarrollar capacidades propias o hacer presencia en el espacio.

Entendiendo la importancia del espacio aéreo y ultraterrestre, y del valor estratégico que representa su aprovechamiento para el desarrollo del país, la prioridad debe ser su protección y seguridad. El propósito de este capítulo es determinar las amenazas y los desafíos para la seguridad del espacio aéreo y ultraterrestre desde una perspectiva multidimensional. Para ello, primero se presentará un marco teórico con el fin de determinar si para Colombia la seguridad nacional y, por ende, la seguridad del espacio aéreo y ultraterrestre es parte de los intereses nacionales o, por el contrario, es un medio para alcanzarlos. En segundo lugar, se expondrá la evolución de los diferentes conceptos de seguridad para llegar a la aproximación multidimensional. Tercero, se efectuará un análisis de la posición de Colombia con respecto a la órbita geoestacionaria para determinar su importancia y las ventajas que representa para el país. Cuarto, a partir de los conceptos del espacio aéreo y del espacio ultraterrestre, se realizará una propuesta para analizar su estado de seguridad, para, posteriormente, determinar sus amenazas y desafíos desde la seguridad multidimensional, finalizando con unas conclusiones y recomendaciones.

## Marco teórico

### Relación de la seguridad con los intereses nacionales

Como resultado de la sumatoria de la identidad nacional, las aspiraciones nacionales y los imperativos geopolíticos surgen los intereses nacionales, y a partir de estos se establecen los objetivos nacionales. Este entramado se explica a continuación.

La identidad nacional permite determinar cuál es el grupo humano que se siente identificado con elementos comunes que generan sentido de pertenencia y cohesión, y que deriva en la conformación de la población o nación, uno de los elementos constitutivos del Estado. De acuerdo con Camargo (2020), la identidad

nacional es un bien colectivo, un activo de todos los países “que soporta y engrana en gran medida la unión, la independencia, los intereses y el valor de un país ante otros Estados” (p. 186).

En concordancia con lo anterior y entendiendo que la nación es la sumatoria de individuos y colectividades, cobran relevancia las necesidades, los deseos, los sueños y las visiones individuales, que no son otra cosa que la expresión de las aspiraciones de cada uno de sus integrantes. Sin embargo, y dada la diversidad de estas aspiraciones, se deben identificar las más relevantes y transversales para convertirlas en aspiraciones nacionales que sean atendidas por el Estado.

Adicionalmente, es importante considerar los imperativos geopolíticos, que de acuerdo con Álvarez (2017) son “las necesidades estratégicas que un país debe perseguir si quiere lograr su propia seguridad y éxito en el plano regional o mundial” (p. 373). Así, la posición geográfica privilegiada de Colombia con acceso a dos océanos, país ecuatorial, ubicado en la parte media del continente, con diferentes pisos térmicos y con riquezas naturales incomparables, entre otros aspectos, son condicionantes geográficos particulares que generan una percepción común del propio tamaño estratégico para determinar las amenazas, los desafíos y las oportunidades, establecer la capacidad de influencia y orientar la política exterior (Gray, citado en Benavides, Rodríguez y Tascón, 2020).

Como bien lo expresa el *Manual de Defensa y Seguridad* de las Fuerzas Militares (Comando General de las Fuerzas Militares, 1996) “el interés nacional es la relación existente entre la Nación y algo que ella considera necesario obtener para su desarrollo y para su seguridad, es decir, para su bienestar” (pp. 21-22). De acuerdo con este manual y lo que plantea Segura (2020), los intereses nacionales se dividen en dos: (1) los *intereses vitales*, que son aquellos esenciales para la supervivencia del Estado y cuya conservación y protección justifica todos los esfuerzos estatales. Estos intereses son de larga duración y permanentes por lo general, encontrándose inmersos en la Constitución; y (2) los *intereses estratégicos*, que son aquellos que contribuyen a consolidar los vitales, brindando seguridad a aspectos críticos de gran impacto en la estabilidad del Estado, pero que de no cumplirse no se compromete su supervivencia.

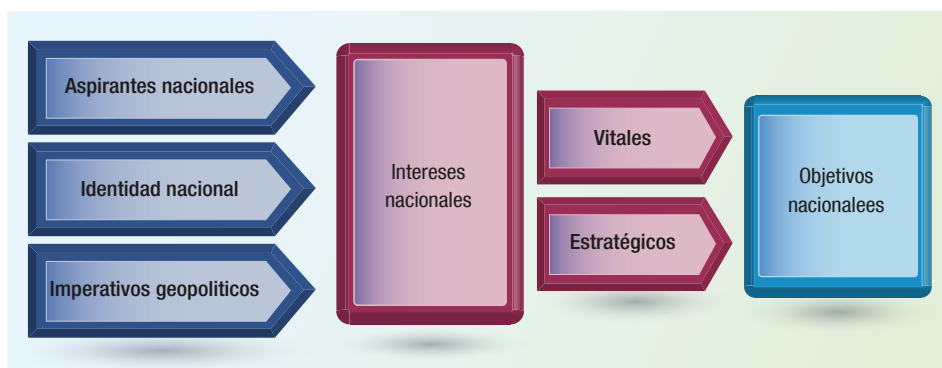
En el caso de Colombia, se ha construido a lo largo de los años una identidad nacional que, si bien no está totalmente consolidada, sí tiene un avance importante. Una expresión emocional particular de ello es la pasión y el sentimiento que se genera cuando juega la selección de fútbol. Adicionalmente, en 1990 se convocó a una constituyente que tuvo en cuenta los imperativos geopolíticos, recogió las aspiraciones colectivas y, a través de la representatividad de diferentes corrientes políticas, grupos étnicos y de género, redactó una nueva Constitución acorde con las realidades del país. En esta quedaron inmersos en su articulado los intereses nacionales de carácter vital y parcialmente los estratégicos.

A partir de los intereses nacionales se establecen los objetivos nacionales que se encuentran algunos en la Constitución y otros en los planes de gobierno que se diseñan para un periodo de cuatro años. De acuerdo con Segura (2020) “los objetivos nacionales emanan de los intereses nacionales, están subordinados a ellos y, en consecuencia, derivan su legitimidad también de los mismo” (p. 219), tal y como se observa en la gráfica 1.

A esta altura del análisis se llega al planteamiento de la siguiente pregunta: ¿la seguridad nacional es un interés nacional en sí misma o un medio para alcanzarlos y preservarlos? Basados en el estudio de los documentos y la doctrina disponible de diferentes países, se puede decir que el enfoque sobre la seguridad es diverso. Primero, algunos países en sus estrategias de seguridad tienen definida la seguridad nacional como un estado ideal por el que hay que propender y en el cual están protegidos el bienestar, progreso y desarrollo, así como también garantizada la defensa de sus intereses nacionales; es decir, al ser la seguridad un ambiente o estado adecuado, la estrategia de seguridad nacional es el medio para alcanzarlo y mantenerlo. Al respecto, Ballesteros (2016) menciona que: “para diseñar una estrategia de seguridad nacional en un mundo globalizado como el que vivimos, es imprescindible realizar un panorama internacional donde se sitúan los intereses nacionales y de dónde proceden los riesgos y amenazas” (p. 88).

Por otra parte, países como EE. UU., China y Rusia tienen una aproximación más cercana al pensamiento realista. En el primer caso, EE. UU. clasifica los intereses nacionales en tres grupos: seguridad de la patria, bienestar económico y fomento de valores (Ballesteros, 2016). Así mismo, su política nacional espacial establece que EE. UU. busca expandir los beneficios del espacio a las personas en la Tierra y en el espacio, su libre acceso y la libertad para operar en ella, por tanto, el espacio permanecerá como un interés vital (Department of Defense, 2020).

**Gráfica 1. Articulación de los intereses nacionales**



Fuente: Elaboración propia.

En el caso de Colombia, en ejercicios académicos realizados en la Escuela Superior de Guerra (ESDEGUE) se concluyó que la seguridad es un interés nacional vital “para garantizar la soberanía, la libertad y la independencia en todo el territorio nacional” (Segura, 2020, p. 235). Deibel (2014) coincide con lo anterior al manifestar que los intereses nacionales de cualquier Estado parecen caer naturalmente en cuatro amplias categorías. La primera y más importante de todas es la seguridad física, que significa la protección contra daños causados externamente o la destrucción de vidas y propiedades dentro del territorio y de los ciudadanos. De acuerdo con este autor, este interés, en lo más básico, representa el imperativo de supervivencia, tanto de los individuos protegidos por la nación como del estado mismo.

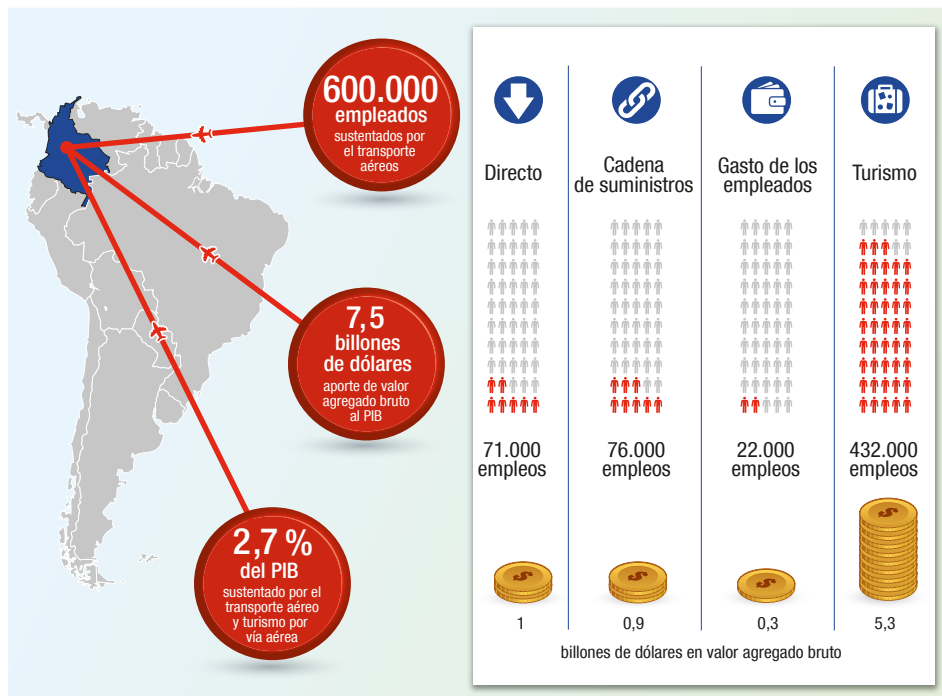
Adicionalmente, es importante añadir que el tema de la seguridad ha estado siempre presente en cada plan nacional de desarrollo (PND) de los últimos tres presidentes, eso sí, con algunas diferencias en cuanto a su prioridad y prelación en el documento, como se observa en la tabla 1.

**Tabla 1. Prioridad de la seguridad en los últimos años**

Presidente	Periodo	PND	Política de seguridad	Prioridad
Álvaro Uribe Vélez	2002-2006	Hacia un Estado Comunitario	Seguridad Democrática	Capítulo 1
	2006-2010	Estado Comunitario: Desarrollo para todos	Consolidación Seguridad Democrática	Capítulo 2
Juan Manuel Santos	2010-2014	Prosperidad para todos	Consolidación de la Paz y Seguridad, Orden Público y Seguridad Ciudadana	Capítulo 5
	2014-2018	Todos por un Nuevo País	Seguridad, Justicia y Democracia para la Construcción de la Paz	Capítulo 8
Iván Duque Márquez	2018-2022	Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad	Pacto por la Legalidad: Seguridad Efectiva Y Justiciar Transparente para que Todos Vivamos en Libertad y en Democracia	Capítulo 1

Fuente: Elaboración propia.

Gráfica 2. Contribución del sector aeronáutico a la economía



Fuente: IATA (2019).

De acuerdo con lo expuesto y concluyendo que para Colombia la seguridad es un interés nacional vital, se puede extender la misma consideración para el espacio aéreo y el espacio ultraterrestre con base en las siguientes razones:

- Se considera la seguridad física como un interés vital establecido en la Constitución. El artículo 217 hace referencia a que la nación tendrá para su defensa unas Fuerzas Militares cuyo propósito primordial es la preservación de la integridad territorial, entre otros. A su vez, en el artículo 101 establece que el espacio aéreo, el espectro electromagnético y el espacio donde actúa, así como la órbita geoestacionaria (OG) son parte de Colombia. Es decir, el espacio aéreo y el ultraterrestre son considerados un imperativo geopolítico que traspasa el ámbito de la defensa y quedan incluidos en el concepto de integridad territorial, que es un interés vital para el Estado.
- El control y la utilización del espacio aéreo y ultraterrestre es fundamental para que la Fuerza Pública pueda enfrentar con contundencia las amenazas multidimensionales. Las comunicaciones en todo el territorio, la navegación autónoma (GPS), la meteorología y la teledetección dependen de activos espaciales.

- La Constitución, en el artículo 2, menciona que son fines esenciales del Estado promover la prosperidad y el progreso general. El espacio aéreo y ultraterrestre contribuyen al bienestar económico y al desarrollo de la sociedad. Un análisis adelantado por Bryce Space and Technology afirma que el sector espacial se ha consolidado como una de las industrias más dinámica y con mayor crecimiento, representando para 2018 366 billones de dólares, generados por la economía espacial, en su mayoría por el sector de satélites (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2020). Colombia tiene en este sector un enorme potencial de desarrollo, adicional a lo que le representa actualmente el sector aéreo. En la gráfica 2 se muestra la importancia en cifras del sector en el país.
- La creciente demanda y utilización de servicios satelitales pone de relieve la importancia y el valor estratégico del espacio ultraterrestre, llevando a países en vía de desarrollo a entenderlo como parte de sus intereses nacionales para desarrollar programas espaciales, tal es el caso de Brasil, Perú, Chile y Venezuela (Zuluaga, Aristizábal y Sánchez, 2020) (gráfica 2).

## Desarrollo del concepto de seguridad

Una vez finalizada la guerra europea de los Treinta Años en 1648, se establecen los principios del Estado soberano y surge el concepto de *seguridad westfaliano*. En este, las amenazas a la supervivencia están representadas por las acciones y pretensiones de otros Estados. Este concepto perduró hasta que finalizó la Primera Guerra Mundial, y para no repetir los horrores padecidos se crea la Sociedad de las Naciones (SDN) basándose en los principios de la seguridad colectiva con dos objetivos: preservar la paz y promover la cooperación. Sin embargo, no fue eficaz para evitar la Segunda Guerra Mundial, y al finalizar ese conflicto la Sociedad de las Naciones fue disuelta para dar nacimiento a una nueva entidad basada en esa primera experiencia: la Organización de las Naciones Unidas en 1945, que persigue objetivos similares pero con una estructura más robusta y mayor empoderamiento para “preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra” (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 1945, p. 2).

Posteriormente, en 1980, debido al aumento de la criminalidad, adquiere importancia el concepto de *seguridad ciudadana*, el cual busca “establecer, fortalecer y proteger el orden civil democrático, eliminando las amenazas de violencia en la población y permitiendo una coexistencia segura y pacífica” (PNUD, 2014). No obstante, con el fin de la Guerra Fría (1989), surgen en el mundo nuevas dinámicas y relacionamientos, no solo entre Estados, sino también entre estos con nuevos actores no estatales. En ese momento el mundo empezó a transitar hacia

la globalización, generando nuevas dinámicas mundiales que propiciaron el surgimiento de nuevos desafíos y amenazas para los Estados, los cuales demandaron la ampliación del concepto de seguridad. En palabras de Ballesteros (2016):

Los últimos años de la Guerra Fría propiciaron una redefinición del concepto de seguridad que ha ido incluyendo amenazas y riesgos más allá de lo estrictamente militar. La degradación medioambiental, la escasez de recursos, la propagación de las enfermedades, la superpoblación, los movimientos masivos de refugiados, el nacionalismo, el terrorismo y las catástrofes naturales (p. 92).

Así pues, al ser necesario un análisis de las amenazas desde nuevas perspectivas surge el Informe sobre Desarrollo Humano de la ONU en 1994. En este se plasma una nueva perspectiva centrada en el ser. La libertad del miedo, de la necesidad o la miseria, y el vivir con dignidad son ahora preocupación de la seguridad humana, que establece siete categorías de amenazas: seguridad económica, alimentaria, de la salud, ambiental, personal, de la comunidad y política (PNUD, 1994). Paralelamente en Europa, dos años después de la disolución de la Unión Soviética, la OTAN emite un documento donde manifiesta que ya no hay enemigo, pero reconoce que han surgido nuevos y disímiles riesgos que se deben atender. Surge la necesidad de “construir la confianza, no solo entre Estados, sino también con otros actores no estatales” (Ballesteros, 2016, p. 122); donde se acuerden las acciones a desarrollar y los efectos a obtener, estableciéndose el concepto de la *seguridad cooperativa*.

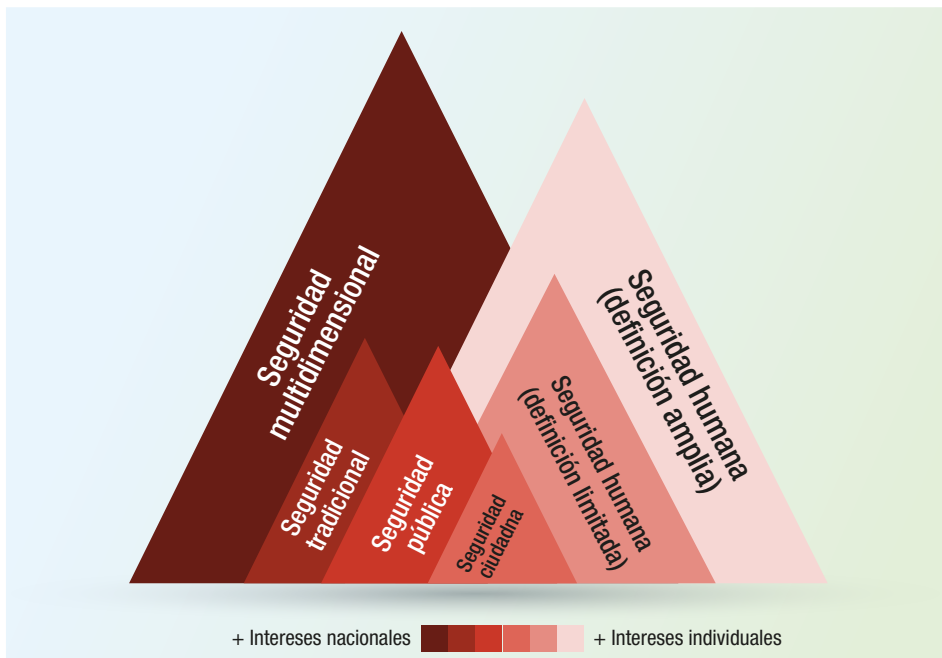
Posteriormente, en la Conferencia Especial sobre Seguridad de la Organización de los Estados Americanos, celebrada en México en 2003, se reconoce que “las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad son de naturaleza diversa y alcance Multidimensional” (Organización de los Estados Americanos [OEA], 2003, p. 3) y que, por lo tanto, requieren respuestas diversas y con diferentes enfoques, es decir, una seguridad multidimensional. En esa misma línea se pronunció la ONU en su informe titulado “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos” en 2004.

Así pues, la seguridad multidimensional contempla amenazas como:

el terrorismo, el tráfico ilícito de armas, la pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población; los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades; la trata de personas; los ataques a la seguridad cibernética, entre otros (OEA, 2003, p.1).

Amenazas que, en muchas ocasiones, pueden tener una naturaleza transnacional y que requieren respuestas múltiples por parte de los Estados y que, incluso, pueden llegar a requerir asociaciones entre los gobiernos, o entre el sector privado y la sociedad civil (gráfica 3).

Gráfica 3. Relación de los diferentes tipos de seguridad



Fuente: Elaboración propia.

## Espacio aéreo, espacio ultraterrestre y órbita geostacionaria

### Definición del espacio aéreo

El esfuerzo por definir el espacio aéreo tiene una larga historia. El *Digesto*, compilación de normas jurídicas ordenada en el Imperio bizantino en el 530, contiene uno de los primeros esfuerzos para definir espacio aéreo desde la perspectiva de la propiedad, mencionando que se es propietario desde la superficie terrestre hasta el infinito. La norma establece el concepto de dominio pleno sin una restricción o limitación espacial definida. Este principio fue modificándose con el paso de los años para adecuarse al desarrollo y a las necesidades de la sociedad, actualizando el concepto del derecho de propiedad.

Con la incursión del hombre en el espacio aéreo utilizando globos aerostáticos se presenta la necesidad de normatividad. La Policía de París emitió en 1889 la primera ley regulando el sobrevuelo de estos aparatos sobre la ciudad. Más tarde, entre 1891 y 1896, surgen los primeros esfuerzos para elaborar tratados regulatorios de la aviación. Pero no es hasta octubre de 1919 cuando las naciones representadas en la Conferencia de Paz de París lograron concretar el primer convenio



multilateral de normatividad jurídica de derecho aeronáutico (Ruiz, 2016). Dentro de los avances más importantes de este documento está el reconocimiento de la soberanía plena de los Estados sobre sus espacios aéreos; condición que fue posteriormente ratificada en la Convención de Chicago de 1944, convocada para regular la aviación civil en el mundo.

El anterior reconocimiento envuelve dos elementos importantes: soberanía y espacio aéreo. En cuanto a soberanía, el derecho internacional público establece que son los Estados los sujetos de derechos y obligaciones, y por lo tanto de ejercer el concepto de soberanía. José María Escudero, citado en Cortés y Kure (2013), afirma que “la soberanía es el poder característico del Estado, entendido este como la forma sin superior. La soberanía es poder encaminado fundamentalmente a la ordenación de las personas o cosas existentes dentro del territorio de un Estado determinado” (p. 10). En cuanto al espacio aéreo, diversas definiciones y propuestas se han presentado, pero sin alcanzar un acuerdo definitivo en torno a un límite superior. Carlos A. Pasint Costodoat, citado en Cortés y Kure (2013), aporta claridad sobre el concepto desde lo básico, especificando que un elemento es el espacio, el cual es fijo y susceptible de delimitar como un contenedor, y el otro elemento es el aire, que está dentro del espacio y que, por sus características físicas propias, no es posible que sea objeto de apropiación.

En el ámbito nacional, el Código de Comercio de Colombia (1971) en su artículo 1777 define espacio aéreo nacional y al respecto dice:

A reserva de los tratados internacionales que Colombia suscriba, la República tiene soberanía completa y exclusiva sobre su espacio nacional. Se entiende por espacio nacional aquel que queda comprendido entre una base constituida por el territorio de que trata el artículo 3.º de la Constitución Nacional y la prolongación vertical de los límites de dicho territorio y sus aguas jurisdiccionales (p. 427).

Este artículo corresponde actualmente al artículo 101 de la Constitución. Esta definición permite establecer que el espacio aéreo es la columna vertical de aire que se extiende desde la superficie y que abarca los límites físicos exactos del territorio e incluye el mar territorial. Sin embargo, puede evidenciarse que al igual que sucede en la comunidad internacional, la norma no establece un límite superior.

El tema de la delimitación del espacio aéreo sigue siendo un asunto que incumbe a toda la comunidad internacional. A medida que crecen los avances tecnológicos, y con ello la posibilidad de mayor uso y aprovechamiento del espacio ultraterrestre, crece la necesidad de delimitarlo. Entre las propuestas para delimitar el espacio aéreo, las teorías que mayor aceptación han tenido son:

Gráfica 4. Línea de Karman



Fuente: Elaboración propia.

- Limitación determinada por las características aerodinámicas de las aeronaves. Esta teoría se basa en la altura máxima a la que puede volar una aeronave, la cual sería el límite superior del espacio aéreo desde donde seguiría el espacio ultraterrestre. Es llamada línea de Von Karman y está ubicada a una distancia de 100 kilómetros de la Tierra, más allá de ese límite dejan de funcionar los principios de la sustentación aerodinámica y empiezan a funcionar los de la mecánica orbital. El inconveniente con esta teoría es que podría quedar obsoleta en la medida que avances tecnológicos permitan producir aeronaves que puedan volar más allá de ese límite (gráfica 4).
- El profesor Paul Dempsey (2017), director emérito del McGill University Institute of Air and Space Law, basado en la Convención del Mar, propuso como solución al Comité de la ONU sobre el Uso Pacífico del Espacio Exterior (COPUOS) la división en tres áreas: zona del espacio aéreo, con una distancia de 50 kilómetros desde la superficie y de acuerdo a la soberanía territorial del estado; zona del espacio cercano, entre 50 y 120 kilómetros, como en alta mar, abierto al uso pacífico y al paso inocente por todos; y zona de espacio exterior, más de 120 kilómetros, área de aplicación de las leyes del espacio.

- Otras alternativas para tratar de resolver este asunto son el enfoque espacial y el funcional. El enfoque espacial se basa en la delimitación con criterios técnicos, uno de los cuales es la altura mínima a la cual puede ser mantenido un objeto orbitando y que corresponde a los 83 kilómetros (Álvarez y Corredor, 2019, p. 204). El otro es plenamente coincidente con la argumentación y la distancia de 100 kilómetros, línea de Von Karman. Respecto al enfoque funcional, este sostiene que debido a la diversidad de criterios que dificultan lograr la unanimidad sobre la delimitación del espacio aéreo y ultraterrestre, es mejor enfocarse en determinar bajo qué régimen legal debe regular sus actividades. Por lo tanto, debe considerarse su naturaleza y propósito, y no el lugar donde se realiza, para determinar qué normas deben aplicarse si las del derecho aéreo o las del derecho espacial (Álvarez y Corredor, 2019, p. 205). Un ejemplo claro de ello es el caso de una nave espacial, aunque durante su maniobra cruza el espacio aéreo en razón a su propósito que es en el espacio ultraterrestre, siempre será sujeto al derecho espacial.

## Órbita geoestacionaria

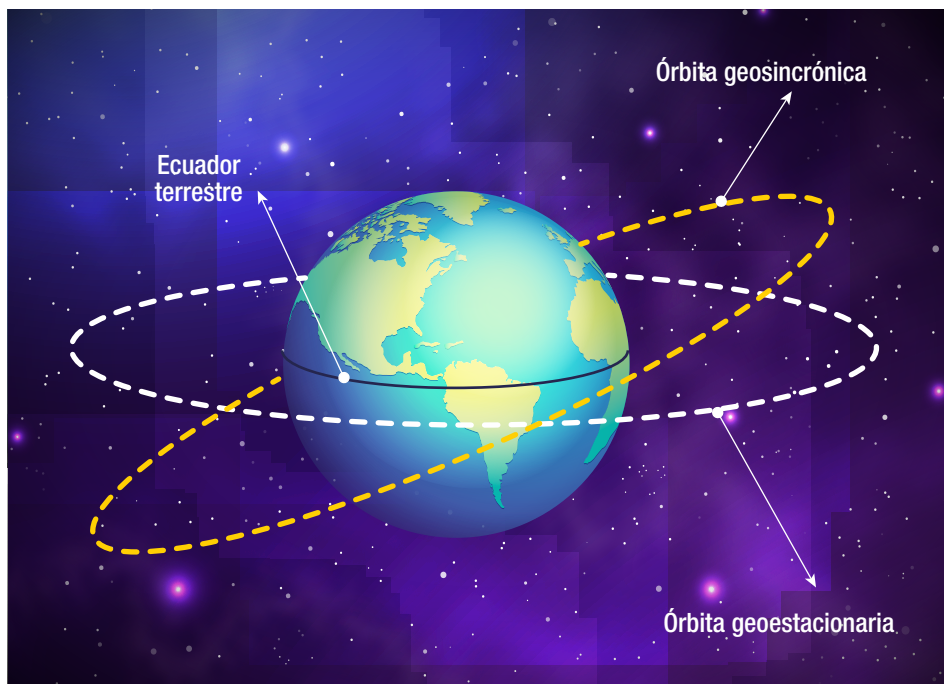
Es una órbita ecuatorial en forma de anillo de 150 kilómetros de ancho y 30 kilómetros de espesor, que se encuentra a 35.786 kilómetros de altitud. Con respecto a la tierra, la órbita geoestacionaria se encuentra ubicada sobre el ecuador; de este el 70 % corresponde a los océanos Atlántico, Pacífico e Índico, y el otro 30 % a los siguientes diez países: Brasil, Colombia, Congo, Ecuador, Gabón, Indonesia, Kenia, Somalia, Uganda y Zaire.

La particularidad de la órbita geoestacionaria radica en la relación de la fuerza de gravedad con la distancia sobre la Tierra, lo cual genera un efecto geosincrónico y geoestacionario único y exclusivo. En ella, los objetos parecen inmóviles en el cielo “porque su período de rotación orbital es igual al período de rotación de la Tierra” (Conpes 3983, 2020, p. 10). Es decir que en este tipo de órbita un satélite parece fijo en el firmamento desde cualquier punto de la Tierra. Consecuentemente, la órbita geoestacionaria es la de mayor interés para la operación de satélites y para la cobertura de comunicaciones continúa en el planeta Tierra. Debido a su altitud y a su inclinación de 0 °, la órbita geoestacionaria proporciona una gran cobertura de comunicaciones a la Tierra con un mínimo de satélites en órbita (Álvarez, Benavides y Ramírez, 2019) (gráfica 5).

Desde hace décadas se viene presentando una discusión acerca de cómo debe regularse el uso de la órbita geoestacionaria. Uno de los primeros antecedentes de ello es el artículo 2.º del Tratado del Espacio de 1967, en el que se acordó no reclamar soberanía sobre el espacio ultraterrestre. No obstante, en 1975, Colombia cuestionó el derecho que tendrían los satélites de otros países para

usar esta posición. Para ello se apoyó en el Convenio Internacional de Telecomunicaciones de 1973, donde se estableció que la órbita geoestacionaria era un recurso natural y, por lo tanto, para Colombia pertenecía al Estado subyacente.

**Gráfica 5. Representación de la órbita geoestacionaria**



Fuente: Elaboración propia.

En 1976 se reunieron en Bogotá representantes de ocho de los diez países ecuatoriales con el fin de firmar la Declaración de Bogotá. En ella se afirmó que la órbita geoestacionaria era un hecho físico vinculado a la realidad del planeta y que, por tanto, no era parte del espacio ultraterrestre y su soberanía recae, entonces, en los países ecuatoriales. La comunidad internacional rechazó la declaración con el argumento de que la órbita geoestacionaria era inseparable del espacio ultraterrestre y, por tanto, no podía ser apropiada por ninguna nación. Pese a ello, los países ecuatoriales siguieron sosteniendo su posición de disponer de los segmentos ubicados sobre su territorio y, por tanto, el funcionamiento de satélites en esta órbita debía contar con una autorización previa de estos países.

En 1982, en la Conferencia Internacional de Telecomunicaciones reunida en Nairobi, los Estados ecuatoriales presentaron una nueva propuesta para reunir apoyo de más países. En ella, el derecho de la órbita geoestacionaria ya no recaía solamente sobre los países ecuatoriales, sino también sobre los países en vía de desarrollo. Esta postura obtuvo el apoyo de 77 naciones. Como resultado

final se estableció que la órbita geoestacionaria era un recurso natural limitado que debía usarse de forma eficaz y económica para permitir que todos los países pudieran acceder a ella de manera equitativa, privilegiando la necesidad de los países en desarrollo.

Años más adelante, en la reunión del COPUOS 1991, el gobierno colombiano, contando con el respaldo de varias delegaciones, sostuvo que era necesario crear un régimen jurídico especializado que garantizara el acceso equitativo a la órbita geoestacionaria. En 1998, en la Conferencia de Plenipotenciarios de la Unión Internacional de Comunicaciones (UIT), Colombia presentó por escrito su propuesta y se modificó el artículo 44 de la constitución de la UIT para establecer que era necesario facilitar el acceso a la órbita geoestacionaria a los países en vía de desarrollo. Además, la Subcomisión de Asuntos Jurídicos recomendó que en caso de que varios países presentaran solicitudes para acceder a la órbita geoestacionaria, la prelación la tendrían los países en vía de desarrollo y los países sin presencia previa en el espacio. Finalmente, en 2000, “la Subcomisión de Asuntos Jurídicos finalizó y aprobó el régimen jurídico especial para la órbita de los satélites geoestacionarios” (Cortés y Kure, 2013, p. 113).

Con respecto al ámbito nacional, en la Constitución de 1991 se estableció en el artículo 101 que la órbita geoestacionaria era parte de Colombia. No obstante, la redacción de este artículo generó muchos debates sobre si debía ser incluida o no como parte del territorio colombiano. Quienes sostuvieron que sí, se acogieron al Tratado de Nairobi y argumentaron que no se debía desconocer la posición de los países ecuatoriales y que este privilegio se debía reglamentar a nivel constitucional. Por el contrario, quienes sostuvieron que no, se apoyaron en el Tratado del Espacio de 1967 y en el derecho internacional. Finalmente, la discusión resultó tomando elementos de ambas partes, así si bien se afirmó que la órbita geoestacionaria hacía parte del territorio nacional, también se afirmó que los derechos sobre esta se ejercerían de conformidad con el derecho internacional.

De acuerdo con lo anterior y no obstante que Corte y Kure (2013) señalan que Colombia presenta ambigüedades en sus argumentos de reclamo de soberanía, el país ha sido consistente con su reclamación desde el inicio. Si bien Colombia ha firmado la declaración de 1963 y se encuentra en ratificación en el Congreso el Tratado del Espacio de 1967, donde se renuncia a reivindicaciones de soberanía en el espacio ultraterrestre, esto no riñe con sus argumentos sobre derechos de soberanía en la órbita geoestacionaria. Colombia sostiene que esta órbita no hace parte del espacio ultraterrestre, sino que está vinculada a la Tierra porque el fenómeno se presenta en relación con la fuerza gravitacional del planeta y, por otra parte, al ser reconocida por la UIT como recurso natural su soberanía corresponde a los países subyacentes. Además, para poder determinar el alcance del artículo II del Tratado del Espacio de 1967, primero se debe definir el límite del espacio ultraterrestre.

## Ventajas de la órbita geoestacionaria para Colombia

La órbita geoestacionaria es de gran interés para las naciones por las ventajas que presenta para el uso de satélites dentro de la misma. En primer lugar, es un espacio óptimo para el uso de satélites meteorológicos y de comunicación debido a su privilegiada cobertura. De hecho, muy buena parte de las redes de comunicación y televisión hacen uso de satélites geoestacionarios que orbitan a la misma velocidad de la Tierra manteniéndose aparentemente estacionarios en un único punto longitudinal. En segundo lugar, debido al efecto geosincrónico, los satélites se mueven a la misma velocidad de la Tierra presentando una mayor estabilidad de órbita, lo cual implica menos correcciones y uso de combustible, prolongando su tiempo de vida. Por otro lado, esta órbita presenta ventajas especiales para los países que se encuentran en la línea del ecuador, ya que al estar ubicados a menor distancia a la órbita geoestacionaria, un lanzamiento desde allí requiere menos combustible y, por tanto, tiene mayor capacidad de carga.

En coherencia con lo anterior, Álvarez *et al.* (2019) afirman que la órbita geoestacionaria tiene un valor estratégico, socioeconómico, político, militar y cultural. Con respecto a la seguridad, afirman que el poder de la Fuerza Pública en el país depende de los satélites para comunicaciones, navegación e inteligencia, y que por ello es esencial que Colombia cuente con sus propios satélites para salvaguardar su integridad y a la población, pero también para buscar que la economía del país no se quede atrás en las dinámicas internacionales dependientes de las tecnologías espaciales. En ello también coinciden Giraldo, Cabrera y Tascón (2020), quienes consideran que el aprovechamiento del espacio exterior es vital para Colombia.

## Seguridad del espacio aéreo y espacio ultraterrestre

El *Manual de doctrina básica aérea, espacial y ciberespacial* de la Fuerza Aérea Colombiana (2020a), desarrollando el concepto del empleo de poder espacial, menciona que está:

enfocado en garantizar el control del espacio, es decir, el acceso y explotación del mismo por parte de las fuerzas amigas, para proveer libertad de acción y maniobra en diferentes entornos operativos, al mismo tiempo busca degradar la capacidad de operación del adversario en el ambiente espacial (p. 6-3).

Teniendo en cuenta la definición anterior y relacionándola con los intereses nacionales, se puede considerar que la seguridad del espacio aéreo y el espacio ultraterrestre permite garantizar su acceso, explotación y utilización para el bienestar

y desarrollo de la nación, manteniéndolo libre de riesgos, peligros y amenazas de actores internos y externos. Al ser vulnerada la seguridad es cuando entra a actuar la defensa para volverla a restablecer, ya que “solo frente al peligro o la amenaza se puede plantear una defensa” (Ballesteros, 2016, p. 48) y el poder aéreo actúa para degradar las capacidades del adversario.

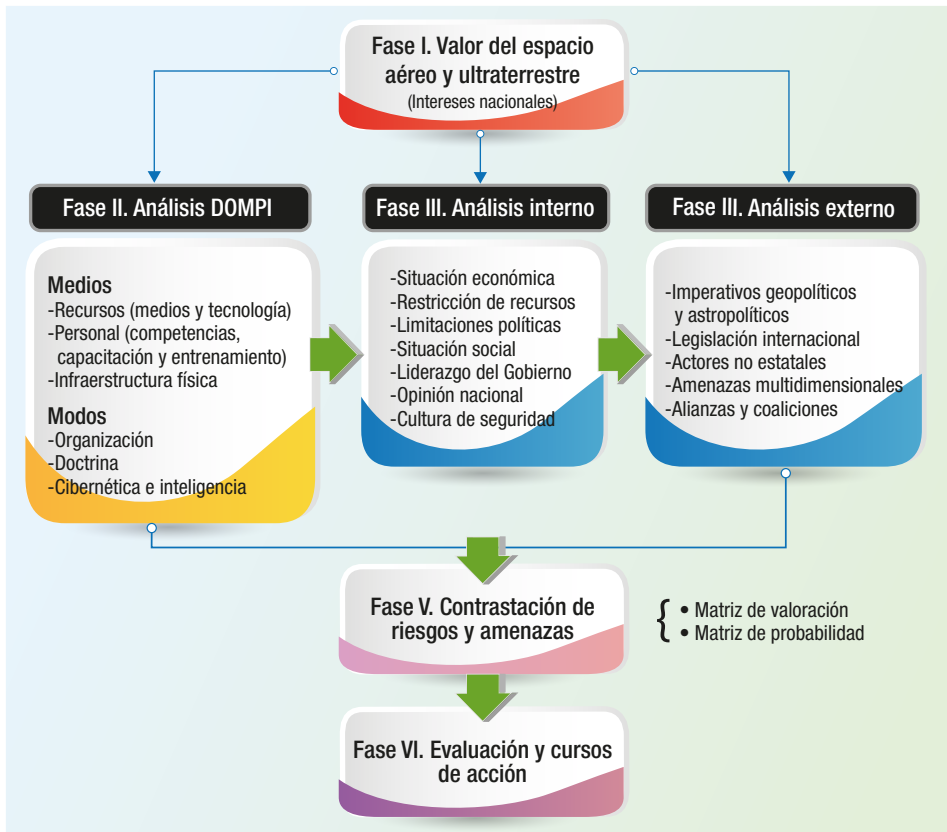
El desarrollo de este tema lleva a la siguiente pregunta: ¿cuál es la situación de la seguridad en Colombia del espacio aéreo y ultraterrestre? Resolverla no es una labor simple y requiere el uso de herramientas que provean insumos para su respuesta. Bartlett, Holman y Somes (1995) mencionan al respecto que la evaluación del ambiente de seguridad es una de las más difíciles tareas de los planeadores de la estrategia y la fuerza. Por ello, es necesario plantearse un modelo que permita una evaluación que incluya elementos para reducir la subjetividad de las apreciaciones, sin perder de vista que las amenazas condicionan la seguridad.

Para llevar a cabo esta tarea se ha diseñado un instrumento denominado modelo de evaluación de la seguridad, construido con base en: (1) la focalización que menciona Ballesteros (2016, p. 47), es decir, bienes a proteger, riesgos y amenazas, y grado de protección deseado; (2) el modelo de Bartlett para el planeamiento de la estrategia de seguridad nacional soportada en objetivos, medios y riesgos; y (3) el DOMPI, doctrina, organización, material, personal e infraestructura de las capacidades. Este modelo consta de cinco fases.

La primera es establecer el valor que representan el espacio aéreo y el ultraterrestre, es decir, los intereses nacionales allí contenidos; y la segunda, determinar las capacidades que se tienen construidas a partir de un DOMPI más amplio, estableciendo el estado de medios (*means*) y modos (*ways*) para procurar la seguridad y la defensa.

La tercera fase es el análisis del entorno desde la perspectiva interna, donde tiene relevancia temas como la situación económica, política y social, y la cultura de seguridad de la nación. En la fase cuatro se da el análisis del entorno desde la perspectiva externa, donde es importante considerar los imperativos geopolíticos y astropolíticos propios que puedan generar antagonismos con otros Estados, las limitantes y condicionantes de la convenios y tratados internacionales, las alianzas y coaliciones, los actores no estatales y las amenazas convencionales y transnacionales. En la quinta fase, los resultados de las anteriores se contrastan con los riesgos, peligros y amenazas (Ballesteros, 2016). Una herramienta útil para este propósito es elaborar una matriz de valoración directa complementada con una matriz de probabilidad. Finalmente, el resultado producirá una evaluación que indefectiblemente decantará en unos cursos o líneas de acción. En la gráfica 6 se presenta el modelo.

Gráfica 6. Modelo de análisis de la seguridad



Fuente: Elaboración propia.

A continuación, se presenta el desarrollo del modelo ampliando los conceptos y puntualizando las tareas para su mayor comprensión. Para determinar el valor que representan los dos dominios para la nación, se soporta el análisis en el trabajo realizado por la ESDEGUE, cuyo resultado permite constatar que el valor de los dos dominios se encuentra ligado con los intereses nacionales vitales y estratégicos, de acuerdo con la clasificación de Segura (2020). En cuanto a los intereses nacionales vitales están: (1) la seguridad física, cuyo objetivo es contar con una Fuerza Aérea capaz de controlar el espacio aéreo y ultraterrestre, y alcanzar la superioridad para garantizar su accesibilidad, explotación y utilización. Así mismo, la Política de Defensa y Seguridad establece como primer objetivo garantizar la defensa de la soberanía, la independencia y la integridad territorial (Ministerio de Defensa, 2019); y (2) la prosperidad sostenible, que se refiere al desarrollo de economías sostenibles que aboguen por el progreso y mejoramiento del nivel de vida de los ciudadanos, como se evidenció en el punto sobre la relación de la seguridad con los intereses nacionales.



En relación a los intereses nacionales estratégicos, se presenta un vínculo directo: (1) la protección de los activos estratégicos de la nación (Segura, 2020), entre los cuales se encuentran el espacio aéreo y ultraterrestre; (2) el fortalecimiento de la lucha contra las economías ilícitas, dentro de las cuales sobresale el narcotráfico y el crimen transnacional; y (3) el desarrollo territorial sostenible con infraestructura de calidad, lo cual está relacionado con el desarrollo socioeconómico de las regiones más desfavorecidas y donde el transporte aéreo juega un papel relevante.

Continuando con el modelo, el análisis DOMPI permite valorar realmente las capacidades con que cuenta la Fuerza Pública para atender las demandas de la seguridad y defensa. Aspectos como la organización y doctrina inclinaron la balanza para que Israel, un país con menos medios y menor tamaño del ejército, lograra una victoria contundente después de un ataque sorpresivo en la guerra del Yom Kippur en 1973. En la versión del DOMPI ampliado se propone realizar una valoración especial a la inteligencia y cibernética por su transversalidad e importancia para todas las capacidades y dominios.

En cuanto al análisis del entorno nacional, se puede observar que la situación económica tiene un valor preponderante; ejemplo de ello es el colapso de la Unión Soviética y la finalización de la Guerra Fría producto de la insostenibilidad económica y la limitación de recursos para continuarla. En segundo término, se debe tener en cuenta las limitaciones del ambiente político del momento; la proximidad a unas elecciones legislativas y presidenciales dificulta los consensos y acuerdos para aprobar proyectos que afecten los intereses políticos de los partidos y que puedan repercutir en los resultados electorales. Lo anterior puede afectar el liderazgo del gobierno y el apoyo político para sacar adelante iniciativas que requieren trámite ante el Congreso. Seguidamente, la situación social es importante por el efecto que ello tiene en el apoyo al gobierno y su legitimidad, y por supuesto, el apoyo del pueblo a sus decisiones. Un ejemplo típico es lo que pasó durante la guerra de Vietnam: el pueblo estadounidense retiró el apoyo a la guerra y obligó al gobierno a buscar una salida apresurada, con las consecuencias conocidas.

Posteriormente se debe abordar el análisis externo. Entender cómo juegan los imperativos geopolíticos y astropolíticos propios con relación a otros Estados, para determinar si estos son cooperativos, paralelos o antagónicos con probabilidad de escalar; tal es el caso de fronteras por definir con otros países (Venezuela y Nicaragua) o las pretensiones de Colombia sobre la soberanía de la órbita geostacionaria. Además, entender la composición del mapa estratégico de la región, los intereses de los Estados y la situación interna de cada uno de ellos para identificar el grado de estabilidad de la región, así como las posibles

alianzas, coaliciones o relaciones cooperativas para enfrentar las amenazas convencionales y transnacionales que afectan la seguridad; ejemplo, la situación de aislamiento diplomático de Colombia en la región durante finales de la primera década de este siglo.

La siguiente fase de contrastación con las amenazas es uno de los pasos más importantes del proceso. Como menciona Ullman (1983), “la seguridad se define y se valoriza por las amenazas que la desafían” (p. 5), lo cual significa que entre más amenazas haya o más daño pueda producir, más se va a apreciar la seguridad y más recursos se van a estar dispuestos a invertir para mantenerla y mejorarla. La contrastación de los resultados del entorno interno, externo y el DOMPI con las amenazas permite establecer el nivel en que se encuentra la seguridad, aunque como dice Baldwin (1997), citando a Bernard Brodie, “no podemos tener seguridad parcial. Si solo estamos seguros a medias, no estamos seguros en absoluto” (p. 12). Este proceso final facilita identificar las vulnerabilidades que serán los insumos para plantear los cursos o líneas de acción correspondientes que, a su vez, orienten los esfuerzos para alcanzar o mantener la seguridad.

Aplicando el modelo a manera de ejercicio académico, podemos decir que Colombia, a través de la Fuerza Aérea, ha desarrollado y mantenido sus capacidades, construido alianzas y trabajado de manera cooperativa con otros Estados para mantener el control del espacio aéreo y proteger su seguridad de amenazas convencionales y las generadas por el crimen transnacional. Una evidencia de ello es cómo Colombia ha incrementado su capacidad para controlar y vigilar el espacio aéreo nacional, mediante la adquisición e instalación de radares de vigilancia integrados a centros de comando y control, complementados con plataformas aéreas de seguimiento y los radares civiles de control de tráfico aéreo, que permiten su cubrimiento total. Como resultado de esta capacidad, el país pasó de tener más de 600 incursiones de vuelos ilícitos en 2003, a solo dos o tres en los últimos años. Otra muestra de esta capacidad fue el caso de la interceptación, por parte de aviones Kafir, de dos bombarderos rusos TU-160 que violaron la soberanía colombiana en 2013.

Adicionalmente, el país ha tratado de mantener su capacidad de aviones de combate de alto rendimiento mediante sendas modernizaciones de la flota, actualizando los sistemas de navegación, entrega de armas y armamento, que los coloca en un importante nivel de efectividad. Paralelo a lo anterior, se ha elevado el nivel de entrenamiento y preparación de las tripulaciones en tácticas, técnicas y procedimientos que, complementado con la participación en ejercicios aéreos internacionales de primer nivel, han permitido adquirir experiencia en el combate aéreo, mejoramiento de procesos logísticos e interoperabilidad con las fuerzas aéreas de la OTAN. Respecto a la organización, con la transformación de la Fuerza Aérea adelantada desde 2016 se generaron cambios para adaptar la

organización a las nuevas demandas del entorno. Lo anterior permitió mejorar los procedimientos, reducir los tiempos de respuesta y conseguir eficiencias que se han reflejado en los resultados obtenidos tanto en el conflicto interno como en las operaciones contra el narcotráfico.

En cuanto a las amenazas convencionales, el país ha adoptado estrategias para desarrollar capacidades que generen una disuasión creíble y sostenible, ajustada a las realidades económicas del país, apostando a consolidar alianzas con otros países y organizaciones para aumentar su estatura estratégica y liderar acciones para enfrentar amenazas comunes, sin dejar de gestionar la atención de nuevos desafíos.

Por el contrario, en el espacio ultraterrestre falta mucho por avanzar. Mientras el país ha sido activo en defender su interés sobre la órbita geoestacionaria en la ONU, esto no se ha traducido en una política de Estado que incentive el desarrollo de capacidades propias para tener acceso, explotación y uso del espacio ultraterrestre, limitándose a ser un usuario más de servicios de activos espaciales.

En el país se han aprobado cinco documentos Conpes relacionados con el sector espacial. El primero, el Conpes 3585 de 2009, Consolidación de la Política Nacional de Información Geográfica y la Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales (ICDE), que buscaba organizar los datos espaciales para aprovechar sinergias y economía de esfuerzos en la consecución, acceso y uso de información geográfica para las entidades del Estado. Posteriormente, los documentos Conpes 3579 de 2009, 3613 de 2009 y 3683 de 2010 relacionados con la adquisición de un satélite de comunicaciones y de observación. Estos proyectos nunca se materializaron y se aplazó la posibilidad de contar con activos estratégicos en el espacio ultraterrestre. Finalmente, el Conpes 3983 de 2020 establece la política pública para el desarrollo espacial y pretende sentar las bases para una visión a largo plazo, preparar el talento humano e incentivar la innovación y el emprendimiento privado.

Por otro lado, en los últimos años la Fuerza Aérea Colombiana (2020b) ha adelantado esfuerzos para posicionar el tema del espacio ultraterrestre en primer plano. Muestra de ello es la “Estrategia para el Desarrollo Aéreo y Espacial de la Fuerza Aérea Colombiana 2042”, donde la institución se propone la creación de un centro de comando y control espacial y un centro de investigación de tecnologías aeroespaciales para liderar el desarrollo y construcción de satélites, e incentivar la industria aeroespacial. No obstante, la presencia física de Colombia en el espacio se ha limitado, hasta ahora, a poner en órbita baja los nanosatélites Libertad 1 (2007) y el FACSAT-1 (2018), ambas iniciativas de la Universidad Sergio Arboleda y de la Fuerza Aérea Colombiana respectivamente (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2020).

## Amenazas y desafíos del espacio aéreo y el espacio ultraterrestre

Para desarrollar este tema es importante iniciar entendiendo el significado y alcance del término *amenaza*. De acuerdo con el *Glosario de terminología de uso conjunto* de España (Estado Mayor de la Defensa de España, 2018) una amenaza es “toda circunstancia real, que ponga en peligro la seguridad” (p. 6). Por otra parte, es importante diferenciar palabras que se utilizan como sinónimos, pero que realmente tienen significados distintos. Este es el caso de *riesgo* y *peligro*. Ballesteros (2016) menciona al respecto:

Riesgo es la inseguridad generada por un agente hostil, cuya capacidad para causar efectos dañinos no está constatada a ciencia cierta, pero se considera bastante posible. Cuando el riesgo se constata como una realidad objetiva adquiere la condición de peligro, que se conoce en muchos o todos sus aspectos. Cuando un agente hostil manifiesta de forma explícita o implícita su voluntad de usar ese peligro como un instrumento de coacción para lograr un fin, estaremos ante una amenaza (p. 49).

Respecto a los desafíos, estos son circunstancias o hechos que no surgen de una intencionalidad pero que pueden generar inestabilidad, el surgimiento de nuevas amenazas o que las existentes se materialicen más rápido.

Para efectos del desarrollo de las amenazas y desafíos del espacio aéreo y del espacio ultraterrestre, a pesar de que el manual de Fuerza Aérea Colombiana (2020a) los contemple como dominios independientes, se abordarán de manera conjunta.

### Amenazas

#### **Conflicto armado y ataque aeroespacial**

Las características propias del empleo del poder aeroespacial lo hacen sumamente letal y efectivo. El alcance para llegar a los centros de gravedad (CG) sin obstáculos naturales que lo impidan, la precisión de los sistemas de armas para concentrar el poder de fuego sobre un objetivo y la velocidad para atacar en profundidad, rápida y sorpresivamente, tiene un efecto decisivo en el enfrentamiento.

En ese orden de ideas, se pueden determinar como amenazas para el dominio aéreo y espacial las siguientes capacidades del adversario:

- Aeronaves de combate de alto rendimiento con armamento aire-aire y aire-tierra, con capacidad de atacar los centros de gravedad, infraestructura crítica y componentes del poder aéreo.

- Misiles de alcance medio.
- Misiles superficie-aire portátiles.
- Equipos de guerra electrónica capaces de perturbar señales o degradar las comunicaciones y radares.

Respecto a las amenazas en el espacio ultraterrestre, es importante mencionar que son muy bajas debido a que Colombia solo cuenta con un satélite orbitando, el FACSAT-1. Sin embargo, en la medida que el país aumente su presencia con más satélites, las amenazas probablemente aumentarán, las cuales estarían representadas, de acuerdo con Space Threat Assessment (Center for Strategic and International Studies [CSIS], 2021) en:

- Armas de efecto cinético lanzadas desde Tierra, desde un satélite o el mismo satélite para destruir otro o una estación terrena.
- Medios no cinéticos que generen un efecto sin contacto físico con el activo espacial; es el caso de los rayos láser o las ondas de microondas de alto poder, que pueden inhabilitar de manera temporal o permanente los sensores de un satélite.
- Medios sofisticados de guerra electrónica que perturben el espectro electromagnético usado para enviar y recibir señales inhibiendo temporalmente la capacidad.

Si bien el país no percibe actualmente una amenaza directa en el espacio ultraterrestre como las mencionadas anteriormente, también es cierto que países que tienen esas capacidades al usarlas contra objetivos próximos al satélite colombiano, lo pueden afectar o degradar. Sucedió recientemente con el ensayo de un arma cinética por parte de Rusia sobre un satélite propio, que generó que muchos escombros salieran despedidos sin control, produciendo alarma para los países con satélites próximos, e inclusive, en la Estación Espacial Internacional.

### ***Subversión y terrorismo***

Los grupos organizados armados (GAO) y los carteles del narcotráfico, hoy llamados grupos de delincuencia organizada (GDO), han recurrido al terrorismo como instrumento para alcanzar fines políticos, modificar decisiones del gobierno nacional o afectar la moral combativa de la Fuerza Pública en diferentes momentos. En ese propósito siempre han considerado al sector aeronáutico como un objetivo rentable por el impacto mediático que genera. Ese sentimiento de vulnerabilidad y debilidad que produce en la sociedad el ataque, se traduce en presiones al gobierno para ceder ante las pretensiones terroristas. Ejemplo de ello fue el atentado con explosivos del cartel de Medellín a una aeronave de Avianca en 1989.

La diversidad de componentes que conforman el sector aeroespacial hace que este sea más vulnerable y, por tanto, más expuesto para ser afectado; lo cual implica un gran esfuerzo de recursos y personal para protegerlo. En consecuencia, las probables amenazas para el sector aeroespacial son:

- El ataque a aeronaves desde Tierra utilizando armamento convencional o de fabricación artesanal. Caso del ataque al helicóptero presidencial durante el descenso en la ciudad de Cúcuta en 2021.
- El sabotaje con el fin de causar destrucción o daño a aeronaves militares o civiles, centros de comando y control, infraestructura aeroespacial, radares, ayudas de navegación y redes de comunicación entre otros. Como sucedió en años anteriores con la afectación del radar de Santana en el Cauca por parte de las FARC.
- El secuestro de aeronaves con el fin de conseguir rehenes o utilizar las aeronaves con propósito ilegales, tales como el tráfico de armas y traslado de personas al margen de la ley. Tal es el caso del secuestro por parte del ELN de un avión de Avianca en 1999.
- La utilización de aeronaves no tripuladas (UAV) cargadas con explosivos contra instalaciones militares o contra aeronaves en tierra o vuelo. Esta es una amenaza de muy alta probabilidad dada la accesibilidad y bajo costo de los equipos, además de su falta de regulación y control.

En el caso del espacio ultraterrestre, un acto de sabotaje a las estaciones terrenas de los satélites o la interferencia en las comunicaciones produciría daños o afectaría su operatividad.

### ***Narcotráfico***

Es el fenómeno criminal de mayor impacto por varias décadas en el país y con múltiples ramificaciones que llegan a afectar la seguridad nacional. Por los enormes recursos que genera el narcotráfico y las amplias redes criminales que desarrolla, tiene conexidad con otros delitos transnacionales, de ahí que sea parte de la agenda de los organismos internacionales y considerada en el concepto de la seguridad multidimensional como el problema mundial de las drogas (OEA, 2003).

Para las organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico, siempre ha sido de gran interés el uso del espacio aéreo. La utilización de aeronaves para trasladar los alijos de narcóticos ha sido una constante desde la década de los ochenta. Las amenazas asociadas al narcotráfico son:

- Empleo de aeronaves para transportar drogas ilícitas.
- Contaminación de los productos y las mercancías con narcóticos en los vuelos de carga.

- La utilización de aeronaves particulares y vuelos aparentemente legales para mimetizar el transporte de drogas.
- El uso de personas cargadas con drogas para abordar vuelos comerciales internacionales.
- La corrupción debido a que los enormes recursos que produce el narcotráfico aumentan su capacidad para sobornar autoridades y funcionarios del sector aéreo para permitir, facilitar o colaborar en el transporte de los alijos.

### **Espionaje**

La búsqueda de información para conocer las capacidades e intenciones del adversario emplea ingentes esfuerzos. El uso del espacio aéreo para realizar esta tarea significa grandes ventajas, pues desde el dominio aéreo y espacial se tiene una visión más amplia del terreno, casi sin obstáculos. Actualmente, con el avance de la tecnología y el diseño de innovadores equipos para recolectar información desde el aire y el espacio ultraterrestre, se puede tener acceso casi sin restricción a información sensible para la seguridad de un Estado.

Por otra parte, la búsqueda de información por personas sigue vigente y operando para corroborar la información que se consigue a través de la tecnología o para averiguar aquello que está fuera del alcance de ella. Una evidencia es la expulsión de ciudadanos extranjeros, recientemente, que estaban realizando actividades de espionaje a bases aéreas en el país. Las principales amenazas relacionadas con el espionaje para el sector aeroespacial son:

- El empleo de aeronaves o aeronaves no tripuladas con equipos de inteligencia de imágenes y señales.
- La utilización de satélites que proveen información de gran precisión y calidad y que están fuera del alcance de las medidas de protección.
- La infiltración, que consiste en lograr introducir personas dentro de organizaciones o áreas para tener acceso a información sensible para la seguridad.
- La penetración, que consiste en obtener información a través de personas que pertenecen o tienen acceso a las instituciones a cambio de dinero o por convicción ideológica.

### **Ciberamenazas**

El espacio aéreo y el ultraterrestre son dominios de alto consumo de tecnología y sofisticados sistemas de información, integrados por redes de datos y comunicaciones

robustas que garantizan la interconectividad, integrando los centros de control con las señales radar y las aeronaves para asegurar la administración y control del espacio aéreo. Así mismo, desde el ámbito espacial existen las estaciones de control y seguimiento de satélites, centros de procesamiento y análisis de los datos obtenidos, estación terrena para programación y descargas de imágenes como usuarios de servicios satelitales y laboratorios de análisis e interpretación; además de los enlaces satelitales para garantizar las comunicaciones y la transmisión de datos en el desarrollo de operaciones militares. Por la alta sensibilidad y responsabilidad que implican las actividades desarrolladas en estos ámbitos es que resulta muy rentable un ataque cibernético. Las principales amenazas que se pueden presentar son:

- Ataques cibernéticos que degradan total o parcialmente la transmisión y recepción de datos.
- Ataques que afecten el control y administración del tráfico aéreo.
- Ataques para saturar el servicio y provocar su colapso.
- Afectación a los sistemas de navegación a bordo de las aeronaves poniendo en riesgo su seguridad.
- Alteración o modificación de las bases de datos.
- Ataques cibernéticos que afecten total o parcialmente la operatividad de un satélite o asuman su control (secuestro).

## Desafíos

Los desafíos son situaciones peligrosas con dos características: (1) no existe intencionalidad y (2) pueden generar inestabilidad o la concreción de una amenaza. A partir de ese entendimiento, en el espacio aéreo y ultraterrestre se presentan los siguientes cinco desafíos.

### ***La obsolescencia del equipamiento militar estratégico***

Un desafío para el cumplimiento de la misión institucional de la Fuerza Aérea Colombiana es la proximidad a la finalización del ciclo de vida de algunos de sus equipos. Un ejemplo de ello es la flota de aeronaves de combate con la que cuenta el país para su defensa, que tiene más de cuarenta años de servicio, y aunque durante su tiempo de servicio ha sido modernizada dos veces, está próxima a entrar en obsolescencia por varias razones:

- Los costos de operación son un 50 % más altos que una aeronave de combate moderna, debido a que muchas de sus partes son de tecnologías antiguas, poco eficientes y de alto consumo.



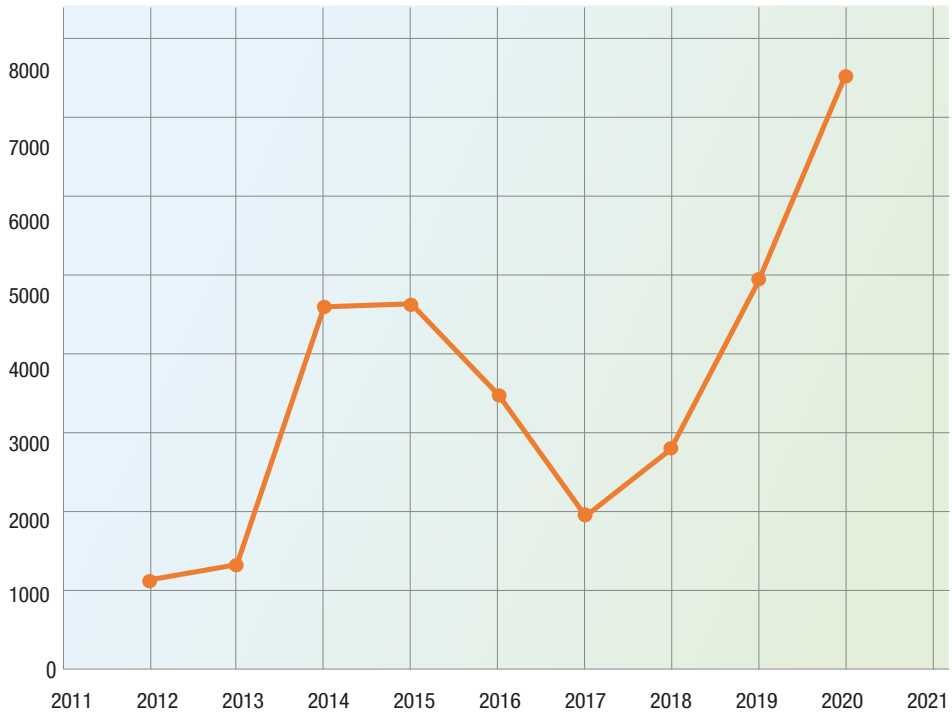
- La dificultad para conseguir repuestos se debe a que está descontinuada la fabricación del avión y de sus partes.
- El costo de la reparación de las partes ha ido en aumento debido a la escasez de elementos en el mercado para reparar sus partes.
- El incremento de las inspecciones de mantenimiento debido a la edad de las aeronaves afecta su alistamiento.

Similar situación se presenta con las aeronaves de ataque ligero, los A-37B, que recientemente fueron retirados del servicio por la imposibilidad de la consecución de partes para su mantenimiento.

### ***Desastres naturales***

Siguen siendo uno de los grandes desafíos para el mundo por el efecto, en algunos casos devastador, para la vida y salud humana, el patrimonio de las personas, el daño al medio ambiente y el desarrollo económico (Departamento de Seguridad Nacional [DSN], 2019). Algunos de esos desastres naturales pueden afectar directamente las actividades del espacio aéreo. Los principales desafíos son los siguientes:

- Las erupciones volcánicas, las cuales alteran y degradan las condiciones de seguridad del aire que pueden generar daños a las aeronaves. Estas circunstancias obligan al desvío de los aviones y ocasionan demoras y represamiento del tráfico aéreo e inclusive cancelaciones, causando gran impacto en términos económicos y ambientales.
- El cambio climático provoca alteraciones en los patrones meteorológicos habituales en la atmósfera. Estos afectan la aviación provocando retrasos y cancelaciones, aumento de riesgo para las aeronaves en vuelo e incremento a los costos económicos afectando la vida de las personas.
- Los incendios forestales son cada vez más comunes y de mayor magnitud en el país. Las épocas de prolongados tiempos secos, particularmente con la presencia del fenómeno de El Niño, propician y facilitan la iniciación de incendios que pueden durar días o semanas. El efecto de los incendios, dependiendo de su intensidad y ubicación, puede imponer restricciones al transporte aéreo. De acuerdo con la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD, 2021) en 2019 se consumieron por incendios forestales más de 85.000 hectáreas. La gráfica 7 muestra la estadística de incendios forestales atendidos en el lapso 2012-2020.

**Gráfica 7. Incendios reportados (2012-2020)**

Fuente: Elaboración propia con datos de UNGRD (2021).

### ***Pandemias***

El transporte aéreo se ha convertido en un factor de riesgo para la propagación de pandemias y enfermedades alrededor del mundo. El caso del COVID-19 es un ejemplo real y contundente de cómo se extendió el virus en todos los continentes y cómo el transporte fue un aliado fortuito para la propagación. La dificultad para la detección de personas portadoras de un virus, sumado a la falta de medidas de prevención apropiadas, facilitan que estos se diseminen rápidamente utilizando como canal el transporte aéreo. Se requiere aprender de la experiencia vivida para articular esfuerzos y diseñar protocolos y procedimientos que reduzcan el riesgo.

### ***Meteorología espacial***

Existen fenómenos en el espacio interestelar que tienen efectos en el espacio ultraterrestre. El análisis de esos fenómenos se denomina *meteorología espacial*, que se define como “la medición y el análisis en tiempo real del conjunto de propiedades físicas del sol, el medio interplanetario, la magnetosfera, la atmósfera y la superficie terrestre que se encuentran influenciadas directa o indirectamente por la actividad del sol” (De La Luz, 2016). Los fenómenos naturales que

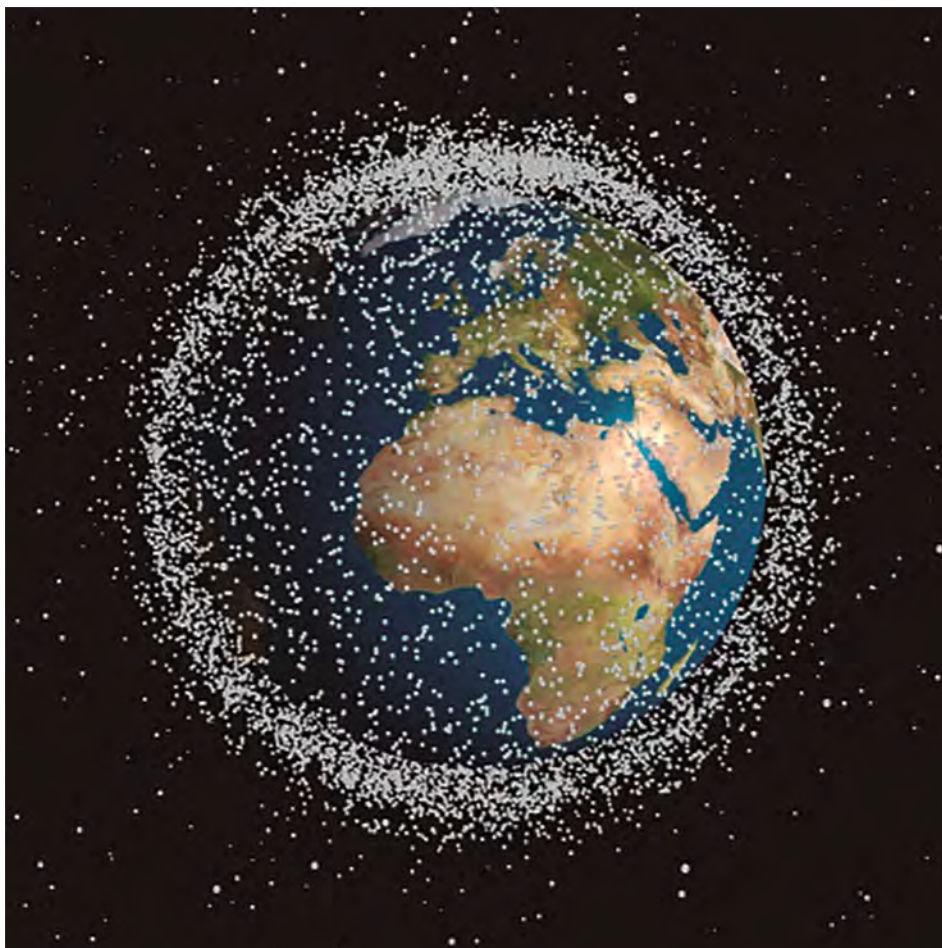
se presentan pueden ocasionar rarezas de tal magnitud que algunos países han calificado la meteorología espacial como un asunto de seguridad nacional y han diseñado planes para minimizar su impacto. Los diferentes fenómenos se pueden clasificar en tres:

- *Tormentas geomagnéticas*: Es una perturbación transitoria de la magnetósfera terrestre producto del intercambio de energía del viento solar o una eyección de masa coronal que interactúa con el campo magnético terrestre. Dependiendo de su severidad, puede ocasionar problemas con la orientación, los enlaces y el seguimiento de los satélites; bloqueo de las ondas de radio de HF; afectación en los sistemas de navegación GPS; y fallos en las redes de transmisión eléctrica y los transformadores.
- *Tormentas de radiación solar*: Ocurren cuando se presentan explosiones en el Sol que lanzan una lluvia de protones a grandes velocidades. Los efectos que pueden causar van desde la disminución de la eficiencia de los paneles solares hasta daño permanente o pérdida de los satélites, degradación de los sistemas de imágenes, riesgo significativo de radiación para los astronautas —especialmente si realizan caminatas espaciales— y para los pilotos y pasajeros de aeronaves volando a grandes altitudes, y errores de posición en los sistemas de navegación de los aviones.
- *Radiointerferencia*: Cuando se presentan en el Sol liberaciones de radiación electromagnética (fulguraciones), estas producen un incremento de flujo electromagnético que se desplazan muy rápidamente para llegar a la Tierra y cargar la ionosfera. Dependiendo de la severidad, puede llegar a afectar la propagación de las ondas de radio y bloqueando las transmisiones HF que se utilizan en ciertos sectores para el control del tráfico aéreo, así como la posibilidad de errores en los sistemas de navegación satelitales.

## Basura espacial

El aumento de lanzamientos de objetos al espacio producto de la reducción de los costos, el aumento del interés de los Estados por incursionar en el espacio y la presencia de nuevos actores con propósitos comerciales han disparado la presencia de satélites inservibles y partes de cohetes que se están convirtiendo en un basurero peligroso. Se menciona que existen más de 750.000 piezas de chatarra orbitando y que para 2030 esta cifra podría duplicarse debido al incremento en las operaciones espaciales. Esta situación se vuelve un desafío cuando existe esta enorme cantidad de objetos orbitando sin control, pues estos pueden colisionar con satélites activos ocasionando daños que los inhabiliten o con otros objetos inservibles generando más basura espacial y multiplicando el riesgo (ilustración 1).

**Ilustración 1. Representación de la basura espacial**



Fuente: *El Mundo* (2015).

## Conclusiones

El país ha logrado construir alrededor del desarrollo de la aviación una conciencia nacional del valor e importancia del poder y el espacio aéreo. Sin embargo, en lo que respecta al espacio ultraterrestre el avance no ha sido similar, no se valoran sus potenciales para el desarrollo económico, social y cultural de la población, y por lo tanto no han sido un tema prioritario en la agenda nacional.

Contrasta con la anterior actitud que los diferentes documentos relacionados con la seguridad y defensa contemplan como un interés nacional la seguridad vinculada con los conceptos de soberanía e integridad territorial, en los que se enmarca el espacio aéreo y el espacio ultraterrestre. Los autores consideran que

ineluctablemente la seguridad es un interés nacional vital justificado en la artículos 2.º, 101 y 217 de la Constitución. El aporte del 2,7 % del sector aeronáutico al PIB, la importancia fundamental del poder aéreo y del sector espacial para atender y controlar las amenazas multidimensionales, y el inusitado interés de numerosos países para establecer programas espaciales son evidencias de que la seguridad del espacio aéreo es fundamental para la supervivencia del Estado.

Los dominios aéreo y ultraterrestre son fundamentales para atender las demandas de la seguridad multidimensional. Las evaluaciones de deforestación, de los cultivos de coca, de las áreas afectadas por incendios forestales o desastres naturales, de meteorología, de las transacciones financieras, de las imágenes de inteligencia y de la comunicación para programas de telemedicina son algunos de los insumos para garantizar la seguridad.

Los documentos Conpes relacionados con el sector espacial han tenido escasa trascendencia para incentivar el desarrollo de la industria y la academia. Así mismo, no se logró materializar la adquisición y puesta en órbita de un satélite que ocupe el segmento de la órbita geoestacionaria para apoyar las reclamaciones de Colombia en ese sentido. Por otra parte, de llegar a implementarse todas las acciones contempladas en el Conpes 3983 de 2020, se estarían dando los primeros pasos en firme para cerrar el rezago que tiene el país e ingresar a un sector de grandes beneficios para el desarrollo y la seguridad.

El país ha sido muy activo diplomáticamente, particularmente en la década de 1980 y 1990, en los espacios de organismos multilaterales del COPUOS y la UIT, para presentar y convocar el apoyo a propuestas encaminadas a proteger los intereses de los países ecuatoriales y los países en vía de desarrollo. Pero, lamentablemente, no ha sido consistente y persistente en defender sus posturas, como lo hizo en el caso del satélite de los EE. UU. de la serie Galaxia colocado sobre el segmento de la órbita geoestacionaria colombiana (Rodríguez, 2006). Por otra parte, fue un error que los países ecuatoriales permitieran el traslado de la Agenda Reguladora del COPUOS a la UIT y aceptar que el grupo de trabajo sobre el acceso equitativo a la órbita geoestacionaria se desintegra. Estos eventos debilitaron la posición de Colombia debido a que en la UIT se reducen las discusiones sobre la órbita geoestacionaria al ámbito técnico y no al jurídico, donde se dirimen los derechos.

Definitivamente igual que lo sucedido con la Antártida, los conceptos de soberanía e intereses nacionales están interiorizados y prevalecen en la visión militar para entender el valor estratégico de los dominios y protegerlos. No es así con los decisores políticos, pues su visión, generalmente, se limita a su periodo de gobierno y son absorbidos por la atención de la agenda diaria, reduciendo la dinámica a los proyectos que provienen de gobiernos anteriores y un limitado margen para impulsar proyectos que trasciendan los límites de sus gobiernos.

Finalmente, en el espacio aéreo y ultraterrestre se configuran amenazas y desafíos de carácter multidimensional que requieren ser considerados y evaluados permanentemente por el Estado. Lo anterior permite realizar acciones anticipatorias para controlarlas o mitigarlas evitando su materialización, como es el desafío que se tiene con la obsolescencia del equipamiento militar estratégico.

## Recomendaciones

El Estado colombiano debe establecer una gran estrategia que posicione y visibilice el espacio aéreo y ultraterrestre como parte de los intereses nacionales y tema central en las agendas de los gobiernos, enfocando esfuerzos para que sean alcanzados, asegurados y protegidos.

El gobierno debe diseñar y desarrollar estrategias encaminadas a solidificar el espíritu de identidad nacional superando la polarización y el odio, y lograr una concientización colectiva de la importancia estratégica del espacio ultraterrestre y los intereses nacionales.

El mundo percibe hoy el espacio ultraterrestre como un dominio de grandes oportunidades y de alto valor estratégico. El país no puede ser ajeno a ello y debe pasar de las intenciones a las acciones. Se debe impulsar con entusiasmo la implementación del Conpes 3983 para construir una visión compartida de largo plazo que impulse al Estado, la academia y la empresa privada para hacer presencia en el espacio ultraterrestre y la órbita geoestacionaria participando del desarrollo tecnológico y económico que este proporciona.

Se debe avanzar de la Comisión Colombiana del Espacio (CCE) a la creación de una agencia espacial para fortalecer la política pública de desarrollo espacial, emitir directrices de carácter vinculante y contar con presupuesto asignado que permita impulsar el desarrollo de capacidades tecnológicas propias para liberarse de la dependencia de activos espaciales de carácter estratégico.

Es imperativo para Colombia hacer presencia en el espacio ultraterrestre y particularmente en la órbita geoestacionaria para respaldar sus pretensiones de soberanía en el segmento correspondiente y aprovechar sus ventajas. Paralelamente, se debe mantener el esfuerzo diplomático en los organismos correspondientes para persistir en la reivindicación de derechos de la órbita geoestacionaria o por lo menos garantizar su acceso y utilización con prioridad, convocando y construyendo el respaldo de otros países.

Es inaplazable para Colombia el reemplazo de su flota de aeronaves de combate ante la inminencia de su obsolescencia. La seguridad y defensa no solo del espacio aéreo sino del país recae en esta capacidad. No contar con ella genera una enorme vulnerabilidad.

## Referencias

- Álvarez, C. (2017). Ocupación de espacios vacíos: Una condición *sine qua non* para la seguridad multidimensional de Colombia. En *Escenarios y desafíos de la seguridad multidimensional en Colombia* (pp. 307-386). Bogotá: Ediciones Escuela Superior de Guerra de Colombia.
- Álvarez, C., Benavides, E., y Ramírez, Y. (2019). Geopolítica del espacio exterior: Dominio estratégico del siglo XXI para la seguridad y defensa. En *El espacio exterior: Una oportunidad infinita para Colombia*, vol. 1 (pp. 85-194). Bogotá: Escuela Superior de Guerra y Fuerza Aérea Colombiana.
- Álvarez, C., y Corredor, C. (2019). El poder espacial y la seguridad multidimensional. En *El espacio exterior: Una oportunidad infinita para Colombia*, vol. 1 (pp. 195-238). Bogotá: Escuela Superior de Guerra y Fuerza Aérea Colombiana.
- Baldwin, D. (1997). The Concept of Security. *Review of International Studies*, 5-26.
- Ballesteros, M. A. (2016). *En busca de una estrategia de seguridad nacional*. Madrid: Ministerio de Defensa.
- Bartlett, H., Holman, G. P., y Somes, T. (1995). The Art of Strategy and Force Planning. *Naval War College Review*, 48.
- Benavides, E., Rodríguez, E., y Tascón, Ó. (2020). Intereses nacionales, conceptos y reflexiones. En *Identidad e intereses nacionales de Colombia* (pp. 115-154). Bogotá: Fundación Konrad Adenauer - Escuela Superior de Guerra.
- Camargo, F. (2020). La identidad y los intereses nacionales, ejes estructurantes de la defensa y de la seguridad nacional. En *Identidad e intereses nacionales de Colombia* (pp. 183-216). Bogotá: Fundación Konrad Adenauer - Escuela Superior de Guerra.
- Código de Comercio de Colombia. (1971).
- Comando General de las Fuerzas Militares. (1996). *Manual de defensa y seguridad de las Fuerzas Militares*. Bogotá: Publicaciones de las Fuerzas Militares.
- Conpes 3983. (2020). *Política de Desarrollo Espacial: Condiciones habilitantes para el impulso de la competitividad nacional*. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3983.pdf>.
- Constitución Política de Colombia. (1991).

- Cortés, C., y Kure, M. (2013). *Análisis jurídico del problema de la definición y delimitación del espacio ultraterrestre*. Cali: Universidad Santiago de Cali. Recuperado de [https://derecho.usc.edu.co/files/Derecho\\_espacial\\_ultraterrestre/Tesis/t\\_cortes\\_kure.pdf](https://derecho.usc.edu.co/files/Derecho_espacial_ultraterrestre/Tesis/t_cortes_kure.pdf).
- Center for Strategic and International Studies [CSIS]. (2021). *Space Threat Assessment 2021*. Recuperado de: [https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/210331\\_Harrison\\_SpaceThreatAssessment2021.pdf?gVYhCn79enGCOZtcQnA6MLkeKlcwqqks](https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/210331_Harrison_SpaceThreatAssessment2021.pdf?gVYhCn79enGCOZtcQnA6MLkeKlcwqqks).
- Cifuentes, F., y Mezú, R. (2021). *Marco Fidel Suárez. El hombre que le puso alas a Colombia*. Libro en proceso de publicación.
- De La Luz, V. (2016). ¿Qué es el clima espacial? Recuperado de: <http://www.sciesmex.unam.mx/blog/que-es-el-clima-espacial/>.
- Deibel, T. L. (2014). *Foreign Affairs Strategy Logic for American Statecraft*. Princeton: Cambridge.
- Dempsey, P. (2017). *The Definition and Delimitation of Outer Space*. UN Committee on the Peaceful Uses of Outer Space. Recuperado de: <https://www.unoosa.org/documents/pdf/copuos/lsc/2017/tech-05.pdf>.
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2020). *Estado de la innovación y el emprendimiento en temas espaciales*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Department of Defense. (2020). *National Space Policy United States of America*. Recuperado de: <https://spp.fas.org/eprint/nsp-2020.pdf>.
- Departamento de Seguridad Nacional de España [DSN]. (2019). *Estrategia de Seguridad Espacial Nacional*. Recuperado de: <https://www.dsn.gob.es/sites/dsn/files/Estrategia%20Aeroespacial%202019%20Interactiva.pdf>.
- El Mundo. (2015). ¿Por qué cae basura espacial del cielo? Recuperado de <https://www.elmundo.es/blogs/elmundo/elporquedelascosas/2015/11/22/porque-cae-basura-espacial-del-cielo.html>.
- Estado Mayor de la Defensa de España. (2018). *Glosario de terminología de uso conjunto*. Recuperado de: [https://www.defensa.gob.es/ceseden/Galerias/ccdc/documentos/PDC-00\\_GLOSARIO\\_DE\\_TERMINOLOGIA\\_DE\\_USO\\_CONJUNTO.pdf](https://www.defensa.gob.es/ceseden/Galerias/ccdc/documentos/PDC-00_GLOSARIO_DE_TERMINOLOGIA_DE_USO_CONJUNTO.pdf).
- Fuerza Aérea Colombiana. (2020a). *Manual de doctrina básica aérea, espacial y ciberespacial*. Recuperado de: <https://www.fac.mil.co/sites/default/files/>



linktransparencia/Planeacion/Manuales/manual\_de\_doctrina\_basica\_aerea\_espacial\_y\_ciberespacial\_fac-0-b\_dbaec\_2020.pdf.

Fuerza Aérea Colombiana. (2020b) *Estrategia para el desarrollo aéreo y espacial de la Fuerza Aérea Colombiana 2042*. Recuperado de: <https://www.fac.mil.co/sites/default/files/2021-04/edaes.pdf>.

Giraldo, H., Cabrera, F., y Tascón, Ó. (2020). Los intereses nacionales de Colombia y su protección: El desafío para una estrategia de seguridad nacional. En *Identidad e Intereses nacionales de Colombia* (pp. 79-114). Bogotá: Fundación Konrad Adenauer - Escuela Superior de Guerra.

IATA. (2019). *El valor de la aviación en Colombia*. Recuperado de: <https://www.iata.org/contentassets/bc041f5b6b96476a80db109f220f8904/colombia-el-valor-de-la-aviacion-spanish.pdf>.

Ministerio de Defensa. (2019). *Política de Defensa y Seguridad para la legalidad el emprendimiento*. Recuperado de: [https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/politica\\_defensa\\_deguridad2019.pdf](https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/politica_defensa_deguridad2019.pdf).

Ministerio de Defensa. (2020). *Estrategia para ofrecer servicios satelitales en Colombia desde las capacidades del Sector Defensa*. Bogotá: Ministerio de Defensa.

Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (1945). *Carta de las Naciones Unidas*. Recuperado de: [http://apw.cancilleria.gov.co/Tratados/adjuntosTratados/FC3F4\\_ONU-1945.PDF](http://apw.cancilleria.gov.co/Tratados/adjuntosTratados/FC3F4_ONU-1945.PDF).

Organización de los Estados Americanos [OEA]. (2003). *Declaración sobre seguridad en las Américas*. Recuperado de: [http://www.oas.org/juridico/spanish/decl\\_security\\_sp.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/decl_security_sp.pdf).

PNUD. (1994). *Informe sobre el desarrollo humano 1994*. Recuperado de: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_1994\\_es\\_completo\\_nostats.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf).

PNUD. (2014). *Sinopsis: Seguridad Ciudadana*. Recuperado de: <https://www1.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/crisis-prevention-and-recovery/IssueBriefCitizenSecurity.html>.

Restrepo, B. (1998). Vida, pasión y muerte de Scadta. Origen y desarrollo de la aviación en Colombia. *Innovar*, (12).

Rodríguez, E. (2006). Nuestro derecho al espacio. La órbita geoestacionaria: ¿una frustrada regulación? *Elementos de Juicio. Revista de Temas Constitucionales*, 2, 51-85.

- Ruiz, R. (2016). El derecho aeronáutico. Desde el “big bang” de la aviación hasta hoy (parte I). Recuperado de: <https://www.rodolforuiza.com/historia-del-derecho-aeronautico/>.
- Segura, J. (2020). Objetivos nacionales: Concepto y formulación. En *Identidad e Intereses nacionales de Colombia* (pp. 217-242). Bogotá: Fundación Konrad Adenauer - Escuela Superior de Guerra.
- Ullman, R. (1983). Redefiniendo la seguridad. *International Security*, 8, 129-153.
- Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD). (2021). *Crítico Incremento de los Incendios Forestales en Colombia*. Recuperado de: <https://anraci.org/blog/critico-incremento-de-los-incendios-forestales-en-colombia/>.
- Zuluaga, Ó., Aristizábal, H., y Sánchez, K. (2020). El acceso al espacio exterior como un interés nacional vital de Colombia. En *Identidad e intereses nacionales de Colombia* (pp. 279-314). Bogotá: Fundación Konrad Adenauer - Escuela Superior de Guerra.



# Sobre los editores y autores





## Sobre los editores y autores

### Eduardo Pastrana Buelvas

Doctor en Derecho de la Universidad de Leipzig (Alemania) y abogado de la Universidad Santiago de Cali (USC, Colombia). Fue rector y director de investigaciones de la USC. Es profesor titular de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, adscrito al Departamento de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales; investigador senior de Colciencias; profesor invitado del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Leipzig (Alemania); y consultor de la Fundación Konrad-Adenauer de Colombia. Ha sido profesor de las universidades de Leipzig (Alemania), Castilla la Mancha (España), del Valle y USC. Ha publicado numerosos libros y artículos sobre temas de relaciones internacionales, derecho internacional, memoria histórica militar y justicia transicional. Es miembro de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales —en la cual hace parte del Comité Académico de Honor la International Studies Association—, de la Latin American Studies Association, de la International Political Science Association y la Asociación Latinoamericana de Ciencia.

...

### Stefan Reith

Representante de la Fundación Konrad Adenauer (KAS) en Colombia con sede en Bogotá. Desde septiembre de 2017 y hasta septiembre de 2019 fue director para América Latina en la Central de la KAS en Berlín. Antes de eso, se desempeñó como coordinador del trabajo de la Fundación en México y América Central. Desde 2011 y hasta 2016 fue representante de la KAS en Tanzania, responsable de los

proyectos en este país, así como en Mozambique y Malawi (2012-2013). De 2006 y hasta 2010 fue jefe de la Oficina del Vicepresidente y del Secretario General de la KAS. Inició su labor en la Fundación en 2004 como coordinador de proyectos en la sede de Madrid (España). Estudió Ciencias Políticas, Política Internacional e Historia en Friburgo (Alemania) y en la Universidad de Salamanca (España). Elaboró su tesis de maestría sobre el tema “Respuestas de un país emergente a los desafíos de la globalización, la política exterior en Chile después de Pinochet”. Desde entonces, se dedica intensamente a problemas de la globalización y al papel de los Estados de América Latina en las relaciones internacionales.

...

## Fabricio Cabrera Ortiz

Brigadier general de la reserva del Ejército Nacional. Profesional en Ciencias Militares; con especialización en Relaciones Internacionales, Administración de Recursos Militares y Gerencia del Talento Humano; magíster en Estudios Políticos, Seguridad y Defensa Nacionales; y doctorando en Seguridad Internacional del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de la Universidad Nacional de España. Actualmente se desempeña como director del Curso de Altos Estudios Militares y del Curso Integral de Defensa Nacional en la Escuela Superior de Guerra de Colombia.

## Volumen I

## Alejandra Cerón R.

Socióloga de la Universidad Nacional, magíster en Gestión de Organizaciones de la Université du Québec à Chicoutimi (Canadá) y Ph.D en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales del IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia. Investigadora en la línea de políticas públicas para el sector defensa, la educación y el sistema de C&T. Docente universitaria de pregrado y posgrado en las áreas de Metodología de la Investigación, Políticas Públicas, Relaciones Internacionales y Derecho. Escritora y redactora de contenidos, con experiencia y participación

en la gestión académico administrativa de la investigación en educación superior, y participación en comités editoriales de revistas científicas de acuerdo a los lineamientos y estándares internacionales y nacionales.

...

## Sofía Correa Merchán

Internacionalista egresada del programa de Relaciones Internacionales y Estudios Políticos de la Facultad de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad de la Universidad Militar Nueva Granada. Desarrolló satisfactoriamente su pasantía en el Instituto Nacional Demócrata, en el que contribuyó tanto académicamente como en la implementación del programa de Transparencia Legislativa Regional. Con interés y experiencia investigativa en temas de construcción de paz, seguridad y geopolítica.

...

## Diego Dávila Benavides

Investigador y docente. Politólogo con énfasis en Resolución de Conflictos e Investigación para la Paz de la Universidad Javeriana. Magíster en Política Social de la Universidad Javeriana y máster en Peace and Development Work de la Universidad de Linnaeus (Växjö, Suecia). Estudiante doctoral del programa en Derecho, Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Madrid (España). Actualmente se desempeña como enlace nacional de investigación de la Facultad de Investigaciones de la Escuela Superior de Administración Pública.

...

## Daniela Garzón

Profesional en Relaciones Internacionales y Comunicación Social de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá.

...



## Fredy Fernando Gómez Gamba

Profesor en Ciencias Militares de la Escuela Militar de Cadetes José María Córdova. Magíster en Defensa Nacional de la Universidad de la Defensa Nacional (Buenos Aires, Argentina) y en Estrategia y Geopolítica de la Escuela Superior de Guerra. Realizó un diplomado en Normas de Conducta y Ley en la Escuela de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario y uno en Administración Pública. Así mismo, realizó un curso de Derecho Internacional de los Conflictos Armados y Derecho Penal Internacional, Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario en la Universidad Autónoma de Bucaramanga. Realizó el curso de Operaciones de Mantenimiento de Paz de las Naciones Unidas en el Departamento de Defensa para la Cooperación de la Seguridad Hemisférica (Georgia, Estados Unidos). En 2018 le fue otorgado el distintivo de Curso de Estado Mayor de las Naciones Unidas y el distintivo de Paz en Estados Unidos; de igual manera, durante su carrera militar obtuvo el distintivo de Lancero Distinguido y el distintivo de Escuela de Armas y Servicios Primera Categoría. Instructor y profesor de Estado Mayor.

...

## Guillermo Henrique Gómez París

Profesional en Finanzas y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia. Especialista en Derecho Urbano y magíster en Periodismo de la Universidad del Rosario. Presidente ejecutivo nacional de la Asociación Colombiana de la Industria Gastronómica (Acodres). Consultor asociado en Estrategia de Prospectiva Consulting. Fue director ejecutivo de la Asociación Colombiana de la Industria de Cuero, Calzado y Manufacturas (Acicam), capítulo Santander. Fue asesor de despacho y director de Productividad y Competitividad del departamento de Santander. Fue profesor de Teoría de los Negocios Internacionales y de Geopolítica de la Universidad Santo Tomás de Bucaramanga.

...

## Adolfo Enrique Hernández Ruiz

Brigadier general de Infantería de Marina de la Armada de Colombia. Actualmente es subdirector de la Escuela Superior de Guerra Rafael Reyes Prieto. Magíster en

Gestión de Organizaciones de la Universidad Militar Nueva Granada, en Ciencias de la Seguridad y Defensa Interamericana del Colegio Interamericano de Defensa (Washington, EE. UU.) y en Seguridad y Defensa Nacionales. Especialista en Estudios Políticos de la Universidad Sergio Arboleda y en Política y Estrategia Marítima de la Escuela Naval Almirante Padilla. Becario del Instituto William Perry de la Universidad de Defensa (Washington, EE. UU.) y de la Universidad de Defensa (Beijing, China). Profesional en Administración y en Ciencias Navales. Ha sido profesor de Liderazgo, Geopolítica, Estrategia, Estado Mayor, Pensamiento Crítico y Planeamiento para la Seguridad y Defensa Nacional en la Escuela Superior de Guerra General Rafael Reyes Prieto y en la Escuela Naval de Cadetes Almirante Padilla.

...

## Louise Anne Lowe

Master of the Arts (Hons) en Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad de Aberdeen (Escocia). Magíster en Ciencia Política de la Universidad de los Andes. Ha sido profesora de cátedra en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana, profesora de seminario en la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia, y asistente de investigación en la Escuela Superior de Guerra.

...

## Yamid Gabriel Lozano

Investigador y docente. Magíster en Política Social y politólogo con énfasis en Gestión Pública de la Pontificia Universidad Javeriana. Consultor en entidades públicas y privadas sobre el seguimiento a la implementación de políticas públicas sectoriales. Actualmente es catedrático en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana, coordinador del Observatorio en Políticas Públicas Territoriales de la Universidad Santo Tomás y docente tiempo completo de la Facultad de Gobierno y Relaciones Internacionales de la misma institución educativa.

...

## Valentina Martínez

Internacionalista egresada del programa de Relaciones Internacionales y Estudios Políticos de la Facultad de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad de la Universidad Militar Nueva Granada.

...

## Edwin Murillo Amaris

Doctor en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid; magíster en Filosofía y en Teología, especialista en Resolución de Conflictos y teólogo de la Pontificia Universidad Javeriana; y profesional en Relaciones Internacionales de la Universidad Jorge Tadeo Lozano. Es docente de la Facultad de Derecho de la Universidad Santiago de Cali y miembro del Grupo de Investigación GICPODERIC. Es docente catedrático de la Universidad de Santander en los campus de Bucaramanga y Cúcuta, en la Maestría en Gestión Pública y Gobierno; y en la Universidad Simón Bolívar, sede Cúcuta, en la Maestría en Familia y en la Especialización en Políticas Públicas.

...

## Luis Mauricio Ospina Gutiérrez

Mayor general del Ejército Nacional de Colombia. Actualmente es el director de la Escuela Superior de Guerra. Es egresado como subteniente de la Escuela Militar de Cadetes en 1987, así como paracaidista regular, *air borne* y contraguerrilla rural. Se ha desempeñado en cargos de mando correspondientes a un oficial de Infantería y como general ha sido comandante de la Segunda y Décima Tercera Brigada, y de la Quinta División en el Centro Estratégico del País. Ha sido condecorado con la medalla por Servicios Distinguidos en Orden Público por tercera vez y la Orden de Boyacá en la Categoría de Gran Oficial. Es profesional en Ciencias Militares de la Escuela Militar de Cadetes General José María Córdova y diplomado en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Universidad Nueva Granada. Ha cursado programas en Alta Gerencia de la Universidad Javeriana e Inalde, y es magíster en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra.

...

## Paula Prieto

Politóloga de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, magíster en Relaciones Internacionales de la Universidad de Essex (Reino Unido).

...

## William Fernando Prieto Ruiz

Brigadier general del Ejército Nacional de Colombia. Profesional en Ciencias Militares egresado de la Escuela Militar de Cadetes General José María Córdova. Administrador de empresas de la Universidad Militar Nueva Granada. Magíster en Seguridad y Defensa Nacional de la Escuela Superior de Guerra. Especialista en Administración de Sistemas de Gestión de la Calidad de la Universidad Santo Tomás y en Administración de Recursos Militares. Coronel del Ejército Nacional del arma de Artillería. Actualmente es estudiante del Curso de Altos Estudios Militares n.º 62 de la Escuela Superior de Guerra. Ha sido agregado militar de Colombia ante la República Francesa, comandante de la Sexta Brigada en el departamento del Tolima, jefe de estado mayor de la Sexta Brigada, oficial del estado mayor del Comando General de las Fuerzas Militares en el Área de Operaciones, subdirector de la Escuela Militar de Suboficiales del Ejército Nacional, comandante del Batallón de Artillería n.º 18 General José María Mantilla en el departamento de Arauca, comandante del Batallón de Contraguerrillas n.º 56, oficial de planta de la Escuela Militar de Cadetes, oficial orgánico del Batallón Guardia Presidencial y profesor militar con los cursos de Paracaidista, Airborne, Policía Militar.

...

## Ricardo Heriberto Roque Salcedo

Brigadier general del Ejército Nacional de Colombia. Magíster en Relaciones y Negocios Internacionales de la Universidad Militar Nueva Granada; ingeniero civil y especialista integral de Obras de la Escuela de Ingenieros Militares; y profesional en Ciencias Militares de la Escuela Militar de Cadetes General José María Córdova. Profesor de Estado Mayor y profesor Militar de 2.ª Categoría. Comandante del Batallón de Contraguerrilla n.º 54 y del Batallón de Construcciones n.º 52, director de la Escuela de Ingenieros Militares y comandante de la Brigada Especial de Ingenieros. Oficial de equipo y construcciones del proyecto vial Une-Gutiérrez, oficial de planeación del Proyecto Vial Arauca-Tame, y gerente de proyecto vial Ataco-Planadas y Junín- Barbacoas.

## Jorge Alberto Segura Manonegra

Mayor general de la reserva del Ejército Nacional de Colombia, al que sirvió durante 35 años. Sus últimos cargos fueron director de Operaciones del Ejército, jefe de la Jefatura de Ingenieros del Ejército, comandante de una Fuerza de Tarea Conjunta y Coordinada, comandante de tres divisiones del Ejército, jefe de la Misión Militar de Colombia ante la Organización de Estados Americanos y oficial delegado ante la Junta Interamericana de Defensa. Fue decano de la Facultad de Ciencias Militares de la Escuela Militar de Cadetes y vicerrector del campus de la Universidad Militar Nueva Granada en Cajicá. Es doctor en Seguridad Internacional de la Universidad de Educación a Distancia y el Instituto Universitario Gutiérrez Mellado (España), y máster en Estrategia y Defensa de la Universidad de la Sorbone (Francia). Actualmente se desempeña como catedrático e investigador en estrategia, seguridad y defensa en la Escuela Superior de Guerra; hace parte del Consejo Directivo de la Corporación del Cuerpo de Generales y Almirantes en Retiro y es consultor en estrategia e innovación para la seguridad y la defensa nacionales.

...

## Diana Victoria Uejbe Cediél

Master en Historia y Relaciones Internacionales de Tufts University (Boston, Estados Unidos), en Administración de Empresas de la Universidad de los Andes. Egresada del Programa de Alta Dirección Empresarial del Inalde Business School y del Curso Integral de Defensa Nacional de la Escuela Superior de Guerra. Empresaria del sector salud con experiencia en la creación de servicios de salud de alta complejidad y modelos de atención integral. Dirige un grupo empresarial con ejercicio en las ramas farmacéutica, de investigación, desarrollo, atención y comercialización de insumos y medicamentos. Ha sido consultora y miembro de junta directiva en empresas nacionales e internacionales del sector.

...

## Andrés Mauricio Valdivieso Collazos

Profesor universitario. Investigador asociado reconocido por Colciencias. Abogado y magíster en Derecho con énfasis en Derecho Público de la Universidad Santiago de Cali. Becario de Colciencias, convocatoria 525 de 2011. Ha sido

director de los programas de Derecho y de Gobierno y Relaciones Internacionales en la Universidad San Buenaventura (sede Cali). Fue coordinador académico del diplomado Fortalecimiento Institucional Local en el Marco de la Participación Ciudadana (Foincide), auspiciado por el SKL International y la Pontificia Universidad Javeriana en 2018. Ha sido investigador del International Republican Institute en el proyecto “Participación ciudadana efectiva: mete la mano” para el suroccidente de Colombia. Ha participado en múltiples eventos académicos locales, regionales, nacionales e internacionales de investigación. Además, tiene múltiples publicaciones sobre regímenes internacionales, derecho internacional público, organizaciones internacionales y justicia transicional.

...

## Milton Orlando Vargas Mariño

Brigadier general del Ejército Nacional de Colombia. Profesional en Ciencias Militares de la Escuela Militar de Cadetes. Especialista en Comando y Estado Mayor, y en Seguridad y Defensa Nacional de la Escuela Superior de Guerra. Maestría en Relaciones y Negocios Internacionales de la Universidad Militar Nueva Granada y en Interamerican Defense and Security del InterAmerican Defense College. Diplomado en Alta Gerencia de la Universidad Militar Nueva Granada y en Administración Pública de la Escuela Superior de Administración Pública.

...

## Óscar Eduardo Vera Peláez

Brigadier general del Ejército Nacional de Colombia. Profesional en Ciencias Militares de la Escuela Militar de Cadetes General José María Córdoba. Gerente de la Seguridad y Análisis Socio-Político de la Escuela de Inteligencia y Contrainteligencia Brigadier General Charry Solano. Magíster en Business and Organizational Security Management de la Webster University (Kansas, EE. UU.); en National Security Strategy de la National Defense University de Washington (EE. UU.); y en Estrategia y Geopolítica de la Escuela Superior de Guerra Rafael Reyes Prieto. Graduado del Programa de Alta Dirección Empresarial con el Inalde. Graduado del Curso de Estado Mayor de los Estados Unidos en Fort Leavenworth (Kansas, EE. UU.).

...

## Diego Vera Piñeros

Politólogo con énfasis en Relaciones Internacionales de la Universidad Javeriana (Bogotá). Magíster en Estudios Políticos e Internacionales de la Universidad del Rosario (Bogotá). Profesor asistente del Departamento de Relaciones Internacionales de la Universidad Javeriana (Bogotá). Investigador y coautor de varios proyectos de la Universidad Javeriana, la Fundación Friedrich Ebert en Colombia y la Fundación Konrad Adenauer, algunos con apoyo del German Institute for Global and Area Studies (Hamburgo) y la Fundación Alexandre de Gusmão (Brasil). Ha sido consultor del Centro de Investigación en Conflicto y Memoria Histórica Militar de la Escuela Superior de Guerra Rafael Reyes Prieto y del Ejército Nacional. Sus temas de investigación son política exterior comparada en Suramérica, política exterior colombiana, y seguridad y defensa en América Latina.

## Volumen II

## María Johanna Alarcón Moreno

Profesional en Relaciones Internacionales. Magíster en Seguridad y Defensa de la Escuela Superior de Guerra General Rafael Reyes Prieto. Coordinadora académica del Curso de Altos Estudios Militares y del Curso Integral de Defensa Nacional de la Escuela Superior de Guerra. Becaria del George C. Marshall Center, European Center for Security Studies y del William J. Perry, Center for Hemispheric Defense Studies. Curso Integral en Seguridad Nacional y Curso Estratégico en Seguridad Pública 2019.

...

## Carlos Alberto Ardila Castro

Estudiante del Doctorado en Educación de Universidad Internacional Iberoamericana (México). Magíster en Negocios y Relaciones Internacionales de la Universidad Militar Nueva Granada. Profesional en Ciencias Militares de la Escuela Militar

de Cadetes General José María Córdova. Investigador asociado categorizado por el Ministerio de Ciencia, tecnología e Investigación. Jefe de investigación de la Escuela Superior de Guerra General Rafael Reyes Prieto. Docente investigador y líder del grupo de investigación del Centro de Gravedad de la Escuela Superior de Guerra General Rafael Reyes Prieto.

...

## Ruddy Smith Arias Rodríguez

Brigadier general del Ejército Nacional de Colombia. Piloto militar de helicópteros del arma de Aviación. Profesional en Ciencias Militares con especialización en Seguridad y Defensa Nacional de la Escuela Superior de Guerra. Administrador de recursos militares. Magíster en Administración de Empresas del Inalde Business School. Graduado de Estado Mayor, Western Hemisphere Institute for Security en Fort Benning (EE. UU.). Actualmente es alumno del Curso de Altos Estudios Militares 2021 de la Escuela Superior de Guerra de las Fuerzas Militares de Colombia.

...

## Eliot Gerardo Benavidez González

Brigadier general de la Fuerza Aérea Colombiana. Magíster en Seguridad y Defensa Nacionales, de la Escuela Superior de Guerra General Rafael Reyes Prieto y en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales Contemporáneos del Universidad Externado de Colombia. Administrador de empresas de la Escuela de Administración de Negocios y administrador aeronáutico de la Escuela Militar de Aviación Marco Fidel Suarez.

...

## Norman Iván Cabrera Martínez

Contralmirante de la Armada Nacional de Colombia. Ha servido en unidades a flote y en tierra, entre las que se puede destacar abordó como comandante del *ARC Manuel Moya*, del *ARC Cabo de la Vela* y del *ARC Buenaventura*; y en tierra



como comandante del Comando de Guardacostas del Caribe, supervisor de la construcción de las patrulleras tipo CPV *ARC Punta Soldado* y *ARC Punta Ardita*, en los astilleros *STX Offshore* y *Shipbuilding* en la República de Corea del Sur, comandante de Guardacostas del Caribe, director contra las drogas de la Armada Nacional, agregado naval ante la Embajada de Colombia en Estados Unidos y comandante del Comando Específico de San Andrés y Providencia. Culminó sus estudios de Ingeniería Naval y Electrónica y es profesional en Ciencias Navales; especialista en Política y Estrategia Marítima de la Escuela Naval de Cadetes Almirante Padilla y en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra; magíster en Estudios Políticos e Internacionales de la Universidad del Rosario y en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra con la distinción de Trabajo de Grado Meritorio. Además finalizó exitosamente el Programa de Alta Dirección Empresarial 2021 del Inalde Business School.

...

## Jenny Astrid Camelo Zamudio

Politóloga de L'Università degli Studi di Torino (Turín, Italia). Especialización en Ciencias Internacionales y Diplomáticas del IUSE de Turín (Italia). Magíster en Relaciones Internacionales y Derechos Humanos de L'Università degli Studi di Torino (Turín, Italia). Directora del programa de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad de San Buenaventura, sede Bogotá.

...

## Juan Carlos Fajardo

Brigadier general del Ejército Nacional de Colombia, del arma de Caballería. Integra el grupo de estudiantes del Curso de Altos Estudios Militares 2021, en la Escuela de Superior de Guerra General Rafael Reyes Prieto. Durante su trayectoria como militar, el Comando del Ejército Nacional de Colombia lo destacó en varias unidades militares del territorio nacional, donde desempeñó los diferentes roles que exige la carrera de las armas. También ha ejercido otros cargos como miembro de la Plana Mayor y del Estado Mayor, y agregado militar naval y aéreo en la República del Paraguay. En el libro *El poder y la estrategia militar para la implementación de los acuerdos de paz en Colombia* participó con el escrito: "Retos y nuevos escenarios para la implementación del Punto n.º 4 del Acuerdo de

Paz: solución al problema de las drogas ilícitas en el territorio del Tambo-Cauca”. Magíster en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra, administrador de empresas de la Universidad Militar Nueva Granada y profesional en Ciencias Militares de la Escuela Militar de Cadetes General José María Córdova. Actualmente cursa la maestría de Estrategia y Geopolítica en la Escuela Superior de Guerra.

...

## Andrés Eduardo Fernández Osorio

Teniente coronel del Ejército Nacional de Colombia. PhD en Derecho y Ciencia Política de la Universidad de Barcelona (España). Magíster en Estudios de Defensa del King’s College London (Reino Unido), en Economía, Estado y Sociedad: Política y Seguridad de la Universidad Colegio de Londres (Reino Unido), en Relaciones Internacionales de la Escuela Superior de Economía Moscú (Federación de Rusia) y en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra General Rafael Reyes Prieto.

...

## Walther Adrián Giraldo Jiménez

Brigadier general del Ejército Nacional de Colombia, del arma de Infantería. Profesional en Ciencias Militares con especialización en Seguridad y Defensa de la Escuela Superior de Guerra. Administrador de Recursos Militares. Actualmente es alumno del Curso de Altos Estudios Militares 2021 de la Escuela Superior de Guerra de las Fuerzas Militares de Colombia.

...

## Mauricio Gómez Machado

Director general de Consultoría Regulatoria, excomisionado de la CREG, gerente de desarrollo de negocios de Cerrejón y CFO de TGI, entre otros cargos, forman parte de su amplia experiencia internacional en banca de inversión, consultoría, estructuración de negocios, relaciones interinstitucionales, desarrollo de proyectos de infraestructura y de energía, y regulación, con 20 años de trabajo en los

campos de la energía (electricidad, energías renovables, carbón, petróleo y gas) y del cambio climático, en ambos casos en Europa, África y Latinoamérica. Profesor universitario e investigador. Candidato a Ph.D. en Finanzas de la Universidad Benito Juárez, Ph.D en Economía de la Universidad París IX - Dauphine, máster en Economía de la Energía del Instituto Francés del Petróleo y máster en Economía y Finanzas Internacionales de la Universidad París X - Nanterre. Ingeniero electricista de la Universidad Nacional de Colombia.

...

## Mikel Iñaki Ibarra Fernández

Ingeniero Mecánico de la Universidad Nacional de Colombia, especialista en Prospectiva, magíster en Administración de Empresas de la Universidad Externado de Colombia y doctor en Administración de la Universidad Libre de Tecnologías y Ciencias de la Empresa. Está certificado por el Project Management Institute como gerente de proyectos, gerente de programas y gerente de portafolio. De igual forma, cuenta con la certificación Blackbelt en Six Sigma. Ha sido consultor para distintas organizaciones privadas y públicas de Colombia, destacándose su labor como asesor en las Fuerzas Militares desde 2006. Ha sido profesor de posgrados de las universidades de la Sabana, ESPE (Ecuador), Externado de Colombia, Autónoma de Manizales, Tecnológica de Bolívar, CESA y Escuela Colombiana de Ingeniería. Ha publicado libros y artículos sobre temas de prospectiva, estrategia y planeación

...

## Eduardo Andrés Large Molano

Ingeniero en mecatrónica experto en la industria de las TIC para el sector operaciones, logística y mantenimiento de aviación y salud. Desde 2018 lidera el equipo de tecnología Desarrolladores, Diseñadores UX/UI, Arquitectos, Analistas de Negocio en la plataforma web/movil F2RT, aprobada por el Departamento de Comunicaciones y Ciberdefensa del Ejército de Colombia. Logró establecer una compañía en Austin (Texas) con una valoración de diez millones de dólares y es experto en la construcción del modelo de gestión de capacidades para la Fuerza Aérea Colombiana, Aviación Naval y FF. MM. con algoritmos analíticos y arquitectura empresarial tipo SOA/iBPMS, utilizando Azure, AWS, GCP y Appian para la integración de datos críticos del ERP SAP/HANA del Ministerio de Defensa.

## Jaime Alfonso Lasprilla Villamizar

General de la reserva, excomandante del Ejército de Colombia. Magíster en Estrategia de Seguridad Nacional de la Universidad de Defensa (Washington, EE. UU.), y en Seguridad y Defensa de la Escuela Superior de Guerra. Administrador de Empresas de la Universidad Militar Nueva Granada. Especialista en Administración de Recursos para la Defensa de la Escuela de Armas y Servicios. Especialista en Gerencia de Proyectos de la Universidad Militar Nueva Granada. Adelantó el Programa de Alta Dirección Empresarial en el Inalde - Universidad de la Sabana. Profesor del Instituto de Cooperación para la Seguridad Hemisférica (Columbus, GA., EE. UU.). Director de la Escuela Militar de Cadetes General José María Córdova. Observador militar ante las Naciones Unidas en el conflicto de Yugoslavia. Conferencista a nivel nacional e internacional.

...

## Guillermo León León

General de la reserva, excomandante de la Fuerza Aérea Colombiana. Administrador aeronáutico de la Escuela Militar de Aviación, especialista en Gerencia de Recursos Humanos de la EAN, especialista de Administración de Negoción de la Universidad Sergio Arboleda. Magíster en Estudio Estratégicos de la Universidad del Aire (EE. UU.) y en Seguridad y Defensa de la Escuela Superior de Guerra. Ha sido docente de la Escuela Superior de Guerra y de la Escuela de Posgrados de la Fuerza Aérea Colombiana. Fue jefe de Operaciones Aéreas de la Fuerza Aérea Colombia y gerente de la Corporación de la Industria Aeronáutica Colombiana.

...

## Andrés Macías Tolosa

Doctor en Estudios de Paz y Conflicto de Tokyo University of Foreign Studies (Japón), magíster en Estudios de Paz y Conflicto de la misma universidad, especialista en Gerencia de la Seguridad y la Defensa Nacional de la Universidad Militar Nueva Granada y profesional en Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia. Actualmente se desempeña como investigador asociado al Grupo de Investigación OPERA de la Universidad Externado

de Colombia y como docente de pregrado y posgrado de la misma institución. Ha sido consultor UNODC, OIM, de la Policía Nacional, del DNP y de Fenalper. Sus principales temas de investigación han girado en torno a conflictos armados, privatización de la seguridad, microtráfico, atención víctimas del conflicto armado y políticas públicas de seguridad y convivencia ciudadana.

...

## Federico Alberto Mejía Torres

Brigadier general del Ejército Nacional de Colombia. A los 18 años ingresó a la Escuela Militar de Cadetes General José María Córdova. Se destacó más adelante en el planeamiento, desarrollo y ejecución de operaciones especiales, entre otras, Operación Libertad, en Puerto Rico y Puerto Lleras (Meta), y Operación Jaque. Tiene 30 años de servicio en el Ejército Nacional de Colombia, en donde ha tenido la oportunidad de realizar un sinnúmero de cursos de toda índole, resaltando el Curso de Fuerzas Especiales Internacional. Cursó varios diplomados y participó en importantes seminarios y foros de carácter regional e internacional, además de adelantar estudios ligados a la carrera de las armas. Cursó su agregaduría militar en Washington D. C. como militar adjunto miembro de la Junta Interamericana de Defensa. Ha desempeñado, entre otros cargos, el de comandante del Batallón de Contraaguerrillas n.º 30, del Batallón Bolívar y de la Agrupación de Lanceros. Además fue director de la Escuela de Infantería y fundador de la Brigada contra la Minería Ilegal, así como comandante de la Brigada n.º 22 en el departamento del Guaviare.

...

## Paula Lorena Mogollón Buitrago

Historiadora y lingüista de la Universidad Nacional de Colombia. Magíster en Historia de la Universidad de los Andes. Investigadora del grupo “Análisis en contexto” de la Escuela de Posgrados de la Fuerza Aérea Colombiana. Ha trabajado en investigaciones históricas acerca de la historia política y militar del siglo XX y XXI en Colombia.

...

## Ronal Rodríguez Durán

Vocero e investigador del Observatorio de Venezuela de la Facultad de Estudios Internacionales, Políticos y Urbanos de la Universidad del Rosario. Es politólogo, internacionalista y magíster en Ciencia Política. Profesor de la Universidad del Rosario y de la Universidad de la Sabana. Coordinador del proyecto “Bitácora Migratoria: acompañamiento a la implementación del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos ETPV” y director de “Esto no es una frontera, esto es un río” en @UrosarioRadio, proyecto en colaboración con Diálogo Ciudadano Colombo Venezolano y el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer. Escribe para *El Espectador* y es analista invitado en medios nacionales e internacionales.

...

## German Sahid-Garnica

Máster en Administración Pública del London School of Economics and Political Science, máster en Inteligencia Estratégica de la Universitat Jaume I de Castellón de la Plana e internacionalista de la Universidad del Rosario. Es profesor de la Universidad del Rosario, la Escuela Superior de Guerra, la Escuela de Inteligencia de la Fuerza Aérea Colombiana y la academia Naval de Estudios Estratégicos de la Armada Nacional.

...

## Liliana del Pilar Zambrano

Abogada especializada en Derecho Informático y Nueva Tecnología de la Universidad Externado de Colombia. Especialista en Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y Resolución de Conflictos de la Escuela de Derechos Humanos. Diplomada en Ciberseguridad. Especialista en Gerencia, Seguridad y Salud en el Trabajo. Auditora ISO 27001 y optante al título de magíster en Ciberseguridad y Ciberdefensa de la Escuela Superior de Guerra de Colombia. Estudiante del Curso Integral de Defensa Nacional. Consultora jurídica para el Ministerio de Colombia en ciberseguridad y ciberdefensa nacional. Directora jurídica de la firma Legaltech Colombia

...

*Poder nacional de Colombia*, se terminó de imprimir en el mes de mayo de 2022 en los talleres de Opciones Gráficas Editores Ltda., en la ciudad de Bogotá.  
Somos una empresa responsable con el medio ambiente.



La obra se compone de dos volúmenes, a través de los cuales se lleva a cabo un amplio y detallado estudio sobre los recursos y las capacidades de poder que posee Colombia de cara a la tarea de confrontar los factores que constituyen amenazas y desafíos para su seguridad multidimensional. El trabajo es el resultado de procesos de investigación cooperativos entre oficiales activos y oficiales de reserva de las Fuerzas Militares de Colombia, así como también de profesores investigadores de distintas universidades del país y tomadores de decisión de los sectores público y privado. En su gran mayoría, los autores produjeron sus contribuciones en el marco del Curso de Altos Estudios Militares (CAEM) y el Curso Integral de Defensa Nacional (CIDENAL) de la Escuela Superior de Guerra General Rafael Reyes Prieto.



ESCUELA SUPERIOR  
DE GUERRA  
"General Rafael Reyes Prieto"  
Colombia



KONRAD  
ADENAUER  
STIFTUNG