

A photograph of the Colombian flag (yellow, blue, and red) flying from a tall pole on a rocky, mountainous terrain. The image is partially obscured by large, diagonal, semi-transparent geometric shapes in shades of blue and green.

2022

**Recomendaciones para la
Defensa Nacional, la
Seguridad Humana y la
Construcción de Paz**



SEGURIDAD Y DEFENSA
ICP POLICY LAB

ICP
DESDE 1987

**KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG**

2022

Recomendaciones para la Defensa Nacional, la Seguridad Humana y la Construcción de Paz

Recomendaciones para la Defensa Nacional, la Seguridad Humana y la Construcción de Paz

1ra edición, octubre 2022

ISBN: 978-628-95318-0-0

© Chacón Monsalve, Carlos Augusto - 2022

© Gaitán Bernal, Mónica Gisell - 2022

© Sánchez Galeano, Alberto - 2022

© González Torres, Lina María - 2022

© Grautoff, Manfred - 2022

© Restrepo Flórez, César Andrés - 2022

© Tami López, Andrea Milena - 2022

© Fundación Konrad Adenauer, KAS, Colombia - 2022

Calle 93b #18-12

(+57) 601 743 0947 Bogotá, D.C., Colombia.

www.kas.de/web/kolombien

© Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga- 2022

Calle 70 #7a-29

(+57) 313 431 20 95

www.icpcolombia.org - info@icpcolombia.org

© Editores:

Carlos Augusto Chacón- Director Ejecutivo ICP

Stefan Reith - Representante para Colombia KAS

Andrea Valdelamar - Coordinadora de Proyectos KAS

Katherinn Cuervo Rojas - Coordinadora de Comunicaciones ICP

Isabella Pimienta Abril - Asistente de Investigación ICP

© Diseño portada: Alexandra Romero

No se permite la reproducción total o parcial de este estudio ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o, por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por grabación u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito del editor. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva del delito contra la propiedad intelectual.

Los textos que aquí se publican son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no expresan necesariamente el pensamiento ni la posición de la Fundación Konrad Adenauer - KAS - ni del Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga - ICP-.

Contenido

Presentación	5
Resumen de las Recomendaciones	7
Capítulo 1: Contexto estratégico en tiempos de incertidumbre y complejidad	27
Autor: Carlos Augusto Chacón Monsalve Director ejecutivo ICP	
Capítulo 2: Claves para una gestión estratégica de la Defensa Nacional	61
Autor: César Andrés Restrepo Flórez Director seguridad urbana de Probogotá e Investigador Senior del ICP	
Capítulo 3: Fortalecimiento de capacidades de la Fuerza Pública para la Seguridad y la Defensa Nacional	81
Autor: Lina María González Torres, Economista y administradora. Directora de Justicia, Seguridad y Defensa del Departamento Nacional de Planeación (DNP). Autor: Mónica Gisell Gaitán Bernal Ingeniera Industrial. Asesora de Seguridad y Defensa del DNP. Autor: Andrea Milena Tami López Economista. Asesora de Seguridad y Defensa del DNP.	
Capítulo 4: Elementos para una gestión estratégica de la seguridad y la convivencia ciudadana	102
Autor: Alberto Sánchez Galeano Asesor estratégico de la Dirección Técnica de Seguridad de Transmilenio S. A	
Capítulo 5: Crimen organizado y los mercados ilegales de Colombia	116
Autor: Manfred Grautoff Asesor senior de seguridad nacional para organismos multilaterales	

Presentación

El **Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga (ICP)**, a través del **Policy Lab** en temas de seguridad y defensa, conjuntamente con la **Fundación Konrad Adenauer en Colombia (KAS)**, conformó un **Grupo de Interés para la Defensa y la Seguridad Nacional (GIDESE)**, integrado por expertos nacionales e internacionales del más alto nivel, para analizar desde una perspectiva integral y transversal la **defensa nacional, la seguridad pública y la seguridad ciudadana**. Con este fin, se consideraron el contexto estratégico, los actores regionales y extrarregionales, las dinámicas de criminalidad y violencia organizada, los actores armados criminales, los mercados ilegales y su convergencia en redes criminales y las capacidades estratégicas y operativas del Estado colombiano para garantizar la estabilidad y la construcción de paz.

Para este propósito se llevaron a cabo **cinco sesiones de trabajo entre abril y junio de 2022 con más de cincuenta expertos**, en las que se discutieron, desde una perspectiva cívico-militar, las condiciones actuales de la defensa y la seguridad del país. El objetivo de estas reuniones fue **identificar ideas y propuestas concretas** para definir los fines, objetivos, líneas estratégicas, prioridades, inversiones y capacidades que se deben desarrollar para: **(i) garantizar entornos libres de violencia y de miedo en contextos urbanos y rurales, (ii) contribuir de forma efectiva a la defensa nacional, la seguridad y la construcción de paz y (iii) enfrentar los fenómenos criminales y violentos que atentan contra la estabilidad democrática y la integridad territorial**.

De forma complementaria, cinco profesionales elaboraron documentos técnicos, a manera de ensayos, a través de los cuales hacen un diagnóstico general de la situación del país, identifican riesgos y amenazas a la seguridad y defensa, y formulan recomendaciones que contribuyen a diseñar una apreciación política y estratégica acorde al contexto, a las dinámicas internas de conflictividad, crimen y violencia y a los riesgos y amenazas externas.

Las discusiones y los documentos técnicos permiten formular **enfoques integrales desde una perspectiva multidisciplinaria**, para comprender, interpretar y responder a los distintos fenómenos de violencia organizada, así como a los distintos riesgos y amenazas que enfrenta Colombia. En particular, aquellos que surgen de las economías ilícitas y las redes criminales que las controlan, así como aquellos que puedan dar lugar a conflictos o crisis con actores estatales y no estatales regionales y extrarregionales.

Este documento busca contribuir al proceso de toma de decisiones, tanto a nivel político como estratégico, que le corresponde al Gobierno nacional y a las Fuerzas Armadas, al desarrollo normativo y al control político que le corresponde al Congreso de la República, así como a los diversos actores

de la sociedad civil para ejercer el control ciudadano y construir resiliencia social frente a las conflictividades, violencias y delitos.

Se presentará un contexto estratégico que permite estructurar de forma puntual y sucinta las recomendaciones que se recopilaron y armonizaron en las mesas de expertos y las principales conclusiones de los 5 documentos técnicos: **(i) Contexto estratégico; (ii) Gestión para la defensa nacional; (iii) Crimen organizado y mercados ilegales; (iv) Elementos para una gestión estratégica de la seguridad y la convivencia ciudadana y (v) Fortalecimiento de capacidades de la fuerza pública para la seguridad y la defensa nacional.**

El ICP y la KAS agradecen de manera especial a quienes hicieron parte de estas discusiones y participaron activamente durante las sesiones, así como, a los autores de los documentos, por sus aportes alrededor de estos temas. Esperamos que esta publicación contribuya al debate abierto y plural sobre asuntos relevantes para la coyuntura política, económica y social del país.

CARLOS AUGUSTO CHACÓN
Director ejecutivo ICP

STEFAN REITH
Representante para Colombia KAS

Resumen de las recomendaciones

Como resultado de las discusiones de las mesas de trabajo del Grupo de Interés para la Seguridad y la Defensa Nacional y de las principales propuestas presentadas durante las sesiones, así como de los ensayos elaborados por los expertos, a continuación, se presentan las principales recomendaciones para la defensa nacional, la seguridad humana y la construcción de paz.

I. Contexto estratégico

Las dinámicas geopolíticas tienen efectos directos e indirectos a nivel regional y nacional, razón por la cual resulta imperioso reconocer que el orden internacional basado en reglas y en el respeto a la soberanía y a la integridad territorial está siendo desafiado y directamente confrontado por Estados revisionistas y regímenes autócratas que no comparten los principios, prácticas y valores de la democracia liberal y pluralista, fundamentada en la separación y equilibrio de poderes y cuyas instituciones garantizan los derechos y libertades individuales, civiles y económicas.

El entorno de seguridad global incluye otros fenómenos y nuevas formas de hacer y dirigir los conflictos y la guerra. Cada vez cobran más relevancia temas como la ciberseguridad, la inteligencia artificial, el uso de los vehículos aéreos no tripulados (UAV por sus siglas en inglés), las amenazas respecto al uso táctico de armas nucleares, la desinformación y las noticias falsas con fines políticos y estratégicos para desestabilizar Estados, la convergencia de redes criminales, el terrorismo internacional y doméstico, las economías ilícitas como el narcotráfico, el tráfico de armas y de personas, el contrabando y la falsificación, el lavado de activos, entre otros.

Desde las guerras convencionales, hasta los conflictos asimétricos, el entorno estratégico se caracteriza por la incertidumbre y la creciente inestabilidad. La actual coyuntura marcará cambios en el sistema internacional, con efectos directos sobre la estabilidad y la seguridad de los Estados, que enfrentan riesgos y amenazas provenientes de actores estatales y no estatales, en muchos casos de forma convergente y simultánea. Por su parte, los ciudadanos se enfrentan a una criminalidad creciente que les impide desarrollar sus proyectos de vida y ejercer sus más elementales derechos y libertades, ante un debilitamiento del imperio de la ley, lo que conlleva a una pérdida de capital social y desconfianza en las instituciones democráticas.

En la actual coyuntura una aproximación al contexto estratégico parte por entender: (i) las implicaciones de la penetración e influencia de los Estados revisionistas o confrontacionales del orden internacional basado en reglas e inspirado en los principios y valores de la democracia liberal; (ii) las vulnerabilidades de la institucionalidad democrática y la pérdida de confianza de los ciudada-

nos frente a esta; (iii) el fenómeno de la violencia organizada en el país y las implicaciones de las dinámicas propias de la guerra de cuarta generación o asimétrica; (iv) la importancia de definir un marco de diseño y gestión de la política y la estrategia de seguridad y defensa para una construcción de paz sin violencia organizada.

El panorama de la seguridad global ha cambiado drásticamente en las últimas décadas. Después de la Guerra Fría, parecía que se iba a establecer un mundo unipolar, en el que primaban las expectativas de una disminución de los conflictos y violencia, si la democracia liberal se expandía y si el sistema internacional basado en reglas, respeto a la soberanía, la autodeterminación nacional y la integridad territorial lograba predominar para disuadir a los países con vocación expansionista e imperialista que buscaran alcanzar impositivamente sus intereses geopolíticos y geoestratégicos mediante el uso de la guerra. Sin embargo, las dinámicas de poder han cambiado y la primacía de las democracias liberales en el contexto internacional ha disminuido ante el ascenso de regímenes autoritarios de diversa naturaleza, como son los casos de Rusia, China e Irán.

Por otra parte, las estructuras criminales de violencia organizada pueden tener objetivos políticos explícitos o implícitos, que no son necesariamente ideológicos, sino orientados a la captura del poder. Si bien el control de las economías ilegales y la extracción de rentas ilícitas mediante actividades criminales como la extorsión, el secuestro, o la corrupción son actividades que persiguen objetivos económicos y de lucro, lograr su control implica desplazar la institucionalidad democrática y cambiar la forma de gobierno para imponer poderes de facto, que instrumentalizan la violencia organizada como mecanismos de control social, lo que lleva a la configuración de Estados criminalizados o fallidos.

Por lo tanto, las organizaciones criminales de violencia organizada tienen objetivos, con consecuencias sobre la soberanía efectiva del Estado y la seguridad de las personas, que se ven sometidas a una criminalidad que de facto ejerce el poder para garantizarse el control y la expansión de sus negocios ilícitos. Adicionalmente, esto conlleva a una destrucción del capital social y de las posibilidades de cooperación social, es decir que se elimina la posibilidad de fomentar la cooperación y la confianza entre la sociedad, impidiendo asimismo el desarrollo de mecanismos de resiliencia y estrategias de protección frente a las agresiones y la violencia.

Se trata entonces de reconocer que en un contexto estratégico de incertidumbre y complejidad se enfrentan amenazas provenientes de Estados revisionistas que confrontan el sistema internacional basado en reglas y que buscan avanzar en sus objetivos geopolíticos mediante la penetración y la influencia, así como del accionar de estructuras de violencia organizada que operan en red, varias de ellas con vínculos y apoyos internacionales. Asimismo, que las dinámicas de la criminalidad están caracterizadas por los cambios en las relaciones de poder, negociadas entre y dentro de los

grupos criminales y, al mismo tiempo, con poderes estatales en distintos niveles.

Por lo tanto, los lineamientos políticos y estratégicos tienen que disponer de los recursos de poder para enfrentar las cadenas de valor y suministro de las estructuras de violencia organizada y los centros de poder ilícitos, para lo cual, es fundamental desarrollar capacidades integrales que permitan la generación de entornos libres de violencia (victimización) y de miedo (percepción), así como de las condiciones para recuperar la legitimidad del Estado, especialmente en sus funciones básicas de seguridad y justicia.

Diseñar políticas y estrategias para la defensa nacional, la seguridad humana y la construcción de paz, exige un reconocimiento de las variables que integran el contexto estratégico, las cuales deben incorporarse en un modelo que permita fijar cursos de acción. Para esto se debe reconocer que los conflictos contemporáneos, además de las acciones propias del poder militar para las amenazas convencionales, requieren de respuestas e intervenciones unificadas y legítimas, así como de acciones integrales con capacidad para responder simultáneamente y de forma adaptable a varios teatros de operaciones y dominios donde se desarrollan los conflictos, la violencia y la guerra.

El Estado debe aproximarse a estos problemas de forma integral, definiendo estrategias y desarrollando capacidades, determinando las interrelaciones de los riesgos y las amenazas internas y externas, así como la convergencia de actores estatales y no estatales, que buscan desestabilizar el país, controlar las economías ilícitas y crear centros de poder criminal. Para esto es necesario entender la problemática en todas sus dimensiones y complejidad, y que al mismo tiempo contribuya a integrar varios elementos políticos y estratégicos con relación a las amenazas asimétricas e híbridas.

Por lo tanto, la formulación de un concepto estratégico integral debe estructurarse a partir de una visión orientadora de largo plazo, que vaya más allá de obtener beneficios políticos internos de corto plazo. Esto implica articular fines, formas y medios para crear y mantener condiciones para la seguridad, la estabilidad y el imperio de la ley, que garanticen el ejercicio de los derechos fundamentales y las libertades económicas, y que contribuyan al desarrollo socioeconómico, la legitimidad de la institucionalidad democrática, la gobernanza y la paz.

Además, se requiere orientar los esfuerzos de las instituciones del Estado colombiano para contribuir en el mantenimiento de un orden internacional basado en reglas. Para esto es necesario reconocer que la seguridad es intrínsecamente un proceso deliberado de planificación y ejecución multidimensional proactiva, que concibe las dinámicas y fenómenos internos y externos de manera integral y busca anticipar la forma en que actores no estatales y estatales pueden cooperar,

converger y competir por atentar contra la estabilidad política e institucional, usando estrategias, operaciones y tácticas tanto convencionales como no convencionales (asimétricas o híbridas).

Las valoraciones político-estratégicas tienden a considerar cada una de las tres estructuras que ejercen la violencia organizada (crimen organizado transnacional, delincuencia organizada e insurgencias —periféricas y urbanas—) de forma separada, por lo que las estrategias, la asignación de recursos, los aspectos operacionales y tácticos son diferenciados y sus resultados no son sostenibles en el largo plazo, permitiendo que dichas organizaciones se adapten a la respuesta estatal, modifiquen su naturaleza y forma de operar y, en muchos casos, resurjan o se fortalezcan, como ha sucedido con las denominadas disidencias de las FARC y con el ELN respectivamente.

Por lo tanto, se requiere un paradigma que parta de establecer como el centro de gravedad la legitimidad y efectividad del Estado, para que a través de la acción integral se combinen: **(i) las intervenciones de la Fuerzas Pública para el control territorial y de la institucionalidad requerida para el imperio de la ley; (ii) la gestión de las entidades estatales encargadas de garantizar la gobernabilidad, la prestación de servicios básicos de calidad y las inversiones necesarias para interconectar los territorios apartados que en la actualidad son controlados por las redes criminales; y (iii) la participación del sector privado para dinamizar la actividad económica lícita y consolidar un tejido socioeconómico capaz de generar resiliencia frente a la criminalidad y la violencia, superar la pobreza y generar las condiciones para la movilidad social y la prosperidad incluyente.**

Se requiere una arquitectura institucional que sea capaz de entender, explicar y responder al entorno de seguridad global y a la violencia organizada interna, que sea capaz de definir los intereses nacionales acordes al nuevo contexto estratégico, desarrollando las capacidades necesarias para:

1. Definir un paradigma para el proceso de planeación estratégica y toma de decisiones, que integre los elementos de legitimidad, unidad de esfuerzo, capacidad militar, aislamiento —interno y externo—, la información, la inteligencia y las alianzas y la cooperación bilateral o multilateral, orientados y centrados en la protección de la población y la generación de las capacidades necesarias para garantizar la seguridad y defensa nacional que exige el actual contexto estratégico.
2. Asignar recursos para el desarrollo de capacidades disuasivas y de inteligencia estratégica que permitan anticipar y responder a los riesgos y las amenazas que se identifican en el actual contexto estratégico, en particular frente a las acciones de injerencia, influencia y penetración que desarrollan los Estados revisionistas y regímenes autócratas para avanzar en el logro de sus intereses geopolíticos y geoestratégicos. En particular, es necesario diseñar protocolos

para la integridad de la información electoral y contramedidas frente a las tácticas de desinformación que buscan desestabilizar el país e influir en los procesos democráticos.

3. Desarrollar capacidades que integren elementos de poder político-diplomáticos e informativo-comunicacionales frente a las acciones desestabilizadoras promovidas por actores estatales externos. Esto incluye la adopción de un régimen de sanciones contra los responsables, publicar nombres de los agentes, de sus patrocinadores y financiadores, con el fin de contrarrestar las acciones que se orientan a la captura de élites políticas, de opinión y académicas.
4. Generar conciencia situacional y resiliencia social frente a los riesgos y las amenazas, tanto convencionales como no convencionales, ya sean asimétricas o híbridas, cuyas tácticas pueden ser instrumentalizadas por organizaciones criminales y por actores estatales regionales o extrarregionales.
5. Desarrollar una cultura de defensa y seguridad que integre elementos para la defensa nacional, la seguridad pública y la seguridad ciudadana, que reconozca y se oriente a responder de forma permanente y adaptable a los riesgos y las amenazas convencionales y no convencionales. Para esto es fundamental involucrar a distintos sectores y actores de la sociedad civil, a los tomadores de decisión y a los medios de comunicación.
6. Construir una arquitectura institucional orientada a la acción cívico-militar unificada, la coordinación interagencial y la cooperación intergubernamental.
7. Priorizar en intervenciones integrales para enfrentar en toda su complejidad las cadenas de valor y suministro de las redes criminales de violencia organizada con el fin de debilitar sus centros de poder.
8. Reforzar las alianzas tradicionales y establecer nuevas, priorizando una agenda de cooperación bilateral y multilateral orientada al desarrollo de capacidades, especialmente en materia de inteligencia, información, asistencia judicial mutua, asistencia técnica y transferencia de tecnología.
9. Superar la tendencia a limitar los esfuerzos estrictamente a atender las dinámicas criminales y delictivas habituales y la gestión de crisis coyunturales.

II. Defensa Nacional

Es necesario reconstruir una visión estratégica de seguridad y defensa determinada por un estado final deseado en el que la estabilidad, seguridad, desarrollo e imperio de la ley sean los términos que definan un contexto de paz, a partir del control territorial, el debilitamiento del crimen y la protección de los ciudadanos,

En el contexto del posacuerdo organizaciones insurgentes como el ELN, los grupos criminales organizados como el Clan del Golfo, los Pelusos o los Puntilleros asumieron el control de enclaves de

economías criminales. Además, al menos un 30 % de los combatientes de las FARC continuaron en armas, en lo que se conoce como las disidencias de las FARC. Bajo la etiqueta de una paz alcanzada, se invisibilizaron las necesidades de un posacuerdo complejo y plagado de desafíos de seguridad para los ciudadanos, oportunidades de reacomodación de las amenazas persistentes y fortalecimiento de sus fuentes de financiación.

El país necesita de autonomía estratégica en hardware y software con el fin de abordar los riesgos de seguridad y defensa. Esta autonomía demanda la renovación de equipos y la generación de capacidades avanzadas de interoperabilidad que le brinden ventajas multidominio; el desarrollo de capacidades robustas de ciberseguridad y ciberdefensa; y la recuperación de su rol de liderazgo regional para la ampliación de su entorno de seguridad primario.

Llevar a cabo una aproximación integral a los riesgos y amenazas más relevantes con base en el ejercicio del proceso integral de capacidades que garantice flexibilidad, sostenibilidad y adaptabilidad de la estructura de fuerza, pertinencia frente al carácter multidimensional de los desafíos de seguridad integral y sentido de oportunidad en la gestión para la anticipación frente a eventos críticos y su mitigación, y promover y desarrollar el proceso de planeación de capacidades que enlaza la realidad del contexto estratégico con las necesidades de estructura de fuerza y su generación oportuna.

Garantizar la continuidad de un proceso sostenido de generación de capacidades disuasivas creíbles frente a amenazas la consolidación de alianzas estratégicas que contribuyan a la disuasión y, eventualmente, **la multiplicación de fuerza**, así como **la promoción del liderazgo** en la construcción de seguridad regional como herramienta de anticipación preventiva frente a la evolución de factores de inseguridad. Sistema de seguridad nacional que atendiera simultáneamente la seguridad ciudadana, la seguridad rural y la seguridad externa con base en **principios de especialización, focalización, disuasión y sostenibilidad**.

La necesidad de una cultura de la defensa y la seguridad nacional que permita a los ciudadanos y a los tomadores de decisión comprender la importancia de mantener una defensa nacional vigorosa para hacer frente ante riesgos de agresión externa, amenazas contra activos estratégicos, atención de desastres naturales y la permanente garantía de la misión constitucional.

Desarrollar capacidades avanzadas multidominio de defensa en guerra asimétrica fundamentadas en la explotación de los dominios cibernético, espacial y electrónico con miras a ampliar sus destrezas de anticipación, disuasión, decepción y ataque.

El diálogo institucional en torno a los asuntos de defensa debe considerar las siguientes dimensiones como pilares estructurales de la reflexión de política pública y claves para la gestión:

Dimensión interna

- a. Revertir la tendencia a la separación de esfuerzos de seguridad y evitar un proceso de fracturación de la visión de seguridad** que se materialice en la proliferación de estructuras de seguridad dispersas, descoordinadas, sin una visión estratégica cohesionada, que quedarán a disposición de expresiones criminales e ilegales en el territorio.
- b. Considerar el robustecimiento de las capacidades y el desarrollo de un concepto estratégico integrado** basado en los roles de cada uno de sus ejecutores, para ocupar el territorio colombiano con miras a generar el ambiente de seguridad necesario para el despliegue efectivo de la justicia, los servicios sociales e institucionales, la generación de capacidades y la promoción del desarrollo sostenible.

Dimensión externa

- a. Fundamentar la visión estratégica de la defensa nacional para la próxima década en **estrategias para la construcción de alianzas confiables para el desarrollo de capacidades, disuasión defensiva y proyección de barreras contra la estabilidad.**
- b. Diseñar un plan de desarrollo de autonomía estratégica** que garantice los mínimos estándares estratégicos y operacionales para enfrentar un escenario global o regional crítico a partir de una capacidad de respuesta propia.
- c. Reconocer la defensa nacional como un bien público no politizado, que responda al contexto actual y no esté sujeta a la superación de hechos pasados, para poder neutralizar las amenazas activadas y mitigar los riesgos ordinarios y sobrevinientes.

Dimensión institucional

- a. Rechazar la tendencia a apostar por la destrucción del arreglo institucional y la reconfiguración de normas, estructuras, capacidades, cultura e instituciones, durante un periodo con factores suficientes para poner a prueba la resistencia de los avances en seguridad y defensa nacional, constituya una amenaza contra la vigencia del orden constitucional, la vida de los colombianos y el cumplimiento de la misión.**
- b. Adelantar una revisión estratégica** que haga una evaluación del estado final deseado de la hoja de ruta a 2050, con el fin de identificar los factores críticos que amenazan el proceso de consolidación del imperio de la ley, la estabilidad nacional y la seguridad integral, todos estos dependientes de un cumplimiento exitoso de la misión constitucional de defensa.

Relaciones Cívico-Militares

- a. Impulsar mecanismos que promuevan y faciliten las relaciones cívico-militares, y la cultura de la defensa, como la base nacional que invita a los ciudadanos a refrendar su compromiso con la defensa de la soberanía, la independencia y la integridad territorial, y a reconocerse como parte indivisible de una nación y soporte para su supervivencia en el tiempo.
- b. Superar la narrativa de la “militarización” de la sociedad colombiana que fractura la unidad nacional y mina la vigencia de la Constitución y los principios nacionales con dividendos positivos para competidores y amenazas externas.**

Capacidades

- a. Desarrollar de forma permanente las capacidades de defensa para sostener su poder disuasivo que garantice escenarios de estabilidad y paz, y en el caso de que una amenaza no estime dicha disuasión, garantice una respuesta oportuna y efectiva que disminuya al mínimo posible el daño infligido.
- b. Desarrollar las capacidades para la Defensa Nacional **incorporando la doctrina, la organización, la maquinaria, el personal y la infraestructura**, que permitan cubrir diversos espectros de la guerra de forma eficaz con recursos y autonomía estratégica limitada.
- c. Dotar a las instituciones de defensa de las herramientas necesarias para el desarrollo de capacidades que le permitan disminuir vulnerabilidades en un entorno de guerra multidominio.** Frente a esto, en primer lugar, hay que definir un fondo de financiación del desarrollo de capacidades de defensa, estructurado con base en fuentes de recursos ordinarios y que consoliden una cultura nacional de actualización y alistamiento permanente para la defensa de la nación.
- d. Estructurar procesos de adquisición y alianzas estratégicas que deriven en transferencia de tecnología , así mismo impulsar y que impulsen el desarrollo de una industria de defensa más robusta que recupere los esfuerzos de investigación y desarrollo. El mundo enfrenta un panorama de conflictos en las décadas siguientes, una realidad que debe **incentivar al país a trabajar en este frente para el desarrollo de autonomías, progreso tecnológico y consolidación de un sector productivo.**

Bienestar

- a. Mantener esfuerzos permanentes de integridad y, en el caso de su violación, de aplicación efectiva de la ley para resguardar la legitimidad de las instituciones y sus integrantes. El trabajo conjunto del sector defensa con la OTAN, las buenas prácticas de contratación gobierno a gobierno, los mecanismos de transparencia, entre

otras herramientas son antecedentes que refrendan la conciencia institucional en ese frente.

- b. **Proteger los esfuerzos en generación de información, transparencia y rendición de cuentas como punto de partida para la construcción de legitimidad**, el mejoramiento de las relaciones con los civiles y el desarrollo de una nueva cultura de la defensa.
- c. Recuperar la iniciativa de las FF.MM. en la comunicación estratégica hacia los ciudadanos para transmitirles su rol en la defensa de los derechos y las libertades, así como en la protección de la nación, elementos que les dan entidad como nacionales y ciudadanos. Aunque este frente siempre es asociado a esfuerzos ingentes en vehículos comunicaciones, en realidad este responde a la identificación de aquellos asuntos en los que la ciudadanía no logra integrarse a la cultura de defensa o sobre los que tiene quejas o denuncias, todos frente a los cuales debe intensificar su comunicación sobre acciones, resultados, respuestas y solución de conflictos.
- d. Identificar procesos y líneas de esfuerzo que conduzcan a la instrumentalización política del cumplimiento de su misión. Profesionalismo y especialización misional son esfuerzos significativos para aislar las instituciones militares del debate político y blindar su compromiso con la defensa de la Constitución y el cumplimiento de la misión

Seguridad Jurídica

- a. **Fortalecer las capacidades de investigación judicial de la Justicia Penal Militar y la ampliación de sus capacidades de procesamiento y juzgamiento** para aumentar la eficiencia del sistema. Medidas que deben responder a un análisis estructural de las condiciones actuales del sistema de justicia especializado.
- b. Desarrollo de una **campaña de comunicaciones que explique la naturaleza de ese sistema especial de justicia**, su jurisdicción y sus indicadores de resultados. Adicionalmente, se debe publicitar la naturaleza de las sentencias acusatorias y absolutorias con miras a fortalecer la legitimidad institucional, contribuir al conocimiento de los desafíos en el cumplimiento de la misión y promover la cultura de la defensa nacional.

La atención de los desafíos del frente interno no ha significado el abandono del frente externo. Las amenazas y riesgos a la estabilidad y seguridad de la nación están articulados desde ambos frentes. El crimen transnacional, naciones rivales, la competencia geopolítica y las disputas territoriales internacionales se conectan dinámicamente con los asuntos internos para configurar una tenaza que de no ser atendida en simultáneo puede convertirse en una amenaza insuperable a la soberanía, la integridad territorial, la independencia y el orden constitucional.

III. Desarrollo de capacidades

La dimensión estratégica del país se ha mantenido en un constante enfrentamiento y disyuntiva de cómo actuar ante diversos conflictos de múltiple índole que surgen en el territorio. Sin embargo, aunque se estructuren grandes políticas, la visión estratégica en sí no logra actuar en solitario. Esta requiere de toda una articulación de diferentes áreas y recursos que permitan un verdadero impacto en la política de seguridad y defensa nacional y así ofrecer respuestas adecuadas a los retos que enfrenta el país.

Este proceso de modernización y transformación del sector defensa y seguridad se ha concentrado en tres objetivos: (i) definir el futuro de las capacidades requeridas por las FFMM y la Policía Nacional para responder a una nueva configuración de las amenazas sobre la base de los logros consolidados en materia de seguridad y defensa; (ii) armonizar las necesidades actuales y futuras en seguridad y defensa con los recursos presupuestales disponibles, y (iii) establecer un sistema de planeación conjunta y coordinada más eficiente.

Para garantizar un óptimo desarrollo y utilización de capacidades en los diferentes sectores de la seguridad y defensa es necesario definir una serie de acciones que contribuyan a un ejercicio de capacidades eficiente.

En primer lugar, es necesario replantear la aproximación de las capacidades en Colombia. Se ha evidenciado que el país ha invertido grandes esfuerzos en desarrollar capacidades convencionales desconociendo la evolución de los conflictos en el mundo y las nuevas amenazas que han surgido como las asimétricas e híbridas. El conflicto en Colombia no es ajeno a esta evolución, por lo que resulta imprescindible reconocer y trabajar en una aproximación de una guerra asimétrica para poder contrarrestar verdaderamente el conflicto y estar preparados ante las amenazas que puedan surgir de este.

En segundo lugar, la visión estratégica consolidada debe ser transversal y tener definido con claridad hacia dónde deben ir dirigidos los esfuerzos en capacidades. Actualmente, se han centrado en operaciones tácticas con resultados a corto plazo, lejos de una desarticulación real de las estructuras y los fenómenos asociados a la violencia y la conflictividad. Se requiere de una política y una estrategia de defensa, seguridad y capacidades que no sea susceptible a los cambios políticos y que vaya mucho más allá de un factor operativo o táctico.

En tercer lugar, se debe reconocer que aunque sí hay inmensos vacíos en temas de generación de fuentes adicionales de financiamiento, no necesariamente hay que crear nuevas capacidades en todas las circunstancias. Si no más bien, aprender a utilizar de mejor manera las ya existentes y así optimizar las capacidades disponibles. Actualmente existen fuentes como FONSECON, FONCEP, regalías, entre otras, que podrían ser evaluadas para identificar cómo podrían ser mejor aprovecha-

das. Dentro de estas capacidades también es pertinente considerar la gobernanza como herramienta desaprovechada. Por mencionar un ejemplo, la Comisión Segunda del Congreso no conoce en su totalidad el funcionamiento del sector Defensa y son los encargados de legislar a favor de esta. Lo que debería llevar a un replanteamiento sobre las capacidades disponibles.

Finalmente, en cuarto lugar, se debe reconocer que las limitaciones geográficas y la dificultad del Estado para acceder y mantenerse en ciertos lugares, entorpece el acceso de las capacidades a todos los municipios y departamentos del país. Por lo que se pueden fortalecer las capacidades técnicas de estos sectores alejados para acceder a los recursos disponibles mediante la presentación de proyectos de inversión.

Fortalecimiento de Capacidades de la Fuerza Pública para la Seguridad y la Defensa Nacional

Ante los retos de inflexibilidad del presupuesto del sector se hace necesario identificar fuentes de financiación adicionales que sean de carácter permanente y permitan financiar tanto el fortalecimiento de capacidades como su sostenimiento en el tiempo. La inversión para la modernización y el desarrollo de capacidades del sector ha estado sujeta estrechamente a procesos de generación de recursos extraordinarios y programas de cooperación con naciones aliadas. Esta característica genera vulnerabilidades al sostenimiento de las capacidades y la respuesta frente a retos y desafíos de seguridad; así mismo, incrementa el costo de las soluciones para afrontar los procesos de obsolescencia y debilitamiento de los componentes de capacidad para cada una de las áreas misionales.

Se deben identificar alternativas de financiación internas, lo cual se estableció como uno de los productos de la proyección de financiación estipulada en el Modelo de Planeación y Desarrollo de Capacidades de la Fuerza Pública. Así, el modelo plantea la identificación de esas alternativas de financiación internas desde dos perspectivas (Ministerio de Defensa Nacional, 2018c): (i) el análisis de eficiencia en compras y en procesos internos que redunden en ahorros y (ii) la redistribución de recursos existentes entre las prioridades del sector.

Por una parte, unas recomendaciones centradas en el Modelo de Planeación y Desarrollo de Capacidades de la Fuerza Pública y, por otra parte, unas recomendaciones específicas para contribuir en la solución a las restricciones presupuestales del sector. En lo que respecta al primer grupo de recomendaciones se considera pertinente:

1. Implementar los planes de fortalecimiento de capacidades desarrollados y próximos a desarrollar, con una ejecución bajo estrictos estándares de seguimiento y control de los recursos asignados.

2. Asegurar la continuidad y fortalecimiento en la implementación del modelo en el marco del nuevo Plan Nacional de Desarrollo.
3. Revisar las implicaciones de la nueva estructura organizacional del MDN para la continuidad de la implementación del modelo y realizar los ajustes que se requieran.
4. Reforzar la integración de la Policía Nacional con el resto del sector en la implementación del modelo.

Por su parte, con miras a atender los retos en materia presupuestal que limitan el desarrollo, sostenimiento y renovación de capacidades, se recomienda considerar:

1. Gestionar nuevas fuentes de financiación de carácter permanente que permitan complementar las asignaciones por PGN y financiar los gastos del Sector sector y su sostenimiento. Lo anterior permitirá al sector superar la alta dependencia de las asignaciones en el marco del PGN y fortalecer los procesos de planeamiento presupuestal y adquisición de equipos, generando eficiencias favorables para el desempeño fiscal sectorial y de la nación.
2. La inflexibilidad presupuestal del sector debe ser atendida con esfuerzos de largo plazo para lograr una mayor sostenibilidad y flexibilidad en la ejecución de estrategias y planes. En ese sentido, se recomienda avanzar en los análisis de modalidades de contratación laboral, el fortalecimiento de la defensa jurídica del sector, en los análisis de la posibilidad de tercerizar servicios y otras iniciativas que conformen un plan para la disminución de las inflexibilidades presupuestales.
3. Apoyarse en países aliados y sus fortalezas para a través de la cooperación cerrar brechas de capacidades identificadas en las FF. MM. y la Ponal.
4. Crear los comités técnicos requeridos para hacer más transparente y mejorar el proceso de rendición de cuentas de los recursos adicionales del sector.
5. Identificar estrategias de eficiencia en procesos y en gastos del sector y establecer metas de ahorro en pro de aliviar inflexibilidades del presupuesto.

Recomendaciones adicionales

1. Desarrollar capacidades para atender potenciales conflictos híbridos y asimétricos manteniendo la premisa de contar con capacidades duales.
2. Realizar estudios de costos y fuentes de financiación para evaluar la factibilidad de propuestas como el traslado de la Ponal a una entidad externa al Sector sector Seguridad seguridad y Defensa defensa. En este mismo sentido, se concluyó la importancia de analizar técnicamente esta propuesta de cara a la necesidad de atender

las amenazas a la seguridad pública que demanda de un trabajo permanente y coordinado entre FF. MM. y Ponal, para asegurar el control territorial, las operaciones en profundidad y en la atención de la seguridad ciudadana.

3. Tener en cuenta que Colombia no es un país que pueda desarrollar y sostener capacidades para cada tipo de amenaza, sino que requiere desarrollar capacidades adaptables y flexibles que hagan sostenible su operación y la atención de múltiples amenazas a la seguridad y defensa nacional.
4. Asegurar la calidad de los datos en los sistemas de información para, basados en evidencia, transmitir las necesidades presupuestales que demandan el sostenimiento, desarrollo y renovación de las capacidades de la Fuerza pública.
5. Hacer análisis de la calidad en los sistemas educativos y de entrenamiento de la fuerza pública como parte integral de los análisis de fortalecimiento de las capacidades.
6. Revisar la efectividad del Grupo Social y Empresarial del Sector (GSED) y su vinculación con el desarrollo de capacidades de la fuerza pública.
7. Fortalecer la visión estratégica nacional de seguridad y defensa nacional, en la cual se institucionalice la definición de los intereses estratégicos de la nación, que guíe la planeación estratégica y presupuestal, así como el desarrollo de capacidades de la fuerza pública.
8. Promover que la totalidad del Gobierno nacional evalúe y fortalezca las capacidades en sus demás instituciones, asegurando su integración y sinergia para que los temas de seguridad no sean únicamente competencia de la fuerza pública.
9. Determinar estrategias para comunicar efectivamente las realidades y complejidades del gasto del sector seguridad y defensa, para transmitir al exterior del sector, tanto a otras entidades como a la población en general, la necesidad de desarrollar acciones para solventar las restricciones presupuestales que impiden el desarrollo de capacidades necesarias (incluye rama legislativa).
10. Fortalecer las capacidades técnicas del nivel territorial para la planeación de la convivencia y seguridad ciudadana.
11. Fortalecer el conocimiento sobre la asignación y ejecución de fuentes potenciales y actuales para financiar al sector seguridad y defensa con el fin de hacer un uso más eficiente de las mismas.
12. Crear espacios de retroalimentación con la sociedad civil para identificar oportunidades de mejora en el GSED.

IV. Seguridad y convivencia ciudadana

La multiplicidad de los orígenes y del modo de actuar de los nuevos fenómenos delincuenciales y criminales, han obligado al cuerpo de la Policía Nacional a desplegar funciones no delimitadas

dentro de sus competencias para intentar preservar la seguridad y la convivencia ciudadana. Esto, ante la ausencia de una agenda pública encaminada a entender en su totalidad el contexto delin cuencial y, así mismo, a construir soluciones basadas en el resultado de ese entendimiento pleno.

La percepción de inseguridad fundamentada en constantes anuncios de hurto, extorsión y homicidios, así como las situaciones desafortunadas de uniformados que no representan a la institución en su totalidad, ha generado un ambiente de aversión ante la fuerza pública y una pérdida de confianza de los ciudadanos. A lo que también se le ha sumado la falta de respuestas institucionales de fondo acentuando esta situación, como sucede por ejemplo con la administración de justicia.

Para consolidar una seguridad y convivencia ciudadana de forma integral se requiere de un estudio de la arquitectura institucional que permita formular soluciones precisas con enfoques diferenciales por fenómeno y territorio, para la inversión y desarrollo de capacidades estratégicas que realmente busquen la desarticulación de los diversos conflictos.

Por lo tanto, entendiendo la necesidad de alinear la complejidad de los retos de seguridad, con la naturaleza de las alternativas de intervención institucional, resulta pertinente discutir acerca de las necesidades de orden político, estratégico y operativo dirigidas a contrarrestarlos.

Por lo que, en congruencia con lo anterior, se considera que, primero, es comprender que la seguridad y convivencia ciudadana se constituye de un sistema de eslabones que pasa por la prevención, la protección, aplicación de la ley y, finalmente, la resocialización y reintegración de aquellas personas que han infringido la ley. Cada acción en los diferentes eslabones significa el éxito o fracaso del concepto general. Los indicadores deben empezar a medir el éxito del servicio de Policía basado en una estrategia de planeación del servicio (esfuerzos de los miembros de la institución).

Segundo, las instituciones deben comenzar a comunicarse transversalmente puesto que la falta de esta ha resultado en la imposibilidad de interpretar correctamente el contexto. Por lo que, en la actualidad, se evidencia la convergencia de criminalidad común con crimen organizado, minería ilegal y la hostilidad de servicios de inteligencia, entre otros.

Tercero, promover acciones de formación y generación de conocimiento sobre los temas relacionados con la gestión de las políticas e intervenciones de convivencia y seguridad ciudadana, permitiría una mejor aproximación a las problemáticas, por ende, un campo de acción más preciso. Lo cual debería ir en articulación con otros actores tanto del sector privado como del sector público, así como los centros de pensamiento y las universidades. Aunque estos temas ya han sido liderados por la ESDEGUE-ESPOL es necesario que actores expertos externos validen las teorías y las prácticas, pero que del mismo modo contribuyan a la innovación del sector.

Por otro lado, en cuarto lugar, es imprescindible reconocer que el problema de la seguridad ciudadana tiene dos esferas claras en Colombia: la urbana y la rural. Desde ahí se debe estructurar el

manejo público del problema. El DNP ha identificado que los planes integrales de seguridad tienen énfasis en lo urbano, pero no en lo rural. Por lo tanto, se requiere de un esfuerzo especial en seguridad ciudadana rural, en cómo lograr crear capacidades en la prevención del crimen en estos lugares en donde no hay presencia estatal ni tampoco presencia de la Fuerza Pública. La construcción de resiliencia comunitaria es fundamental en este sentido.

Así mismo, la falta de claridad en las funciones y límites de cada órgano ha representado un problema en cuanto al ejercicio de las labores de los Secretarios de Gobierno o los encargados sobre los asuntos de convivencia y seguridad locales, que, ante la multiplicidad de sus funciones, se les dificulta ejercer acciones y programas contundentes que evidencien resultados trascendentales o que logren crear planes de inversión de recursos de manera adecuada.

Partiendo del concepto de nudo estratégico, para caracterizar las necesidades de orden estratégico, administrativo y operativo que es necesario resolver para garantizar una gestión más eficaz de la seguridad y la convivencia ciudadana, se proponen una serie de procesos para la gestión estratégica eficaz de la seguridad y la convivencia:

Nudo estratégico 1. Convergencia de riesgos

Agrupación de cuatro fenómenos en los cuales convergen tres tipos de riesgos: **desgaste e ineficacia de las capacidades civiles y policiales, vulnerabilidad frente a choques externos (fortuitos u organizados) y sanciones de carácter disciplinario para los actores públicos involucrados.**

Nudo estratégico 2. Desalineación

Se centra en **la desalineación entre la visión estratégica y los instrumentos de política del nivel nacional** (Plan Nacional de Desarrollo y Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana) **y las capacidades financieras, técnicas y operativas de los niveles municipal y departamental.**

Nudo estratégico 3. Desconexión territorial

Se centra en **los problemas derivados de las fallas en la gestión territorial de la seguridad y la convivencia.** Este nudo reviste complejidades adicionales, relacionadas con el relacionamiento entre autoridades civiles, policiales, militares y judiciales en el ámbito municipal, como han señalado Villamizar y Sánchez (2022).

Nudo estratégico 4. Dependencia policial

Se centra en **los patrones de dependencia de las capacidades y resultados de la Policía Nacional**, implícitos en el diseño e implementación de la política de seguridad

Nudo estratégico 5. Rezagos en adaptación

Se centra en **las necesidades de adaptación por parte de los actores que convergen en la política de seguridad y convivencia frente a los retos que plantean los cambios y tendencias de las políticas urbanas.**

Superar estos cinco nudos estratégicos requiere avanzar simultáneamente en varios procesos:

Requiere una rápida coordinación nacional frente a las necesidades de actuación operativa, judicial y carcelaria coordinada, así como la derogación y modificación de decretos de actuación en escenarios de alteración del orden público.

Requiere ajustes en los procesos de construcción coordinada (en visión, objetivos y tiempos) de los instrumentos de planificación, financiación e implementación con los que cuentan la nación, los departamentos y los municipios. De igual manera, el Gobierno nacional debe avanzar estrategias de incidencia legislativa para la adecuada reglamentación del Código Nacional de Seguridad y Convivencia con miras a la redistribución equitativa de roles y responsabilidades entre las autoridades civiles y policiales.

La ruptura de convergencias, la alineación de instrumentos, el fortalecimiento local y la construcción de capacidades de adaptación repercutirán en favor de la superación de los patrones de dependencia policial. Esta repercusión, sin embargo, requiere acciones orientadas en dos direcciones: reorganización de estructuras administrativas en el interior de la Policía Nacional que elimine ineficiencias e identificación de necesidades de especialización del servicio de policía con enfoque de servicios esenciales y operación de los sistemas urbanos.

El avance simultáneo de los procesos descritos debe atender tres bloques de medidas esenciales para la gestión estratégica eficaz de la seguridad y la convivencia: **adaptación normativa, desarrollo de capacidades y procesos estructurales**. La Tabla 1 describe **14 ámbitos de actuación** y da elementos frente a **18 acciones concretas** que buscan contribuir al proceso de toma de decisiones, planificación y evaluación de la política y la estrategia de seguridad y defensa nacional de Colombia para los próximos cuatro años.

Tabla 1. Medidas esenciales para la gestión estratégica eficaz de la seguridad y la convivencia

ADAPTACIÓN NORMATIVA	DESARROLLO DE CAPACIDADES	PROCESOS ESTRUCTURALES
Judicialización Plan Nacional de Priorización Judicial	Armonización Instrumentos de Planificación Asignación de Recursos Herramientas de Seguimiento y Evaluación	Inteligencia Estratégica y Accionable Enfoque de Servicios Esenciales y Economía Urbana
Tratamiento Carcelario Plan Nacional de Descongestión de PPL	Complemento Civil Política Pública del Servicio de Policía	Control del Delito Política Criminal para la Seguridad Ciudadana
Movilización Social Marco Jurídico Integral para Movilizaciones	Incorporación Estrategia Diferenciada de Incorporación	Prevención del Delito Proceso Continuo Adaptación Anticipativa Prevención Social Prevención Situacional
Uso de la Fuerza Derecho Operacional para Entornos Urbanos	Especialización del Servicio Estrategia Enfocada en Operación de Sistemas Urbanos	Acción Conjunta Esquema Integral de Patrullaje Urbano
Acuerdos Jurisdiccionales Revisión de Circunscripciones de Unidades Seccionales	Integración Actualización y Revisión de los Sistemas de Respuesta a Emergencias	

Fuente: Elaboración propia del Autor Alberto Sánchez

V. Redes criminales y mercados ilegales

Ante la complejidad del territorio colombiano y la dificultad de ampliar el rango de alcance del Estado, los territorios más apartados del centro del país y de los cascos urbanos se han visto cooptados por diferentes grupos de redes criminales y delincuenciales, que tienen como actividad el narcotráfico, el contrabando, la extorsión, la extracción ilícita de minerales, la deforestación, la trata de personas, entre otros. Gracias a estas actividades ilícitas, han logrado crear estructuras que les permiten mantener el control de los territorios donde la oferta estatal no ha logrado liderar la presencia y suplir la demanda de servicios de seguridad y justicia. Situación que termina marginando a las comunidades y sometiéndolas a la violencia y a las economías ilícitas como principal fuente de ingresos.

Por lo tanto, es necesario definir acciones que permitan el desmantelamiento total de estos grupos y que, a su vez, el Estado logre retomar el monopolio de la fuerza legítima en los territorios y garantizar el imperio de la ley.

En primer lugar, es primordial concertar una visión estratégica sobre el crimen, contar con parámetros claros para la definición legal y la caracterización de cada una de las estructuras criminales y delincuenciales, sus integrantes en armas, redes de apoyo, actividades ilícitas y capacidades, con el fin de diseñar operaciones tanto de la fuerza pública como de la justicia de forma articulada, coordinada y efectiva.

No contar con parámetros claros y definidos adecuadamente impide también una aproximación adecuada desde los diferentes ámbitos políticos, sociales, económicos o judiciales, que son necesarios para determinar estrategias e intervenciones más allá del uso de la fuerza. De este modo, se da cabida a la impunidad e informalidad en el actuar, lo que concluye en una deslegitimación del

Estado y la dificultad en elaborar taxonomías precisas. Por lo tanto, esta visión estratégica debe ir encaminada en la búsqueda de soluciones que sean sostenibles a las diferentes problemáticas que logren ser definidas por lo que es realmente el crimen, y así evitar acciones aisladas que no solucionan el problema de fondo.

Así mismo, este planteamiento de visión estratégica debe ir acompañado de una política de seguridad y defensa estatal, más no una política de gobierno que interrumpa los procesos ya adelantados. Teniendo en cuenta también las complejidades del territorio colombiano en cuanto a las particularidades regionales que definen el proceder de los distintos grupos. Las políticas requieren de la construcción de un marco conceptual para su planteamiento, análisis y seguimiento puesto que de esta manera se podrá tener mayor claridad en qué es lo que se quiere neutralizar.

Por otra parte, hay que crear un sistema criminal integrado y transversal donde se logre un canal efectivo de comunicación. De este modo, habrá mayor articulación entre el nivel central y los departamentos, por lo tanto, una mayor articulación y uso de las capacidades disponibles. Puesto que actualmente existen alrededor de 6.500 entidades estatales censadas, que no evidencian un ejercicio coordinado y estratégico del Estado, que impide la desarticulación de los grupos criminales.

Sin embargo, los resultados operacionales no deben ser factores aislados sino parte de un plan, que se integre dentro de esta visión estratégica, donde se realice un constante seguimiento, monitoreo y evaluación. Lo importante no es el golpe operacional, sino la desarticulación de las distintas actividades delictivas en su totalidad. Por lo que se debe tener en cuenta el concepto de acción unificada que integra tres elementos claves como la coordinación, el liderazgo y la sincronización que permitirían un mayor control del territorio.

Las redes de crimen organizado que operan en Colombia no han sido caracterizadas de forma adecuada. Esta falta de comprensión de este fenómeno criminal conduce a no poder neutralizarlo de forma eficiente. Para abordar apropiadamente este problema es fundamental revelar los mecanismos que han permitido que el crimen organizado haya logrado capturar al Estado, a través de los cinco grandes mercados criminales: el narcotráfico, la minería ilegal, la extorsión, el contrabando y la deforestación.

La convergencia de mercados ilícitos es el producto de una combinación de factores geográficos, institucionales, históricos y criminales. En primer término, la presencia de grupos armados y economías ilícitas permite crear un índice de convergencia criminal que señala las zonas de afectación de las redes criminales.

El Estado no ha fortalecido la justicia a nivel local, lo que se evidencia en el déficit de jueces en los territorios donde funcionan los grandes mercados ilegales. Esto genera incentivos para que el cri-

men organizado opere con un alto grado de eficiencia, lo que lo ha llevado a tener economías de escala crecientes que superan la productividad del sector formal.

La forma como el Estado combate el narcotráfico está orientada a la afectación de la cadena de menor valor del narcotráfico. Esto deriva en un esfuerzo fiscal que no se ve recompensado en reducciones significativas en la producción de drogas ilícitas y desvía la capacidad de la fuerza pública para proteger a la población.

Del mismo modo, el combate a la extracción ilícita de minerales es insuficiente, por la falta de coordinación entre instituciones del Estado para controlar este fenómeno criminal. Este vacío institucional termina por recargar la responsabilidad del problema en la fuerza pública, la cual no posee los recursos ni las herramientas legales para atender esta situación.

Combatir de manera efectiva el fenómeno de la extracción ilegal de minerales requiere de un proceso de formalización de los derechos de propiedad, así como de un diseño de mecanismos institucionales que permitan que el mercado formal regule la actividad. Este proceso de formalización solo es posible con una comprensión amplia del problema, que anticipe las decisiones de los mineros artesanales y de las grandes firmas de minería para coordinar la explotación y comercialización de minerales, y que a su vez expulse a la criminalidad de este sector.

Finalmente, el problema ambiental de Colombia es la deforestación que en promedio anual es de 180.00 hectáreas arrasadas por el narcotráfico, el tráfico de madera y los grupos armados. Además, la pobre definición de los derechos de propiedad de la tierra permite el avance depredador sobre los parques naturales. Sin embargo, el Estado al no tener un catastro multipropósito a su disposición no puede controlar el problema. Por otra parte, el Estado podría emplear las capacidades de la Fuerza Aérea con un centro de fusión ambiental que podría dar las alertas tempranas de deforestación y que, junto con una fuerza de tarea conjunta ambiental, podría detener el proceso de deforestación que sufre Colombia.

Frente a la complejidad de estos retos, se requiere institucionalizar un órgano de coordinación Interagencial responsable de realizar la interoperabilidad entre todas las entidades del Estado cuyas funciones misionales tengan relación con la implementación de la estrategia de seguridad y defensa nacional. Por lo tanto, es indispensable avanzar en la implementación de estrategias que permitan articular los sistemas de información de las mismas, facilitando el intercambio y cruce de información de las bases de datos en los diferentes niveles, con el propósito de contar con mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación de las intervenciones y políticas de seguridad.

El Consejo Nacional de Seguridad Nacional debe poseer la capacidad técnica para generar productos de forma continua y permanente que permitan una toma de decisiones óptima. Así, este órgano debe articular los temas de seguridad y defensa en la estructura del Estado con la oferta institucional. Adicionalmente, debe liderar y coordinar la política pública que integra e incorpora todos los niveles de la seguridad nacional.

Se debe comprender el fenómeno de las rentas criminales como un sistema, no enfocarse en un nodo del problema como sucede con el narcotráfico. Solo así se pueden crear estrategias efectivas que permitan combatirlos de manera eficiente.

La caracterización de las redes criminales es un problema complejo que requiere de investigación de campo bajo circunstancias peculiares. Por lo tanto, la capacidad de abordar la complejidad del fenómeno de las redes criminales (fines, medios, actores, escenarios) dificulta la elaboración de taxonomías precisas. Esto implica la necesidad de procesos de inversión en materia de generación de conocimiento en el sector público, centros de pensamiento y universidades.

Aumentar el presupuesto de la Unidad de Investigación y Análisis Financiero (UIAF) con el fin de fortalecer el talento humano disponible con el propósito de lograr la afectación de las estructuras criminales a nivel financiero.

Fortalecer capacidades de la comunidad de inteligencia en relación con el tema financiero, de modo que permitan anticipar y desarrollar la lucha contra el lavado de activos, la financiación del terrorismo, el contrabando y el tráfico de armas.

Articular acciones que permitan que la oferta institucional del Estado llegue de manera coordinada y organizada al territorio, a fin de garantizar la legitimidad, la gobernabilidad y fortalecer la presencia del Estado en diferentes regiones del país.

Capítulo 1. Contexto estratégico en tiempos de incertidumbre y complejidad

Carlos Augusto Chacón Monsalve

Director ejecutivo

Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga

I. Presentación

En los últimos años el mundo ha experimentado enormes cambios en cuanto a las dinámicas de los conflictos interestatales e intraestatales; sin embargo, el entorno global de seguridad sigue siendo impredecible. Durante varias décadas, tanto los conflictos entre Estados como los conflictos armados internos y guerras civiles registraron una disminución en frecuencia y magnitud. No obstante, en distintos países y regiones, la guerra y los conflictos internos siguen causando inestabilidad política, crisis humanitarias y tensiones geopolíticas.

Dentro de las variables para el análisis del contexto geopolítico, merece especial atención el efecto de las intervenciones militares de Estados Unidos y sus aliados en Estados fallidos o catalogados como patrocinadores del terrorismo, las cuales no han logrado estabilizar los territorios, construir paz o apoyar en las labores de construcción de nación, a pesar de las inversiones económicas en programas para el desarrollo y la asistencia humanitaria. Estas intervenciones terminaron siendo cuestionadas por la opinión pública y por distintos actores del sistema internacional. La imagen de la salida de las tropas de la coalición de Afganistán el 15 de agosto de 2021 de Kabul, ante la toma inminente de esa ciudad por parte de los talibanes, generó un enorme choque en el panorama geopolítico, comparable a la salida de Estados Unidos de Vietnam el 29 de marzo de 1973.

Afganistán en el año 2001 e Irak en el 2003 han dejado lecciones respecto a las intervenciones militares, sus objetivos y el tipo de operaciones que se emplean, también sobre la importancia de entender el teatro de operaciones y el centro de gravedad que se define en la estrategia, mu-

¹ Desde la captura de Afganistán por parte de los talibanes en 2021, el país se encuentra en una crisis humanitaria, con millones de personas en situación de pobreza y hambre a causa de la recesión económica, y con masivas y sistemáticas violaciones de derechos humanos provocadas por las duras medidas de control social adoptadas por el régimen talibán.

chas veces contrapuesto a los intereses políticos de corto plazo². Para las fuerzas militares que han participado en estas intervenciones, ha significado un proceso acelerado de adaptación sobre el terreno, para poder pasar de operaciones de guerra convencional, control y estabilización, a operaciones contrainsurgentes y de guerra asimétrica o de cuarta generación, en contextos geográficos, culturales, sociales y religiosos complejos y pocas veces comprendidos por los tomadores de decisiones políticas y por los estrategias militares.

Algunas intervenciones militares se han combinado con acciones gubernamentales y del sistema internacional como las sanciones económicas y financieras contra los considerados Estados rebeldes (*rogue states*) como Libia o Siria. En otros casos, las acciones se han centrado especialmente en las sanciones contra regímenes autoritarios como Venezuela, Cuba e Irán. Sin embargo, es importante señalar que las sanciones no son una estrategia en sí mismas, son un medio para la disuasión, pero para que funcionen dependen de algunas variables³ y determinar su éxito, efectividad y eficiencia no siempre se puede establecer con claridad⁴.

Las sanciones por sí solas no son suficientes para alcanzar los objetivos políticos de impulsar cambios en los países sancionados en aras de lograr transiciones democráticas, elecciones libres y transparentes, el respeto por los derechos humanos y las libertades individuales, ni disuadirlos para que cesen en las acciones para promover la violencia, los conflictos o amenazar la estabilidad y la seguridad internacionales. En muchos casos, las sanciones son instrumentalizadas por los autócratas de los países sancionados, para justificar los profundos problemas socioeconómicos como la pobreza, el hambre, la violencia o las crisis humanitarias, a pesar de que estos problemas sean anteriores a las sanciones y están causados por el modelo económico y político autoritario e intervencionista impuesto en esas naciones.

Hace más de una década las proyecciones se orientaban a predecir una tendencia hacia la baja en cuanto a la intensidad de los conflictos armados, y un aumento de catástrofes medioambien-

² "En operaciones como en Afganistán o Irak, la gente creía que podía transformar o construir sistemas políticos para parecerse al nuestro. En Irak, Afganistán y, hasta cierto punto, también en Malí, se puede ver que es extremadamente difícil, si no imposible, exportar nuestros sistemas democráticos liberales de libre mercado; estos intentos encuentran más resistencia que entusiasmo por parte de las élites locales. Este enfoque ha fallado; sin embargo, eso no significa que los despliegues en el extranjero deban rechazarse categóricamente. Esos despliegues, y esta siempre ha sido mi posición, deben estar basados en intereses estratégicos". MASALA, Carlo. Under discussion. I Miss Political Leadership. Afghanistan and the Security Challenges of the Future. Entrevista. International Reports. Konrad Adenauer Stiftung. 1-2022. <https://www.kas.de/en/web/auslandsinformationen/ausgaben/issues/-/content/auf-dem-rueckzug-westliche-sicherheitspolitik-nach-afghanistan>

³ a) El objetivo de la sanción es relativamente modesto; b) El país que recibe la sanción es mucho más pequeño que el que la impone, además es económicamente débil y políticamente inestable; c) Las sanciones se imponen de forma rápida y decisiva para maximizar el impacto; y d) El remitente de las sanciones evita altos costos económicos o políticos por imponerlas. Kimberly Ann Elliott, Gary Clyde Hufbauer, and Barbara Oegg, "Sanctions," Econlib. <https://www.econlib.org/library/Enc/Sanctions.html>

⁴ "Los estudiosos están más o menos de acuerdo en que es necesario establecer metas limitadas para el éxito de las sanciones. Al mismo tiempo, las pérdidas deben estar del lado del Estado sancionado. Un hallazgo importante es que el impacto de las sanciones aumenta cuando se combinan con otras herramientas de presión sobre el Estado objetivo. (...) las sanciones pueden ser apropiadas cuando existe una ventaja significativa en la asimetría de la parte sancionadora. (...) Algunos de los autores no perciben la diferencia entre sanciones "exitosas", "eficaces" y "eficientes". La revisión de la literatura mostró que esta situación es bastante confusa e inquietante". Pala, Tadeáš. (2021). The Effectiveness of Economic Sanctions: A Literature Review. NISPAce Journal of Public Administration and Policy. 14. 239-259. 10.2478/nispa-2021-0009.

tales asociadas al cambio climático como una de las principales amenazas a la seguridad en el mundo. Estas previsiones tuvieron una incidencia en la agenda global de la comunidad internacional, en la que se dejó de lado entre las consideraciones del contexto estratégico el revisionismo y la confrontación del orden internacional por parte de Estados autoritarios como China, Rusia e Irán, así como las nuevas dinámicas de violencia organizada que se generan por actores no estatales (insurgencias, crimen organizado transnacional y terrorismo) y de las redes que surgen de la convergencia de estas estructuras⁵.

La fuerza de la realidad y los acontecimientos ha demostrado los costos que ha tenido para el mundo no reconocer y priorizar acciones frente a estas dinámicas que amenazan la seguridad internacional. En los últimos 3 años se ha consolidado un escenario de crisis superpuestas con efectos geopolíticos y geoestratégicos diversos. Iniciando con la pandemia de la COVID-19 y sus efectos económicos, particularmente la inflación y el aumento de la deuda pública, a causa de las medidas que adoptaron los países para gestionarla mediante cuarentenas y aislamientos masivos de sus ciudadanos y la parálisis de las actividades económicas.

Además, están los efectos comerciales de la política de cero COVID de China, que ha causado una crisis de contenedores para el transporte marítimo, interrupciones en las cadenas de suministro, lo que a su vez está impactando en la desaceleración de su economía, registrando un crecimiento de 0,4 % en el segundo trimestre de 2022, en comparación con el año anterior, por debajo del crecimiento del 4,8 % observado en los primeros tres meses del año. A lo cual se suma que el país enfrenta una crisis inmobiliaria y de deuda pública⁶.

Por su parte, Estados Unidos y las economías europeas enfrentan una crisis inflacionaria, y diversos expertos han mencionado que podría ser el inicio de una recesión⁷. Esto ha causado que los bancos suban los tipos de interés y apliquen condiciones financieras más estrictas como una forma de contener la inflación.

La guerra de Rusia contra Ucrania, que ya lleva más de 7 meses, está causando, además de millones de víctimas y enormes costos económicos, una crisis energética, alimentaria y de insumos, que impacta en los precios de los combustibles y los alimentos.

⁵ Para entender el concepto de violencia organizada se puede acudir a los estudios de Mary Kaldor (New and old wars: organized violence in the global era) y Tamara Makarenco (The Crime-Terror Continuum: Tracing the Interplay between Transnational Organized Crime and Terrorism), quienes demuestran que, dadas las dinámicas de la globalización y las características de los países en vías de desarrollo, las organizaciones de crimen organizado transnacional, de terrorismo y las insurgencias (periféricas y urbanas), crean redes de cooperación e interacción en diversas actividades criminales, aprovechando los vacíos de poder estatal controlan el territorio y las dinámicas políticas, económicas y sociales.

⁶ Ahana Roy y Siddhant Nair. Xi, Henan, and China's Growing Financial Crisis. Agosto 11 de 2022. <https://thedi diplomat.com/2022/08/xi-henan-and-chinas-growing-financial-crisis/>

⁷ De acuerdo con una encuesta publicada el 22 de agosto de 2022 por la Asociación Nacional de Economía Empresarial, "En general, los panelistas no confían en que la Reserva Federal pueda reducir la inflación a su objetivo del 2% en los próximos dos años sin desencadenar una recesión. Además, aproximadamente una quinta parte de los panelistas cree que Estados Unidos ya está en recesión, mientras que casi la mitad de los panelistas -47%- espera que la recesión comience a finales de 2022 o el primer trimestre de 2023". <https://files.constantcontact.com/668faa28001/9ce65b62-78b6-4746-9c4d-74c10dd679b6.pdf?rdr=true>

Las dinámicas geopolíticas tienen efectos directos e indirectos a nivel regional y nacional, razón por la cual resulta imperioso reconocer que el orden internacional basado en reglas y en el respeto a la soberanía y a la integridad territorial está siendo desafiado por regímenes que no comparten los principios, prácticas y valores de la democracia liberal y pluralista, fundamentada en la separación y equilibrio de poderes y cuyas instituciones garantizan los derechos y libertades individuales, civiles y económicas.

El entorno de seguridad global incluye otros fenómenos y nuevas formas de hacer y dirigir los conflictos y la guerra. Cada vez cobran más relevancia temas como la ciberseguridad, la inteligencia artificial, el uso de los vehículos aéreos no tripulados (UAV por sus siglas en inglés), las amenazas respecto al uso táctico de armas nucleares, la desinformación⁸ y las noticias falsas con fines políticos y estratégicos para desestabilizar Estados, la convergencia de redes criminales, el terrorismo internacional y doméstico, las economías ilícitas como el narcotráfico, el tráfico de armas y de personas, el contrabando y la falsificación, el lavado de activos, entre otros.

Desde las guerras convencionales, hasta los conflictos asimétricos, el entorno estratégico se caracteriza por la incertidumbre y la creciente inestabilidad. La actual coyuntura marcará cambios en el sistema internacional, con efectos directos sobre la estabilidad y la seguridad de los Estados, que enfrentan riesgos y amenazas provenientes de actores estatales y no estatales, en muchos casos de forma convergente y simultánea. Por su parte, los ciudadanos se enfrentan a una criminalidad creciente que les impide desarrollar sus proyectos de vida y ejercer sus más elementales derechos y libertades, ante un debilitamiento del imperio de la ley, lo que conlleva a una pérdida de capital social y desconfianza en las instituciones democráticas.

En la actual coyuntura una aproximación al contexto estratégico parte por entender: (i) las implicaciones de la penetración e influencia de los Estados revisionistas o confrontacionales del orden internacional basado en reglas e inspirado en los principios y valores de la democracia liberal; (ii) las vulnerabilidades de la institucionalidad democrática y la pérdida de confianza de los ciudadanos frente a esta; (iii) el fenómeno de la violencia organizada en el país y las implicaciones de las dinámicas propias de la guerra de cuarta generación o asimétrica; (iv) la importancia de definir un marco de diseño y gestión de la política y la estrategia de seguridad y defensa para una construcción de paz sin violencia organizada.

⁸ Esta táctica tiene la potencialidad de diseminarse y amplificarse por parte de actores estatales y no estatales, dentro y fuera del territorio (incluidos actores políticos internos que se benefician de la desinformación), para lo cual se instrumentalizan distintos canales, ya sean los medios de comunicación tradicionales, las plataformas digitales o las redes sociales. En cuanto a la desinformación en línea, "cuando tiene éxito, es un proceso que involucra diferentes actores y etapas consecutivas. Modelamos la desinformación en línea en términos de los malos actores que crean y promueven contenido manipulador, las plataformas que permiten la distribución y promoción de este contenido y las audiencias que le dan significado e impacto a través de su disposición a interactuar con él". Eileen Culloty y Jane Suiter. *Disinformation and manipulation in digital media: information pathologies*. Abingdon, Oxon; New York, NY: Routledge, 2021. P3.

II. El cambiante panorama de la seguridad global y los desafíos de la penetración autoritaria

El panorama de la seguridad global ha cambiado drásticamente en las últimas décadas. Después de la Guerra Fría, parecía que se iba a establecer un mundo unipolar, en el que primaban las expectativas de una disminución de los conflictos y violencia, si la democracia liberal se expandía y si el sistema internacional basado en reglas, respeto a la soberanía, la autodeterminación nacional y la integridad territorial lograba predominar para disuadir a los países con vocación expansionista e imperialista que buscaran alcanzar impositivamente sus intereses geopolíticos y geoestratégicos mediante el uso de la guerra. Sin embargo, las dinámicas de poder han cambiado y la primacía de las democracias liberales en el contexto internacional ha disminuido ante el ascenso de regímenes autoritarios de diversa naturaleza, como son los casos de Rusia, China e Irán.

Rusia

Hasta hace poco era impensable para muchos un conflicto bélico en Europa, pese a que desde 2014 con la anexión que hizo Rusia de Crimea, se vislumbraba el inicio de una estrategia para crear esferas de influencia por dos vías: la primera, mediante el control directo de las élites políticas como sucede con Bielorrusia; y, la segunda, haciendo uso de las fuerzas militares convencionales y no convencionales (apoyando grupos no estatales separatistas) para ejercer violencia y desatar un enfrentamiento armado. Esta última vía ha sido la que le ha llevado a la guerra contra Ucrania, la cual le ha costado ganar, a pesar de sus capacidades bélicas que se proyectaban como superiores al comienzo de la invasión en febrero de 2022, producto de dos décadas de mayor gasto militar, financiado en gran parte con los recursos provenientes del mercado energético europeo. De acuerdo con estimaciones de James Rogers, cofundador de la organización británica Council on Geostrategy⁹, en los últimos diez años la Unión Europea ha transferido alrededor de 1 billón de euros a Rusia por energía. Lo que sería 1,6 veces el presupuesto militar ruso, cada año.

La guerra de Rusia contra Ucrania ha tenido múltiples efectos y repercusiones que van más allá de Europa, particularmente frente a los altos costos políticos, económicos y sociales de la dependencia energética de varias de las economías europeas al petróleo y gas rusos. Además, el mundo está enfrentando diversos problemas a causa de las vulnerabilidades de las cadenas de suministros de los insumos agrícolas y fertilizantes de los mercados ucranianos y rusos, lo que está agudizando la crisis inflacionaria y llevando a una crisis de seguridad alimentaria¹⁰.

⁹ Lanoska, A., Rogers, J. & Triglavcanin, P. (8 de junio 2022). A new energy policy for Europe: The significance of Ukraine. Recuperado de: <https://www.geostrategy.org.uk/research/a-new-energy-policy-for-europe-the-significance-of-ukraine/>

¹⁰ "La guerra del presidente ruso Vladimir Putin contra Ucrania también es una guerra contra la seguridad alimentaria mundial. En febrero de 2022, Rusia bloqueó todos los puertos del Mar Negro de Ucrania, a través de los cuales se enviaban todas sus exportaciones a granel. (...) Rusia ha agravado aún más esta crisis alimentaria bombardeando y quemando el almacenamiento de granos en el sur y el este de Ucrania, robando cientos de miles de toneladas de grano y exportándolo en sus propios barcos, principalmente a su aliado, Siria. (...) La

La evidencia más clara de la forma en que Rusia instrumentaliza la energía con fines geopolíticos ha sido la decisión del Kremlin de cortar el suministro¹¹ de gas de Rusia a Europa a través del gasoducto Nord Stream 1 hasta que el “Occidente colectivo” levante las sanciones contra Moscú por su invasión de Ucrania¹². Europa está experimentando incrementos en los precios del gas natural en un 300 % este año¹³, como resultado de los cortes continuos de gas por parte de Rusia, lo que reduce el suministro y eleva los precios. Este incremento en los precios del gas y la electricidad¹⁴ tendrá consecuencias aún más agudas para los europeos en el próximo invierno.

Estados Unidos, el Reino Unido, Canadá, la Unión Europea, Australia, Noruega, Finlandia, Italia, Francia, Japón, Singapur, Suiza, Corea del Sur, Taiwán y Bahamas han respondido con sanciones a Rusia (se han impuesto aproximadamente restricciones a un total de 7.766 personas de Rusia y 1.500 entidades) por su invasión injustificada y como un mecanismo que busca disuadir al Kremlin y presionar el fin de la guerra.

Aunque hasta ahora las sanciones no han cumplido su principal objetivo, la economía rusa está sufriendo impactos negativos¹⁵, si se considera además que han sido varias las empresas y organizaciones que han actuado, ya sea saliendo de Rusia o parando sus operaciones en ese país¹⁶. Sin embargo, siguen siendo muchas las compañías que siguen operando¹⁷ o manteniendo relaciones comerciales en ese país.

resistencia de Ucrania a la guerra de agresión de Rusia ha tenido un éxito notable. Pero, con la probabilidad de que la guerra continúe en el futuro previsible, el impacto profundamente desestabilizador en la economía global parece estar listo para continuar también, con decenas de millones de personas en el Sur Global sumergidas en la inanición masiva. Para reducir el riesgo de una hambruna masiva mayor y la consiguiente desestabilización política, las potencias mundiales deben hacer que sea una prioridad abrir urgentemente los puertos de Ucrania para el transporte marítimo. Las operaciones necesarias para cumplir con esta misión tienen precedentes exitosos y se pueden lograr sin una escalada grave en este conflicto”. Åslund, Anders. Russia's war on global food security. Atlantic Council. Issue Brief. 1 de junio de 2022. <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/issue-brief/russias-war-on-global-food-security/>

11 Inicialmente Gazprom argumentó el corte debido a una falla técnica, que atribuyó a las dificultades para reparar las turbinas de fabricación alemana en Canadá.

12 <https://www.ft.com/content/2624cc0f-57b9-4142-8bcl-4141833a73dd>

13 <https://markets.businessinsider.com/news/commodities/europe-energy-crisis-uniper-germany-russia-ukraine-natural-gas-prices-2022-9>

14 <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-09-05/can-europe-s-375-billion-in-relief-keep-households-warm-enough>

15 “(...) casi todas las proyecciones y pronósticos halagüeños extrapolan irracionalmente los datos económicos de los primeros días del período posterior a la invasión, cuando las sanciones y la retirada empresarial no surtieron efecto, en lugar de las cifras más recientes y actualizadas de las últimas semanas y meses. Por ejemplo, muchos pronósticos alarmantes que proyectaban fuertes ingresos de las exportaciones de energía se basaron en los últimos datos oficiales de exportación disponibles de marzo, a pesar de que muchos retiros comerciales y sanciones sobre la energía aún no habían entrado en vigencia, y los pedidos realizados antes de la invasión aún se estaban entregando. Después de un retraso prolongado e inexplicable, hace solo unas semanas el Kremlin finalmente reveló que los ingresos totales por petróleo y gas se redujeron en más de la mitad en mayo con respecto a los meses anteriores, según las propias cifras del Kremlin, junto con la declaración de que el Kremlin dejaría de publicar cualquier nuevo ingreso de petróleo y gas a partir de ese momento. (...) Existe una subestimación generalizada del daño ya causado al estatus de Rusia como uno de los mayores exportadores de materias primas. Un análisis macroeconómico detallado de las medidas de la actividad económica actual demuestra que, bajo la superficie, las exportaciones de materias primas de Rusia ya están bajo una fuerte presión. En primer lugar, la importancia de las exportaciones de materias primas hacia Rusia supera con creces la importancia de las exportaciones de materias primas rusas hacia el resto del mundo. Los ingresos totales de exportación de Rusia consisten mayoritariamente en ingresos derivados de productos básicos y materias primas; estos ingresos por exportaciones representan más de la mitad del presupuesto total del gobierno de Rusia en la mayoría de los años, y presumiblemente una proporción aún mayor ahora. Por otro lado, de cada uno de los principales productos básicos que Rusia exporta, la oferta rusa no supera el 10% como máximo”. Sonnenfeld, Jeffrey and Tian, Steven and Sokolowski, Franek and Wyrebkowski, Michal and Kasprovicz, Mateusz, Business Retreats and Sanctions Are Crippling the Russian Economy (July 19, 2022). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=4167193> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4167193>

16 Minami Funakoshi, Hugh Lawson and Kannaki Deka. Russia's invasion of Ukraine Tracking sanctions against Russia. <https://graphics.reuters.com/UKRAINE-CRISIS/SANCTIONS/byvrjenzmve/>

17 Yale CELI List of Companies Leaving and Staying in Russia. Yale School of Management. Chief Executive Leadership Institute. <https://www.yalerussianbusinessretreat.com/>

Por otra parte, la guerra puso en evidencia la incapacidad del sistema internacional para impedir que el Kremlin violentara la soberanía de un Estado independiente, cometiera crímenes de guerra e hiciera uso indiscriminado de artillería y cohetes contra edificios de apartamentos, hospitales, centros comerciales y parques, bajo el pretexto de una “operación militar especial”.

También ha mostrado la forma como Ucrania ha sido exitosa defendiéndose y repeliendo los intentos de Rusia de capturar Kiev para deponer el gobierno del presidente Zelensky, imponer un gobierno prorruso y declarar la mitad oriental del país como un protectorado sobre el cual Putin podría gobernar directa o indirectamente. Adicionalmente, después de más de 200 días de guerra, Ucrania ha logrado importantes avances militares, retomando territorios ocupados por Rusia (aproximadamente 6.000 kms²), mediante un contraataque¹⁸ que le ha permitido liberar poblaciones y forzar una retirada de las tropas rusas¹⁹, lo que llevó a que Putin tuviera que declarar una movilización parcial, llamando a más de 300.00 reservistas.

Dependerá de la capacidad de Ucrania el mantener la iniciativa, la moral y las operaciones para preservar los territorios retomados, elevando el costo de la guerra a Rusia, que tendrá que enfrentar las derrotas militares, la crisis económica y el aislamiento internacional. Para esto el apoyo de los miembros de la OTAN será fundamental, pues el Kremlin sigue demostrando determinación para persistir en su invasión²⁰, con todo lo que esto implica.

La guerra continúa, sin que sea claro aún cómo terminará ni quién vencerá, pues el Kremlin no logró sus objetivos iniciales y ha terminado concentrando sus acciones bélicas en la región sudoriental del Dombás y el “puente terrestre” a lo largo de la costa norte del mar de Azov hasta Crimea, para tomar y mantener el control de estos territorios. Además, se ha generado una enorme preocupación por las dinámicas de la guerra en torno a las centrales nucleares, especialmente en Zaporizhia, por los riesgos que implica que sean utilizadas por los soldados de uno u otro país para refugiarse y que en medio de un ataque se provoque una catástrofe nuclear.

18 “(...) las fuerzas ucranianas han llevado a cabo impresionantes operaciones de armas combinadas, innovación militar, recopilación de inteligencia y tácticas de negación y engaño”. Seth G. Jones, Jared Thompson y Riley McCabe. Mapping Ukraine’s Military Advances. Center for Strategic and International Studies. 22 de septiembre de 2022. <https://www.csis.org/analysis/mapping-ukraines-military-advances>

19 “Los ucranianos han logrado esto mediante la adopción de una estrategia militar simple: la corrosión. En Australia, describimos la capacidad de luchar como “poder de combate”. Se compone de componentes físicos, morales e intelectuales. El enfoque ucraniano ha vaciado la capacidad física, moral e intelectual de Rusia para luchar y ganar en Ucrania, tanto en el campo de batalla como en el entorno de información global. Los ucranianos se han tomado muy en serio este consejo. Han atacado los sistemas de apoyo físico más débiles de un ejército en el campo: redes de comunicaciones, rutas de suministro logístico, áreas de retaguardia, artillería y altos mandos en sus puestos de mando. En la Batalla por Kyiv, los ucranianos pudieron luchar contra los rusos hasta detenerlos porque pudieron penetrar las áreas de retaguardia rusas y destruir partes de su apoyo logístico. Corroyeron la expedición del norte de Rusia desde dentro y, finalmente, forzaron su humillante expulsión de Ucrania”. RYAN, Myck. The ingenious strategy that could win the war for Ukraine. The Sidney Morning Herald. 17 de mayo de 2022. <https://www.smh.com.au/world/europe/the-ingenious-strategy-that-could-win-the-war-for-ukraine-20220517-p5alz4.html>

20 “(...) ningún estancamiento dura para siempre. Sería una tontería considerar a Rusia como una fuerza gastada. Putin claramente espera sobrevivir a la capacidad de resistencia de Ucrania o la voluntad de Occidente de respaldarla. Si hubiera un colapso inesperado en las defensas de Kyiv, bien podría volver a visitar sus sueños de conquista más ambiciosos. Al mismo tiempo, Ucrania ha demostrado una sorprendente capacidad de adaptación e innovación. Incapaces o no dispuestos a entrar en un Kherson fuertemente defendido, en cambio, han comenzado a degradar las capacidades rusas picoteando sus líneas de suministro, centros de comunicaciones y cuarteles. Es posible que no puedan igualar a los rusos en gran escala, especialmente si Putin opta por una movilización completa, pero las guerras no siempre están determinadas solo por los números. Sería una tontería descartar una sorpresa ucraniana”. Mark Galeotti. The stalemate in Ukraine won’t last forever. Six months in, is the war any closer to ending? The Spectator. 24 de agosto de 2022.

En el contexto previo a la invasión, Rusia concentró sus esfuerzos políticos para establecer fuertes relaciones diplomáticas y militares con varios países de la región de América Latina y el Caribe²¹, especialmente con las autocracias latinoamericanas como Venezuela, Cuba y Nicaragua, con las cuales comparte su posición antiestadounidense.

- De acuerdo con el Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales²² (CSIS, por sus siglas en inglés), desde 1999 la relación militar de Rusia con Venezuela ha consistido en el préstamo de miles de millones de dólares dirigidos a arsenal militar, entre esos tanques T-72, misiles antiaéreos S-300, helicópteros, sistemas de defensa aérea portátiles Igla-S y aviones multitosos.
- Según el Atlantic Council²³, a julio del 2019, Venezuela le debía a Rusia 10.000 millones de dólares por la compra de 36 aviones de combate rusos Su-30MK2s, de la inversión de Rosneft para los campos petrolíferos 1.100 millones de dólares y reportan que, de acuerdo con el Ministerio de Desarrollo Económico ruso, este país había invertido más de 4.000 millones de dólares en Venezuela. Así mismo, según lo expuesto por el CSIS, a lo largo de este mismo año, Rusia envió constantemente técnicos y especialistas para la reparación de equipos.
- La base de datos del SIPRI²⁴, registra que el primer acuerdo firmado en materia de cooperación militar entre los países tuvo un costo inicial de US\$120 millones asegurando la compra de más de 40 helicópteros rusos en cinco años. Posteriormente, se firmó otro contrato de US\$81 millones que garantizó la compra de otros cinco helicópteros, enviados en 2006. En septiembre de 2009, Hugo Chávez anunció un nuevo préstamo de US\$2.200 millones por parte del Kremlin para continuar incrementando la capacidad de defensa de las Fuerzas Armadas venezolanas, con la adquisición de 92 tanques T-7210 y un nuevo lote de sistemas de misiles. En 2010, Vladimir Putin anunció la firma de nuevos contratos de ventas de armamentos que ascendían a US\$5.000 millones. Por último, para el 2019, Serguéi Shoigú y Vladimir Padrino López, se reunieron para acordar una nueva serie de acuerdos en esta materia, que hoy día representan una deuda de miles de millones para el Estado venezolano.
- De acuerdo con el Center for a Secure Free Society, en enero de 2022 llegaron a Venezuela “68 técnicos y asesores militares rusos en el marco de la movilización de las fuerzas militares del régimen de Maduro al estado de Apure, cerca de la frontera, frente a la provincia colombiana de Arauca”²⁵, y el apoyo ruso, además del de Irán, le ha servido al régimen de Nicolás

21 Para entender la forma en que Rusia instrumentaliza el Sharp Power en América Latina: González Marrero, Claudia y Chaguaceda, Armando. Russia's Sharp Power in Latin America Global Autocracy, Regional Influence. 2022. Konrad Adenauer Stiftung. <https://dialogopolitico.org/wp-content/uploads/2022/02/Belegexemplar-22-02-14-DP-Enfoque-7-English.pdf>

22 Brown, Alison. An enduring relationship - From Russia, with love. Center for Strategic and International Studies. 24 de septiembre de 2020. <https://www.csis.org/blogs/post-soviet-post/enduring-relationship-russia-love>

23 Herbest, J.E., Marczak, J. Russia's intervention in Venezuela: What's at stake? Atlantic Council. 12 de septiembre de 2019. <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/report/russias-intervention-in-venezuela-whats-at-stake/>

24 Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo (SIPRI). 2022. TIV of arms exports from Russia- Venezuela, 2001-2019. <http://armstrade.sipri.org/armstrade/page/values.php>

25 Center for a Secure Free Society. Putin Latin America Gambit. VRIC MONITOR No. 25. 16 de febrero de 2022. <https://www.securefree-society.org/research/monitor25/>

Maduro para llevar a cabo un ejercicio militar llamado “Escudo Bolivariano” en la frontera con Colombia.

- El 16 de agosto de 2022 en Venezuela se llevaron a cabo los “International Army Games”, los cuales desde 2015 son patrocinados por Rusia, como uno de los más largos ejercicios militares multinacionales en la que participan 30 países, la mayoría de Asia y Europa del Este.

Las aspiraciones rusas hasta ahora han demostrado no tener restricciones, en particular si se considera que decidió anexarse cuatro territorios ucranianos (Jersón, Zaporíyia, Donetsk y Lugansk), a pesar del revés en el terreno militar, la crisis económica, los efectos de las sanciones y la condena de la comunidad internacional por los crímenes de guerra y las violaciones al derecho internacional. Se requerirán diversos esfuerzos para tratar de detener al Kremlin²⁶, que además ha amenazado con hacer uso de armas nucleares y de no cesar en sus aspiraciones expansionistas, y entender en el actual contexto estratégico que están dispuestos a usar todos los recursos de poder a su disposición, lo que implica usar las capacidades que han construido en los últimos años en la región de América Latina y el Caribe.

CHINA

Por otra parte, las tensiones en Asia se agudizan ante las presiones y amenazas de China contra Taiwán. El reclamo histórico de una sola China cada vez se convierte más en una justificación para violentar la soberanía de Taiwán, impidiendo que este país fortalezca sus relaciones con Estados Unidos, cuyo gobierno, en cabeza de Joe Biden del Partido Demócrata, ha dado muestras de querer mantener diálogos con el gobierno de Xi Jinping, al tiempo que profundiza las relaciones de cooperación y diálogo diplomático con el gobierno de Tsai Ing-wen. En agosto de 2022 las tensiones se incrementaron ante la visita de la presidenta de la Cámara de Representantes de Estados Unidos Nancy Pelosi a Taiwán, frente a lo cual China amenazó con ataques “selectivos” de represalia.

China ha conseguido bloquear a Taiwán ante el sistema de Naciones Unidas²⁷. En 2016 logró bloquearla ante la Organización Mundial de la Salud, donde Taiwán participaba como observador. Esto implicó, que las advertencias de Taiwán sobre las posibilidades de que la COVID-19 se convirtiera en

²⁶ “La economía de Rusia se ha visto gravemente dañada, pero las retiradas comerciales y las sanciones aplicadas contra Rusia están incompletas. Incluso con el deterioro en el posicionamiento de las exportaciones de Rusia, continúa obteniendo demasiados ingresos por petróleo y gas de la exclusión de las sanciones, lo que sostiene el extravagante gasto interno de Putin y ofusca las debilidades económicas estructurales. La [Escuela de Economía de Kyiv](#) y el [Grupo de Trabajo Internacional Yermak-McFaul](#) han abierto el camino al proponer medidas de sanciones adicionales a través de sanciones individuales, sanciones energéticas y sanciones financieras, dirigidas por el ex embajador de EE. UU. en Rusia Michael McFaul y los expertos Tymofiy Mylovanov, Nataliia Shapoval, y Andriy Boytsun. De cara al futuro, no hay salida de la debacle económica para Rusia mientras los países aliados permanezcan unidos para mantener y aumentar la presión de las sanciones contra Rusia. Los titulares derrotistas que argumentan que la economía de Rusia se ha recuperado simplemente no son fácticos: los hechos son que, según cualquier medida y en cualquier nivel, la economía rusa se tambalea y ahora no es el momento de pisar el freno”. Jeffrey Sonnenfeld y Steven Tian. Actually, the Russian Economy Is Imploding. Nine myths about the effects of sanctions and business retreats, debunked. 22 de Julio de 2022. https://foreignpolicy.com/2022/07/22/russia-economy-sanctions-myths-ruble-business/?tpcc=recirc_latest062921

²⁷ Jessica Drun y Bonnie Glaser. The Distortion of UN Resolution 2758 to Limit Taiwan’s Access to the United Nations. The German Marshall of the United States. Report. Marzo 2022. <https://www.gmfus.org/sites/default/files/2022-03/Drun%26Glaser-distortion-un-resolution-2758-limit-taiwans-access.pdf>

una pandemia, considerando que el virus era altamente contagioso y podía transmitirse de persona a persona, no fueran tomadas en consideración por la OMS.

Son varios los casos documentados que dan cuenta de la forma en que China despliega operaciones de espionaje²⁸ y captura de élites²⁹ políticas, de opinión, académicas y de otros entornos, con el objetivo de generar confianza y dar legitimidad a las narrativas que hacen parte de las acciones de desinformación para posicionar sus relatos y narrativas, lo que le permite ganar posiciones para la injerencia y crear entornos para su penetración³⁰.

Respecto a América Latina, hace dos décadas Estados Unidos era la principal fuente de importaciones para los países de la región, actualmente China es el origen de las principales importaciones y del comercio de materias primas. Además, las empresas chinas están participando en sectores estratégicos como infraestructura, telecomunicaciones y energía, incrementando sus inversiones (10,8 % de los flujos de inversión de China en el exterior).

Las relaciones de China con varios países de América Latina pueden entenderse, desde el paradigma geoeconómico que prioriza el establecimiento de alianzas y cooperación en asuntos económicos y comerciales, como una forma de penetrar y de reforzar su posición en la región. Esto incluye el otorgamiento de préstamos³¹ a Bancos Centrales y Bancos Comerciales de 19 países de la región, siendo Venezuela el país que más préstamos ha recibido (62.6 mil millones de dólares entre 2005 y 2021)³², al punto que “proporciona más préstamos a los países latinoamericanos que el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) juntos”. En la mayoría de los casos estos préstamos están supeditados al apoyo que le den los países en las votaciones en Naciones Unidas y al reconocimiento y apoyo a la posición china respecto a Taiwán³³.

28 “(...) un nuevo estudio de RAND Europe revela que casi las tres cuartas partes de los centros de investigación conjuntos establecidos entre universidades del Reino Unido y socios chinos se centran en áreas sensibles con riesgos potenciales para la seguridad nacional. Estos incluyen biología sintética, materiales avanzados, inteligencia artificial y tecnologías satelitales y espaciales. Si bien algunos centros presentan poco riesgo y generan importantes beneficios económicos y sociales, algunos pueden presentar riesgos notables para la seguridad nacional debido a su asociación con universidades y entidades chinas vinculadas al ejército”. QUIMBRE, Fiona. New Legislation May Not Be Enough to Counter Chinese Interference in British Universities. RAND Corporation. 8 de julio de 2022. <https://www.rand.org/blog/2022/07/new-legislation-may-not-be-enough-to-counter-chinese.html>. También se ha documentado la maquinaria de espionaje empresarial de China. Jordan Robertson and Drake Bennett. A Chinese Spy Wanted GE's Secrets, But the US Got China's Instead. Bloomberg. 14 de septiembre de 2022. <https://www.bloomberg.com/news/features/2022-09-15/china-wanted-ge-s-secrets-but-then-their-spy-got-caught>

29 Un presunto intento de captura de élites del Reino Unido por parte de China: Larisa Brown. The Daily Mail. Julio de 2020. Trump dirty dossier spy reveals how China 'targets British VIPs': Former MI6 spy Christopher Steele accuses Beijing of grooming UK establishment figures to be 'full-time agents' or 'useful idiots'. <https://www.dailymail.co.uk/news/article-8495775/Former-MI6-spys-dossier-sparks-Huawei-storm-useful-idiots-claims.html> y The curious case of the Huawei dossier A dossier claiming that China orchestrated a campaign to enlist the support of British politicians was leaked last week, but who is behind it? Lauri Clarke. New Statesman. Julio 2020. <https://www.newstatesman.com/politics/uk-politics/2020/07/curious-case-huawei-dossier>

30 “Podemos ordenar en tres grupos los ejes principales del relato chino. Primero, China es un país emergente, que sufrió grandes humillaciones y que está luchando contra la pobreza, lo cual la hace parte del sur global. En segundo lugar, China busca un mundo pacífico, donde la cooperación sea la llave de una prosperidad para todos, sin importar las diferencias (la «Ruta de la Seda»). El tercer eje es asimilar China a toda Asia. Detrás de estas ideas, traducidas en diplomacia y negocios, China intenta sostener la expansión global de sus intereses y, sobre todo, la propia seguridad nacional y el control de su hinterland”. PEDROSA, Fernando. Asia no es China. ¿Qué pasa con los otros jugadores? Diálogo Político. Fundación Konrad Adenauer Stiftung. 13 de septiembre de 2022. <https://dialogopolitico.org/debates/asia-no-es-china-que-pasa-con-los-otros-jugadores/>

31 Para mayor información sobre los préstamos soberanos de China a varios países de América Latina, ver: Myers Margaret and Ray Rebecca. What role for China's policy banks in LAC? Disponible en: <https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2022/03/Chinas-policy-banks-final-mar22.pdf>

32 Gallagher, Kevin P. and Margaret Myers (2022) “China-Latin America Finance Database,” Washington: Inter-American Dialogue.

33 https://www.thedialogue.org/map_list/

33 Blackwill, RD, Harris, J, & Harris, JM (2016). War by other means Geoeconomics and Statecraft. Council on Foreign Relations. Harvard

Esta dinámica tiene un impacto que va más allá de lo económico y comercial, que debe ser reconocido por los gobiernos de la región para entender el riesgo y las amenazas que representa el nivel de influencia que China puede alcanzar en la región para proyectar sus intereses estratégicos (incluyendo aspectos políticos, diplomáticos y militares).

Entre 2005 y 2017 las cifras brutas muestran una presencia creciente de China en ventas de armas de baja complejidad en la región (vehículos, radares, sistemas de comunicación, misiles antiaéreos, aviones de entrenamiento y combate, y helicópteros), de las cuales Venezuela concentra el 85,8 % aproximadamente. Otra de las áreas de cooperación en materia de seguridad ha sido la de sistemas de vigilancia y radares, mediante el suministro de infraestructura, equipos y software, con las implicaciones que este tipo de tecnologías tiene en cuanto al control social³⁴.

Por ello, es fundamental entender los métodos de influencia de países como China, que van desde el poder blando (*soft power*) hasta el poder incisivo (*sharp power*)³⁵, y las consecuencias reales que tiene para los países de la región el establecimiento de relaciones de cooperación, intercambio e inversión en sectores estratégicos, sin tener en cuenta la naturaleza y los objetivos del Partido Comunista Chino (PCCh) y sus diferentes expresiones de poder a través del Estado, de empresas —en apariencia privadas, pero en realidad controladas por el PCCh— y de los organismos multilaterales donde tienen influencia.

Como lo destaca Samantha Hofmman, el poder incisivo de China afecta la libertad de expresión, neutraliza las instituciones independientes, y desvirtúa el ámbito político, *“Beijing ejerce un “poder incisivo” que le permite restringir el acceso a la información, distorsionar los entornos políticos y emprender acciones de censura y vigilancia. En este nuevo contexto resulta importante considerar los mecanismos utilizados por Beijing para hacer uso de las tecnologías emergentes como una espada de doble filo destinada a proteger y a expandir su propio poder al moldear, manejar y controlar sus entornos nacionales y mundiales”*³⁶.

Uno de los principales riesgos que se han identificado a nivel mundial está relacionado con el sector de las telecomunicaciones, especialmente en el desarrollo de las redes de comunicaciones 5G, dado el peligro que supone la entrega de datos a China y su modelo de control estatal directo e

University Press. pp. 4, 96.

³⁴ Agramont Lechin, Daniel. China's security and military cooperation in Latin America and the Caribbean: Implications for Europe. Konrad Adenauer Stiftung. pp 42, 45 y 46. https://www.kas.de/documents/272317/12679622/China%E2%80%99s+security+and+military+cooperation+in+Latin+America+and+the+Caribbean_Implications+for+Europe.pdf/d2ea96ac-cc60-a0a0-916a-a8e6d18bf5f2?version=1.0&t=1651220224766

³⁵ Entendido como el poder incisivo que ejercen regímenes autoritarios como Rusia y China para perfilar, penetrar y perforar los entornos políticos y de información en los países a los que se dirige la influencia, para socavar las instituciones democráticas. National Endowment for Democracy. Sharp Power: Rising Authoritarian Influence. <https://www.ned.org/wp-content/uploads/2017/12/Sharp-Power-Rising-Authoritarian-Influence-Full-Report.pdf>

³⁶ Hoffman, Samantha. Una espada de doble filo. La explotación de las tecnologías emergentes mediante el poder incisivo de China. Noviembre de 2021. SERIE PODER INCISIVO Y RESILIENCIA DEMOCRÁTICA. NATIONAL ENDOWMENT FOR DEMOCRACY. p.2.

indirecto de la información³⁷. Por esta razón, es necesario generar conocimiento e información para que la sociedad civil y los tomadores de decisión reconozcan los riesgos en este sector estratégico, particularmente al momento de decidir si permite o facilita las inversiones chinas.

Para el caso colombiano es importante señalar que, de acuerdo con el reciente informe publicado por Freedom House: *“Influencia de Pekín en los medios globales: Expansión autoritaria y el poder de la resiliencia democrática”*, se establece que el nivel de influencia de China en el país es bajo, pero la presencia en medios es creciente, al igual que el comercio bilateral, la inversión directa china y las asociaciones público-privadas. El informe advierte que si bien no se identifica una campaña de desinformación dirigida a los consumidores de noticias en Colombia, “el nivel de información en el país sobre China y el Partido Comunista Chino es bajo, lo que limita la capacidad de los reporteros locales para desarrollar experticia sobre China y el interés de las audiencias de noticias en el tema”³⁸.

Desde lo político y diplomático el PCCh lleva décadas desplegando relaciones de diálogo político y cooperación con los partidos políticos en América Latina. *“Divulgar una imagen amable de China y promover la equivalencia moral entre el PCCh y los partidos políticos democráticos de Occidente son dos de los incentivos que, junto con apoyar sus objetivos de política exterior y contribuir a poner los cimientos de un eventual cambio en el orden mundial, explican el despliegue diplomático del PCCh en torno a sus homólogos políticos de América Latina y del resto del mundo”*³⁹.

IRÁN

El tercer actor que en la actualidad genera tensiones a nivel internacional y que ha buscado penetrar y ganar influencia en América Latina es la República Islámica de Irán. Aunque por décadas ha mantenido un perfil bajo ante la opinión pública, las actividades de Irán en la región y uno de sus principales aliados no estatales, la organización criminal y terrorista Hezbollah, han tenido una importante presencia en varios países de la región, especialmente en enclaves donde opera el crimen organizado transnacional como la Triple Frontera (Argentina, Brasil y Paraguay), Venezuela y Colombia.

³⁷ “Las empresas que fabrican los equipos están subordinadas al gobierno chino, podrían verse obligadas a incluir puertas traseras en el hardware o software para dar acceso remoto a Beijing. Escuchar a escondidas también es un riesgo, aunque es casi seguro que los esfuerzos por escuchar serían detectables. Más insidiosa es la posibilidad de que Beijing pueda usar su acceso para degradar o interrumpir los servicios de comunicaciones en caso de un conflicto geopolítico mayor. Dado que se espera que Internet, especialmente el “Internet de las cosas”, dependa en gran medida de la infraestructura 5G, la posible infiltración china es una grave amenaza para la seguridad nacional”. <https://foreignpolicy.com/2020/01/10/5g-china-backdoor-security-problems-united-states-surveillance/>

³⁸ Freedom House. Beijing’s Global Media Influence: Authoritarian Expansion and the Power of Democratic Resilience. 2022. <https://freedomhouse.org/country/colombia/beijings-global-media-influence/2022> De acuerdo a este informe Colombia ocupa el puesto 29 entre 85 países en cuanto a la influencia de los medios de Pekín, lo que ubica al país en la categoría de bajo; y en cuanto a la resiliencia y la respuesta del país a la influencia ubica al país en el puesto 38 entre 85, en la categoría de notable.

³⁹ CARDENAL, Juan Pablo. El arte de hacer amigos. Cómo el Partido Comunista chino seduce a los partidos políticos en América Latina. Diálogo Político. Fundación Konrad Adenauer Stiftung. 2021. <https://dialogopolitico.org/wp-content/uploads/2021/02/DP-Enfoque.-Cardenal.-2021.-El-arte-de-hacer-amigos.pdf>

Hezbollah es un actor político y militar en el Líbano, pero a nivel internacional opera como un actor no estatal y es apoyado por Teherán, especialmente por los Cuerpos de la Guardia Revolucionaria Islámica (Pasdaran) y la Fuerza Al Quds (una brigada de operaciones especiales en el extranjero con aproximadamente 15 mil miembros), como un activo estratégico para la supervivencia del régimen teocrático iraní.

A través de Hezbollah y de otros grupos criminales cuyas creaciones y operaciones son apoyadas por Irán, ese país ha logrado consolidar redes criminales que le permiten operar y controlar economías ilegales, especialmente el lavado de activos, el tráfico de narcóticos y el contrabando, para financiarse y convertirse en uno de los grupos criminales más ricos del mundo⁴⁰. Una investigación publicada en julio de 2021 por el Begin-Sadat Center for Strategic Studies (BESA) da cuenta de la forma en que Hezbollah ha consolidado sus redes criminales y cómo está diversificando sus operaciones, especialmente con el envío de drogas desde la Triple Frontera⁴¹, actividad que ya no realiza solamente desde Colombia y Venezuela.

Su presencia en América Latina por muchos años logró pasar desapercibida, pero su interés en la región empezó después de la victoria de la Revolución Islámica en 1979 y desde ese entonces ha operado, con diversas finalidades y mediante de distintos canales, combinando los medios diplomáticos a través de sus embajadas y los criminales a través de los operativos de Hezbollah. A nivel regional cuenta con 11 embajadas y ha desarrollado relaciones bilaterales con varios países, especialmente Venezuela, Bolivia, Nicaragua y Ecuador durante el gobierno de Rafael Correa⁴². Pese a que no existen fuertes vínculos comerciales, durante las últimas dos décadas la presencia de funcionarios de alto nivel de ese país se ha incrementado en diversas actividades diplomáticas en la región.

Irán ha operado usando sus embajadas para apoyar a su *proxy* Hezbollah. Esto quedó evidenciado con el atentado a la embajada de Israel en Argentina en 1992 y el atentado a la caja mutualista AMIA en 1994. Sobre este último caso se han presentado varias situaciones que no han permitido juzgar y condenar a los responsables.

⁴⁰ De acuerdo con la revista Forbes, en el año 2014 Hezbollah era la cuarta organización criminal más rica del mundo, con ingresos anuales de US 500 millones de dólares, después de las FARC-EP que ocupaba el tercer lugar con US 600 millones de dólares al año. En 2018 Hezbollah ocupaba el primer lugar con US 1.100 millones de dólares de ingresos anuales. En enero de 2022 Hezbollah ocupó el tercer puesto con ingresos anuales por US 1.200 millones de dólares. <https://forbes.co.il/e/the-worlds-richest-terrorist-organizations/>

⁴¹ Ottolenghi Emanuel, The Laundromat: Hezbollah's Money-Laundering and Drug-Trafficking Networks in Latin America. The Begin-Sadat (BESA) Center for Strategic Studies. Julio de 2021. <https://besacenter.org/wp-content/uploads/2021/07/194web.pdf> "Los grandes envíos de cocaína vinculados a las redes de blanqueo de dinero de Hezbolá solían proceder de Colombia y Venezuela, y con razón. Colombia sigue siendo el mayor productor de polvo blanco de América Latina, y Venezuela, bajo el narco-régimen de Nicolás Maduro, amigo de Irán, es un punto de tránsito clave para los envíos de cocaína. Si Hezbolá está ahora involucrado en el establecimiento de una importante línea de suministro de cocaína en la Triple Frontera, algo debe haber cambiado en su modus operandi".

⁴² Iran In Latin america: threat or 'axis of annoyance'? Woodrow Wilson Center for Scholar. Reports on the Americas # 23. https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/documents/publication/iran_in_LA.pdf

Venezuela se ha convertido en uno de los principales aliados de Irán en la región, con el que busca proyectar poder en el hemisferio occidental. Desde 2007 Irán ha proporcionado tecnología de drones a Venezuela, comenzando con el equipamiento para el ensamblaje del dron de vigilancia iraní Mohajer-2 de primera generación. Recientemente, Irán entregó misiles guiados de precisión iraníes a Venezuela que se pueden usar en los drones avanzados iraníes Mohajer y demás modelos similares que se construyen en Venezuela con asistencia militar de Irán. Por su parte, el régimen de Maduro suscribió un acuerdo de cooperación estratégica de 20 años con Irán en el que se establece que le cederá 1 millón de hectáreas (10.000 kilómetros cuadrados).

Los intereses de Irán en América Latina son variados, y destacan el establecimiento de relaciones diplomáticas para reforzar su posición en la comunidad internacional, particularmente con miras a buscar reconocimiento y legitimar su posición en el marco de las negociaciones del tratado nuclear y frente las sanciones impuestas por Estados Unidos; para este fin también promueve la desinformación a través de diversos canales de comunicación, tanto tradicionales como las redes sociales, para el posicionamiento de narrativas sobre el régimen, para cubrir sus acciones de legitimidad y buscar apoyos en distintos sectores para sus reivindicaciones contra Estados Unidos.

Simultáneamente, establece canales opacos que le permitan evadir las sanciones y desarrollar actividades comerciales, como sucede con los cargamentos de combustible y alimentos enviados por Irán a Venezuela (en algunos casos presentados como una ayuda de Teherán a Caracas para enfrentar los efectos de las sanciones de EE. UU. al país suramericano), así como para mover operativos de Hezbollah y adquirir materiales que le permitan avanzar con su programa nuclear.

El envío de gasolina de Irán a Venezuela tiene otra finalidad, *“los Cuerpos de la Guardia Revolucionaria Islámica simultáneamente comenzaron a utilizar transferencias comerciales de gasolina a Venezuela como una tapadera para establecer un corredor marítimo logístico hacia el hemisferio occidental. Más que la transferencia comercial de combustible, los petroleros afiliados a los Cuerpos de la Guardia Revolucionaria Islámica estaban probando las aguas del Caribe para encontrar rutas, puertos y límites precisos para una futura presencia naval iraní”*.⁴³

De acuerdo con un artículo del Wall Street Journal publicado el 18 marzo de 2022⁴⁴, en los últimos años tanto dirigentes políticos como financieros de Irán han perfeccionado un esquema financiero y de blanqueo de dinero multifacético y clandestino, mediante el uso de una infraestructura bancaria en la sombra, lo cual ha sido catalogado por las autoridades como una operación gubernamental de lavado de activos sin precedentes. Existe una preocupación por parte del Grupo de

⁴³ Berman, I., Humire, J. (14 de junio de 2022). A New Era for Iran's Ambitions in the Western Hemisphere. National Interest. <https://nationalinterest.org/blog/buzz/new-era-iran-s-ambitions-western-hemisphere-187597>

⁴⁴ <https://www.wsj.com/articles/clandestine-finance-system-helped-iran-withstand-sanctions-crush-documents-show-11647609741>

Acción Financiera Internacional (GAFI) frente al riesgo de financiación del terrorismo que emana de Irán y la amenaza que esto supone para el sistema financiero internacional.

Existe un patrón de penetración de Irán en América Latina que debe ser considerado para definir cursos de acción frente a ese país y sus aliados tanto estatales como no estatales (Hezbollah).

De acuerdo con Joseph Humire, del Center for a Secure Free Society, *“la advertencia que significaron los dos buques de guerra iraníes ingresando al Atlántico Sur en el verano de 2021 es una muestra no muy sutil de que la República Islámica considera a Latinoamérica un escenario estratégico importante, digno de operaciones militares avanzadas. Durante mucho tiempo, Irán se sintió sin poder por su desventaja geográfica en un posible conflicto con los EE. UU. Se acerca el día en que Irán habrá disminuido esta desventaja para convertirse en una amenaza de mayor envergadura en el hemisferio occidental”*⁴⁵.

Por otra parte, resulta importante destacar la forma como Irán utilizó tácticas de desinformación en el marco del proceso electoral de Estados Unidos en 2020. Irán, a través de diversos agentes, envió correos electrónicos falsificados a miles de votantes estadounidenses en Florida, Alaska y Arizona, haciéndose pasar por un grupo extremista de derecha, amenazaban con perseguir a los destinatarios si no votaban por el entonces presidente Donald Trump. Este caso puso de manifiesto la forma en que Irán utiliza la desinformación como represalia: *“La temeraria incursión de Irán en la interferencia electoral de EE. UU. puede haber sido una señal de la creciente desesperación de Irán por escapar de la campaña de máxima presión montada por la administración Trump apoyando a un candidato opositor que creía que sería un adversario menos agresivo y más predecible. Apenas unos días antes de la estafa por correo electrónico, la administración Trump volvió a imponer severas sanciones a Irán, incluso a su sector financiero”*⁴⁶.

La penetración e influencia de China, Rusia e Irán contrastan con la situación de América Latina, en medio de un período de convulsiones internas, regímenes autoritarios en varios países, ruptura institucional, intensificación de la violencia y la criminalidad, así como un descontento social frente al desempeño democrático y económico. Estas dinámicas no son aisladas y están siendo influenciadas por diversos actores, tanto internos como externos, cuyo principal objetivo es desestabilizar, tomar el poder y perpetuar los regímenes autoritarios en toda la región.

III. La vulnerabilidad de la institucionalidad democrática en América Latina

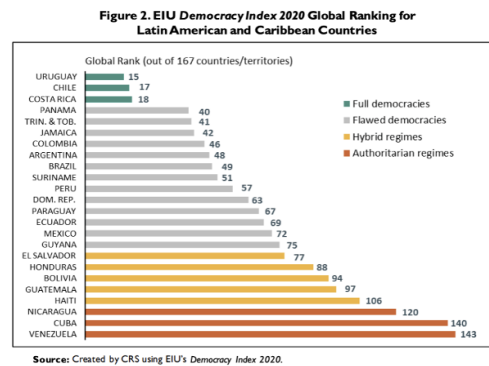
La región se caracteriza por Estados débiles, violencia y conflictividad social, democracias fallidas y regímenes autoritarios en ascenso, lo que ha conllevado a la pérdida de confianza de los ciudada-

⁴⁵ Humire, J. (Enero 28 de 2022). El patrón de infiltración iraní en Latinoamérica. Recuperado de: <https://dialogo-americas.com/es/articulos/el-patron-de-infiltracion-irani-en-latinoamerica/#.YwzAuy-xDpA>

⁴⁶ Sonja Swanbeck. How to Understand Iranian Information Operations. Lawfare. 19 de febrero de 2021. <https://www.lawfareblog.com/how-understand-iranian-information-operations>

nos en las instituciones democráticas, entendiendo instituciones⁴⁷ no como organizaciones, sino como el conjunto de reglas formales e informales, valores sociales, prácticas culturales, recursos y también las restricciones formales e informales que marcan el comportamiento y las relaciones de los tomadores de decisiones.

En las últimas décadas, las instituciones democráticas se han desarrollado de manera diferente en cada uno de los países de la región. Esta asimetría se refleja en el hecho de que en América Latina y el Caribe se pueden encontrar actualmente diferentes regímenes, desde los autoritarios hasta los que pueden considerarse democracias plenas. Según el Índice de Democracia 2020⁴⁸ elaborado por The Economist solo tres países pueden ser considerados democracias plenas en la región: Uruguay, Chile y Costa Rica⁴⁹.



Fuente: Índice Global de Democracia 2020, The Economist Intelligence Unit

En el año 2021 América Latina y el Caribe registraron el mayor deterioro interanual experimentado por cualquier región desde el inicio del Índice de Democracia en 2006. Cinco países registran rebajas de calificación de países en términos de tipos de régimen (uno de “completo” a “defectuoso”, tres de “defectuoso” a “híbrido” y uno de “híbrido” a “autoritario”). Esto estaría explicado según The Economist por “el descontento público con el manejo de la pandemia de coronavirus por parte de los gobiernos, lo que amplificó una tendencia preexistente de creciente escepticismo sobre la capacidad de los gobiernos democráticos para abordar los problemas de la región y de una creciente tolerancia hacia el gobierno autoritario”⁵⁰.

47 North, Douglass, Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, Fondo de Cultura Económica, 1993; Hecló, H. (1994), 'Ideas, interests and institutions'; in: L. Dodd and C. Jillson (eds.), The dynamics of American politics. Approaches and interpretations, Boulder: Westview Press.

48 El informe clasifica a 167 países entre democracias plenas (entre 8 y 10 puntos), democracias imperfectas (entre 6 y 8), regímenes híbridos (entre 4 y 6 puntos) y regímenes autoritarios (por debajo de 4 puntos).

49 The Economist. Democracy Index 2020. https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2020/?utm_source=economist-daily-chart&utm_medium=anchor&utm_campaign=democracy-index-2020&utm_content=anchor-1

50 The Economist. Democracy Index 2021. https://pages.eiu.com/rs/753-RIQ-438/images/eiu-democracy-index-2021.pdf?mkt_tok=NzUzLVJJUS00MzgAAAGGsqvKCTuK4aUaDk8B8GfL4nqriyZfA3l2d7fV8XTxUz4_waV3bDeF80H0Nm8zbt28abBfypsOO5givi2j0eF34IOP-FqpBS4HNVIS65f43tYFw

Latin America 2021

	Overall score	Global Rank	Regional rank	I Electoral process and pluralism	II Functioning of government	III Political participation	IV Political culture	V Civil liberties	Regime type
Uruguay	8.85	13	1	10.00	8.57	7.22	8.75	9.71	Full democracy
Costa Rica	8.07	20=	2	9.58	6.43	7.78	6.88	9.71	Full democracy
Chile	7.92	25	3	9.58	7.86	5.56	7.50	9.12	Flawed democracy
Trinidad and Tobago	7.16	41	4	9.58	7.14	6.11	5.63	7.35	Flawed democracy
Jamaica	7.13	42	5	8.75	7.14	5.00	6.25	8.53	Flawed democracy
Brazil	6.86	47	6	9.58	5.36	6.11	5.63	7.65	Flawed democracy
Panama	6.85	48	7	9.58	6.07	7.22	3.75	7.65	Flawed democracy
Suriname	6.82	49	8	9.58	6.07	6.11	5.00	7.35	Flawed democracy
Argentina	6.81	50	9	9.17	5.00	7.22	5.00	7.65	Flawed democracy
Colombia	6.48	59	10	9.17	5.71	6.11	3.75	7.65	Flawed democracy
Dominican Republic	6.45	60	11	9.17	5.00	6.67	4.38	7.06	Flawed democracy
Guyana	6.25	65	12	6.92	6.07	5.56	5.63	7.06	Flawed democracy
Peru	6.09	71	13	8.75	5.36	5.56	3.75	7.06	Flawed democracy
Paraguay	5.86	77	14	8.75	5.36	5.00	3.13	7.06	Hybrid regime
El Salvador	5.72	79=	15	9.17	3.93	5.56	3.75	6.18	Hybrid regime
Ecuador	5.71	81=	16	8.75	5.00	6.11	2.50	6.18	Hybrid regime
Mexico	5.57	86=	17	6.92	5.00	7.22	3.13	5.59	Hybrid regime
Honduras	5.10	92=	18	8.75	3.93	4.44	2.50	5.88	Hybrid regime
Bolivia	4.65	98	19	4.75	4.29	6.11	2.50	5.59	Hybrid regime
Guatemala	4.62	99	20	6.92	3.93	3.89	2.50	5.88	Hybrid regime
Haiti	3.48	119=	21	3.08	0.00	2.78	6.25	5.29	Authoritarian
Nicaragua	2.69	140	22	0.00	2.50	3.33	4.38	3.24	Authoritarian
Cuba	2.59	142	23	0.00	3.21	3.33	3.75	2.65	Authoritarian
Venezuela	2.11	151	24	0.00	1.79	3.89	2.50	2.35	Authoritarian
Regional score	5.83			7.35	5.03	5.58	4.53	6.64	

Source: EIU.

Fuente: Índice Global de Democracia 2021, The Economist Intelligence Unit

Estos datos reflejan la tendencia creciente a aceptar populismos autoritarios. Puede decirse que los bajos niveles de calidad democrática en la región hacen que las instituciones sean vulnerables a transformaciones radicales que ponen en peligro la estabilidad de los países que experimentan el avance del populismo y el deterioro de las instituciones democráticas, como los partidos políticos, el Estado de derecho y el gobierno limitado.

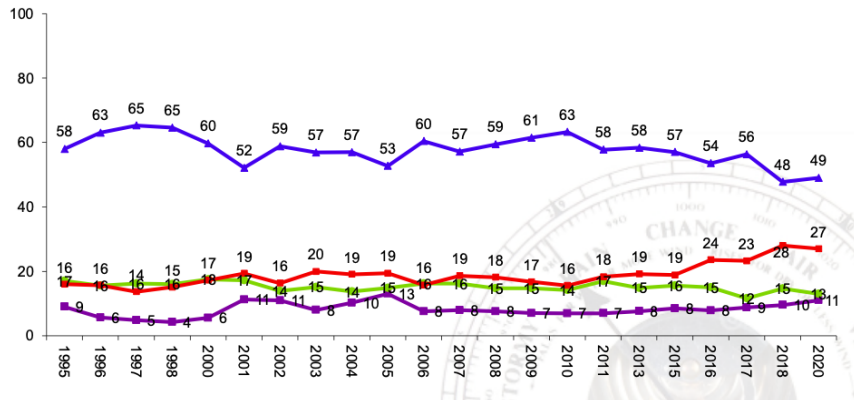
El avance del populismo latinoamericano, sobre todo de características más radicales, se ha consolidado ante la debacle de los partidos políticos, su desinstitucionalización y pérdida de credibilidad de la ciudadanía ante los escándalos de corrupción y la falta de una verdadera representación democrática. Esto conduce a problemas de gobernabilidad, inestabilidad y desafección de los ciudadanos hacia la democracia.

Según el informe 2021 de la Corporación Latinobarómetro, que es financiada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el apoyo de los latinoamericanos a los regímenes democráticos es del 49%, la indiferencia es del 27% y la preferencia por los regímenes autoritarios es del 13%. Los ciudadanos están dejando de apoyar la democracia a medida que se vuelven indiferentes tanto a la política como a las instituciones democráticas.

APOYO A LA DEMOCRACIA TOTAL LATINOAMÉRICA 1995 – 2020



P. ¿Con cuál de las siguientes frases está Ud. más de acuerdo? "La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno". "En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático". "A la gente como uno, nos da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático".



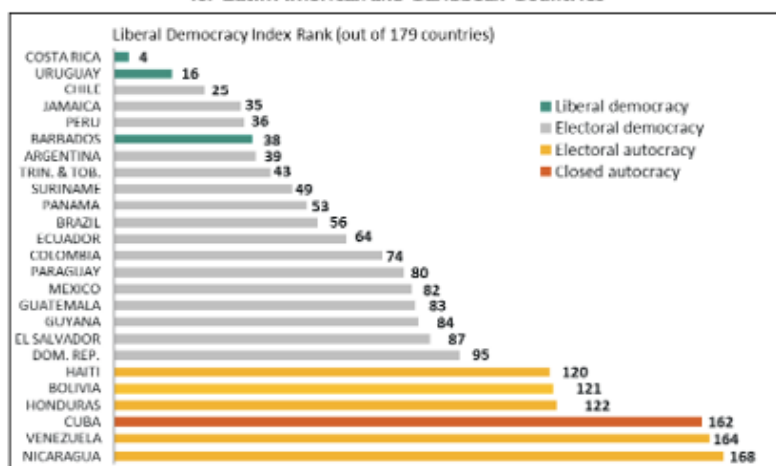
Fuente: Latinobarómetro 2020

En el caso de Colombia, de acuerdo con Latinobarómetro 2021, se registra una disminución significativa en el apoyo a la democracia entre 2018 y 2020, pasando del 54 % al 43 %, lo que representa un - 11 %. En cuanto al apoyo a regímenes autoritarios para el año 2020 se registra un 11 % de las personas que consideran que un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático y un 33 % para el que le da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático. Por otra parte, el 52 % de los colombianos considera que la democracia en el país tiene grandes problemas.

La desafección con la democracia y el aumento de la indiferencia lleva a que las preferencias no respondan a una identidad, adhesión o cohesión ideológica y programática, sino a propuestas coyunturales de líderes políticos antisistema que prometen soluciones a corto plazo y que, una vez que acceden al poder por vías democráticas, producen cambios políticos estructurales, que en muchos casos promueven nuevas constituciones con vocaciones refundacionales, rompen el equilibrio de poder y sacrifican las libertades civiles y económicas de los ciudadanos para consolidar élites políticas, económicas e incluso militares que extraen rentas del Estado y establecen regímenes abiertamente autocráticos.

Por supuesto, existen diferentes índices internacionales que miden el estado de la democracia en América Latina y el Caribe y cada uno tiende a realizar mediciones con base en criterios diferentes. Por ejemplo, en el Índice de Democracia Liberal 2021 de V-Dem's Democracy Report, de la Universidad de Gotemburgo, se puede evidenciar el estado de la democracia en la región, donde se identifican los países que constituyen una democracia liberal, una democracia electoral, una autocracia electoral y una autocracia cerrada

Figure 4. V-Dem Democracy Report 2021's Liberal Democracy Index Rank for Latin American and Caribbean Countries



Source: Created by CRS using the Varieties of Democracy Institute's Democracy Report 2021.

Fuente: V-Dem's Democracy Report 2021's Liberal Democracy Index

La pérdida de confianza ciudadana en la institucionalidad democrática atenta contra legitimidad necesaria para la implementación de una política integral y efectiva de seguridad y defensa, y al mismo tiempo constituye una vulnerabilidad frente a las acciones que buscan desestabilizar a los países de la región mediante estrategias de guerra asimétrica, usando tácticas como la desinformación, para promover o instrumentalizar el descontento social y lograr un cambio político radical hacia modelos más autocráticos e iliberales. Por su parte, las estructuras criminales sacan provecho de esta situación para consolidar el control del poder territorial, tanto formal como informal, ampliando los mecanismos de control social y los repertorios de violencia que les permite establecer una gobernanza criminal.

En los últimos años en América Latina se ha evidenciado la forma como se utiliza la desinformación para desacreditar a las instituciones, para minar la confianza de los ciudadanos e incitar al mal-estar social, que ha derivado en manifestaciones violentas, que llevaron a cambios políticos en varios países de la región.

Como lo destaca el Center for a Secure Free Society, en su reporte *Asalto Asimétrico a Colombia* "en un estudio de 7,6 millones de interacciones digitales, se encontraron vinculaciones con las protestas de Colombia y Chile de 2019, los analistas forenses digitales encontraron que menos del 1 por ciento de los usuarios generaban casi el 30 por ciento del contenido, con la mayoría de las cuentas geolocalizadas en Venezuela. Otro estudio encontró que 4.8 millones de tweets entre el 20 de octubre y el 5 de noviembre de 2019, de un gran grupo de hashtags a favor de las protestas en Chile, se originaron en Venezuela, Nicaragua y Cuba"⁵¹.

51 HUMIRE Joseph. Asalto Asimétrico a Colombia. Secure Free Society. 19 de mayo de 2021. <https://www.securefreesociety.org/research/asalto-asi->

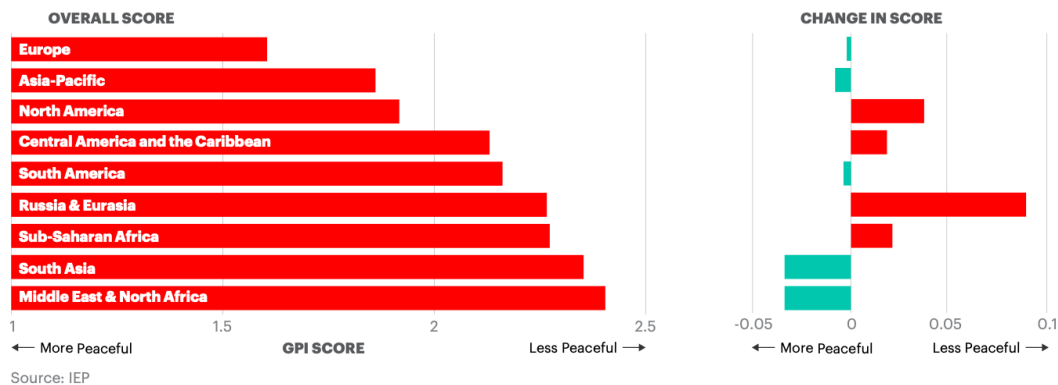
IV. Las dinámicas de la violencia organizada en Colombia

En contraste con lo anterior, la violencia y la conflictividad, en particular la producida por la criminalidad y la delincuencia, son fenómenos que afectan la estabilidad y el desarrollo de los países de América Latina.

De acuerdo al Global Peace Index 2022⁵², cinco de las nueve regiones del mundo mejoraron en paz en 2022, entre las cuales se registra una leve mejoría para el caso de Sudamérica, mientras que las otras cuatro se deterioraron entre las que se encuentra Centro América y el Caribe.

Regional GPI results, 2022

Four of the nine global regions experienced deteriorations in peacefulness.



Fuente: Global Peace Index 2022.

Al analizar en detalle la situación de Suramérica y la de Centro América y el Caribe, se puede identificar que varios países siguen registrando deterioros a la paz, ocupando los últimos lugares en el ranking a nivel global, entre ellos, Venezuela, Colombia, México, Brasil, Nicaragua, Honduras, Haití y El Salvador.

⁵² <https://www.visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2022/06/GPI-2022-web.pdf>

Central America & The Caribbean

Regional Rank	Country	Overall Score	Score Change	Overall Rank
1	Costa Rica	1.732	0.017	38
2	Panama	1.876	-0.009	61
3	Dominican Republic	1.99	0.02	81
4	Jamaica	1.99	0.021	81
5	Trinidad and Tobago	2.005	-0.018	88
6	Cuba	2.083	0.063	98
7	Guatemala	2.139	-0.024	106
7	El Salvador	2.231	0.051	114
9	Haiti	2.254	0.181	115
10	Honduras	2.269	-0.061	117
11	Nicaragua	2.334	0.001	124
12	Mexico	2.612	-0.014	137
REGIONAL AVERAGE		2.126	0.019	

South America

Regional Rank	Country	Overall Score	Score Change	Overall Rank
1	Uruguay	1.795	0.032	46
2	Chile	1.84	0.042	55
3	Argentina	1.911	-0.02	69
4	Paraguay	1.976	-0.039	77
5	Ecuador	1.988	-0.035	79
6	Bolivia	1.989	-0.049	80
7	Peru	2.091	0.073	101
8	Guyana	2.14	0.025	107
9	Brazil	2.465	0.011	130
10	Colombia	2.729	-0.008	144
11	Venezuela	2.798	-0.08	148
REGIONAL AVERAGE		2.157	-0.004	

Fuente: Global Peace Index 2022.

En América Latina en los últimos años se vienen consolidando diversas estructuras de violencia organizada, que controlan las economías ilegales y los territorios. Según el Índice Global de Crimen Organizado 2022 (OCINDEX)⁵³, más de tres cuartas partes de la población mundial vive en países con altos niveles de criminalidad y en países con baja resiliencia al crimen organizado. La región de las Américas es la tercera, entre las cinco que se miden, que registra mayores niveles de criminalidad. El índice también determina que las democracias tienen niveles más altos de resiliencia a la criminalidad que los Estados autoritarios.

53 Índice Global de Crimen Organizado. (2022). <https://ocindex.net/>

Dos subregiones de las Américas, América Central y América del Sur, se encuentran entre las cinco regiones con mayor criminalidad general en el mundo, lo cual ha impulsado el surgimiento de poderosos carteles de la droga, así como la violencia regional⁵⁴. Colombia obtiene un puntaje para la variable de criminalidad de 7.67 de 10 puntos, ocupando el 2º de 193 países, el 1º de 35 países de las Américas y el 1º de 12 países en América del Sur; mientras que en la variable de resiliencia el puntaje es de 5.83, ocupando el puesto 40º de 193 países, 6º entre los 35 de las Américas y 4º de los 12 de América del Sur.

“Las redes del crimen organizado de Colombia están bien estructuradas, aunque es probable que haya habido cierta fragmentación en las últimas décadas. Han demostrado ser muy adaptables al diversificar sus métodos para adaptarse a las cambiantes condiciones del crimen transnacional y trabajar en redes más pequeñas e informales. Estos grupos parecen tener niveles más fuertes de influencia e impacto en la Colombia actual. A medida que el comercio de cocaína se ha fragmentado, más redes criminales han ingresado a la industria para reunir partes del comercio. Sin embargo, también operan en la mayoría de las demás economías ilícitas, incluido el tráfico de armas, los delitos ambientales y el tráfico de personas”⁵⁵.

En el caso colombiano la situación de orden público es compleja. Hay más cultivos de coca que los que había antes de las negociaciones con las FARC y se encuentran activos diversos Grupos Armados Organizados (GAO) y Grupos de Delincuencia Organizada (GDO) operando en las zonas históricamente afectadas por el crimen y la violencia. El Ejército de Liberación Nacional (ELN), las disidencias de las FARC, el Clan del Golfo, el EPL y diversas estructuras de crimen organizado que actualmente operan en Colombia y en Venezuela hacen parte de varias de las estructuras criminales⁵⁶.

Grupos Armados Organizados: dentro de esta categoría se incluye al ELN (con aproximadamente 5750 integrantes, incluyendo pie de fuerza armado y componente político organizativo/redes de apoyo); las denominadas disidencias de las FARC-EP (con aproximadamente 5000 integrantes, incluyendo pie de fuerza armado y redes de apoyo) entre las que se encuentran la Segunda Marquetalia, el Bloque suroriental (Primera Facción); y las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (Clan

54 <https://ocindex.net/assets/downloads/global-ocindex-report-spanish.pdf>

55 <https://ocindex.net/country/colombia>

56 De acuerdo con la Directiva Ministerial 015 y 016 de 2016: **Grupos Armados Organizados** se consideran aquellos que bajo una dirección de un mando responsable ejerzan sobre un territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas. Con los siguientes elementos concurrentes. 1. Que use la violencia armada contra la Fuerza Pública u otras instituciones del Estado, la población civil, bienes civiles o contra otros grupos armados; 2. Que tenga la capacidad de generar un nivel de violencia armada, que supere la de los disturbios y tensiones internas; y 3. Que tenga una organización y un mando que ejerza liderazgo o dirección sobre sus miembros, que le permitan usar la violencia contra la población civil, bienes civiles o la Fuerza Pública, en áreas del territorio nacional. **Grupos Delincuenciales Organizados** son aquellos grupos estructurados 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 en la Convención de Palermo, con miras a obtener directa o indirectamente un beneficio económico u otro beneficio de orden material. Se incluye todo grupo delictual que tenga alcances delictivos transnacionales. Son perseguidos por la Policía Nacional con apoyo de las Fuerzas Militares.

del Golfo, con aproximadamente 3550 integrantes, incluyendo pie de fuerza armado y redes de apoyo).

Grupos de Delincuencia Organizada: se incluye en esta categoría Los Pelusos (su origen está en el EPL, y pasaron a considerarse GDO en el conteo oficial de las autoridades a finales 2021) (con aproximadamente 64 hombres en armas y 84 que hacen parte de las redes criminales de apoyo); de igual forma, hacen parte de los GDO “Los Rastrojos”, “Los Caparros”, “Los Pachenca”, “Tren de Aragua” (Estructura criminal transnacional de origen venezolano), “La Oficina”, “Los Puntilleros”, “La Constru”, “Los Pachelly”, “Los Contadores”, “La Cordillera”, “Libertadores Del Nordeste”, “La Empresa”, “La Local”, “Los Shotas”, “Nuevo Bloque Costeño”, “Comandos de la Frontera”, “Los Paisas” y “La Oficina Caribe”.

La dispersión de estructuras criminales, su fragmentación a causa de las pugnas internas (en muchos casos como resultado de la política gubernamental de objetivos de alto valor estratégico) y las extradiciones de sus principales cabecillas complejizan la caracterización de estas organizaciones, que mantienen modalidades adaptativas con la que garantizan su supervivencia, el control del territorio, de la población y de los medios de producción, así como los medios para contrarrestar las acciones de la fuerza pública. Ese nivel de complejidad dificulta la comprensión del fenómeno de la violencia organizada y las dinámicas de sus actores criminales, lo que exige el desarrollo de capacidades de inteligencia para contar con la información suficiente que permita enfrentarlos de forma efectiva; desarticularlos y negarles las posibilidades de reorganización y/o resurgimiento; recuperar control del territorio por parte de las autoridades; y garantizar el imperio de la ley para que las comunidades puedan convivir pacíficamente.

Según el informe de Indepaz para el 2020 se perpetraron 91 masacres con 378 víctimas y 96 masacres con 338 víctimas en el 2021. Para septiembre del presente año esta cifra ha alcanzado las 81 masacres y 257 víctimas⁵⁷. Asimismo, el número de homicidios en Colombia sigue siendo dramático, según el informe de la Policía Nacional el número de homicidios en el 2020 es de 12.018 personas, para el 2021 es de 13.873 personas y para julio del presente año van 7.790 personas⁵⁸.

A julio de 2022, habían sido asesinados 24 soldados y 36 policías por el Clan del Golfo⁵⁹, luego de la extradición de alias Otoniel, en lo que se conoce como el Plan Pistola, que ofrece incentivos a quienes asesinen a miembros de la Fuerza Pública.

En lo que respecta a los cultivos de coca, según datos de la Oficina de Política Nacional de Control

⁵⁷ Informe Indepaz, (2022). Masacres En Colombia Durante El 2020, 2021 Y 2022. Recuperado de: <https://indepaz.org.co/informe-de-masacres-en-colombia-durante-el-2020-2021/>

⁵⁸ Policía Nacional de la Nación, (2022). Bases de datos homicidios 2020,2021,2022. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/delitos-de-impacto/homicidios>

⁵⁹ Radio Nacional de Colombia. (27 de julio de 2022). 24 soldados han sido asesinados por el Clan del Golfo durante 2022. Recuperado de: <https://www.radionacional.co/actualidad/24-soldados-han-sido-asesinados-por-el-clan-del-golfo-durante-2022>

de Drogas de la Casa Blanca (ONDCP), en el 2021, Colombia reportó más de 103.000 hectáreas de erradicación manual, 757 toneladas métricas de cocaína y base de cocaína incautadas y más de 5.700 laboratorios de drogas destruidos. El cultivo de coca ha disminuido, sin embargo, la alta producción de cocaína se mantiene, como lo demuestran las cifras: para el año 2020 el número de hectáreas cultivadas era de 245.000 y para el 2021 se redujo a 234,000; por su parte, la producción de cocaína en el 2020 era de 994 toneladas y en el 2021 incrementó a 972 toneladas⁶⁰.

En contexto, en los últimos cuatro años, el país enfrenta un enorme reto frente al “incremento de los cultivos de hoja de coca en más del 500 % en tan solo cuatro años, su máximo histórico de producción potencial —más de 1000 toneladas por año—, y el repunte de indicadores, como el homicidio, las masacres y el desplazamiento forzado” (Escobar, 2022).

Según Naciones Unidas, a través de su Oficina contra la Droga y el Delito, en el 65 % de las hectáreas donde se explota oro en Colombia se hace ilícitamente, en el 29 % con permisos técnicos o ambientales y en el 6 % en el tránsito a la legalidad. La extracción ilícita de minerales constituye una de las economías ilícitas que es controlada por grupos criminales y que tiene incidencia en las dinámicas de violencia en las regiones donde se lleva a cabo.

A esto se suma el creciente control de otras economías ilícitas como la tala ilegal de maderables, la extracción ilegal de minerales, las cuales, junto con el narcotráfico, son responsables de la deforestación, la cual presentó un incremento del 1,5 % en el 2021 con 174.103 hectáreas de bosque⁶¹. Las cifras registradas durante este año demuestran que esta situación se agrava, con un aumento del 10 % para el primer trimestre de 2022, según el Ministerio de Ambiente. A pesar de ello, la deforestación se redujo en los parques nacionales naturales, principalmente Paramillo (-28 %), Cordillera de los Picachos (-30 %) y la Reserva Nacional Natural Nukak (-33 %); mientras que en el caso del Parque Nacional Chiribiquete hubo un aumento durante el 2021 del 13% con respecto al 2020. Cabe resaltar que el 77 % de la deforestación del país se concentra en los departamentos de Meta, Caquetá, Guaviare, Putumayo, Norte de Santander y Antioquia.

Además del narcotráfico, los grupos criminales en Colombia son responsables del contrabando, lavado de activos y tráfico tanto de armas como de personas. El contrabando presentó un incremento de 55,9 % durante el 2021; tomando de referencia el periodo de enero a septiembre de 2020 se contabilizó \$207.260 millones de pesos en valor de las mercancías aprehendidas. Durante el mismo periodo del 2021 la cifra fue de \$323.068 millones de pesos, las áreas de contrabando que más se destacaron fueron la textil, máquinas y material eléctrico. El número de acciones operativas

⁶⁰ ONDCP, (2022). Releases Data on Coca Cultivation and Production in the Andean Region. Recuperado de: <https://www.whitehouse.gov/ondcp/briefing-room/2022/07/14/ondcp-releases-data-on-coca-cultivation-and-production-in-the-andean-region/>

⁶¹ MinAmbiente, (2022). Se reduce y se contiene la deforestación en Colombia durante los últimos cuatro años Recuperado de: <https://n9.cl/hxkb6>

en mercancías decomisadas también muestra un alza: de 2020 registradas en 22.605 se aumentó a 32.372 en 2021 (una variación del 43,2 %). El contrabando se presenta principalmente en Bogotá, Cali, Medellín, Cartagena y Buenaventura⁶²

Respecto al lavado de activos también se muestra un incremento. En el año 2020 la Fiscalía informó que se imputó el delito de lavado de activos por un monto de 800 mil millones de pesos, mientras que para el año 2021 el monto fue de 8 billones de pesos, de los cuales se logró incautar más de \$14.400 millones. Su origen se debe principalmente al narcotráfico, extracción ilegal de minerales y corrupción⁶³.

Según el informe de Ideaspaz presentado en el 2020, muestra que en 2017, había 4.971.000 armas de fuego, 706.210 tenían registro pero 4.264.790 eran ilegales, estas cifras no han presentado mayor variación hasta la fecha, resaltando que las armas de fuego en su mayoría se adquieren de forma ilegal⁶⁴. En cuanto a la trata de personas se encontró que desde el 2013 hasta julio del 2020 se registraron 686 casos, 82 % de los cuales son mujeres y 18 % son hombres, en su mayoría (55 %) con un promedio de edad entre 18 y 30 años, 22 % están entre 31 y 50 años, y el 12 % son niños y adolescentes⁶⁵.

Las estructuras criminales de violencia organizada pueden tener objetivos políticos explícitos o implícitos, que no son necesariamente ideológicos, sino orientados a la captura del poder. Si bien el control de las economías ilegales y la extracción de rentas ilícitas mediante actividades criminales como la extorsión, el secuestro, o la corrupción son actividades que persiguen objetivos económicos y de lucro, lograr su control implica desplazar la institucionalidad democrática y cambiar la forma de gobierno para imponer poderes de facto, que instrumentalizan la violencia organizada como mecanismos de control social, lo que lleva a la configuración de Estados criminalizados o fallidos.

“En lugar de tratar de deponer a un gobierno con un gran golpe (golpe de Estado) o en una guerra prolongada, como han hecho algunos insurgentes, las mafias y sus aliados toman más sutilmente el control del territorio y de la gente, calle por calle (golpe de Estado) o un individuo, negocio u oficina gubernamental a la vez. Por lo tanto, si una mafia es específicamente una organización criminal o de tipo insurgente es irrelevante. Su objetivo putativo es neutralizar, controlar o deponer gobiernos para asegurar fines autodeterminados (no democráticos)”⁶⁶

62 DANE, (2021). Lucha contra el contrabando 2021. Recuperado de: <https://www.dian.gov.co/Prensa/Paginas/BlogDetails.aspx?Dian-Id=43>

63 Fiscalía de la Nación, (2022). Fiscalía reporta impacto a redes presuntamente responsables de lavado de activos por más de \$8 billones en 2021. Recuperado de: <https://n9.cl/k4tc4>

64 Ideaspaz 2020 https://ideaspaz.org/media/website/FIP_NE_MercadoArmas_web.pdf

65 ONU Migración, (2020). 6 datos relevantes sobre la trata de personas en Colombia. <https://colombia.iom.int/es/news/6-datos-relevantes-sobre-la-trata-de-personas-en-colombia>

66 Manwarring, Max. A Contemporary Challenge to State Sovereignty: Gangs and Other Illicit Transnational Criminal Organizations in

Por lo tanto, las organizaciones criminales de violencia organizada tienen objetivos, con consecuencias sobre la soberanía efectiva del Estado y la seguridad de las personas, que se ven sometidas a una criminalidad que de facto ejerce el poder para garantizarse el control y la expansión de sus negocios ilícitos. Adicionalmente, esto conlleva a una destrucción del capital social y de las posibilidades de cooperación social, es decir que se elimina la posibilidad de fomentar la cooperación y la confianza entre la sociedad, impidiendo asimismo el desarrollo de mecanismos de resiliencia y estrategias de protección frente a las agresiones y la violencia.

Un estudio titulado “Confianza, violencia y coca”, publicado por el centro ECONtribute, una iniciativa conjunta de las universidades de Bonn y Colonia, Alemania, analiza los efectos de la violencia sobre el capital social y establece que la incapacidad de “(...) distinguir a un amigo de un enemigo en un entorno violento puede haber afectado negativamente la confianza dentro de las comunidades. En el escenario colombiano, había insurgentes entre la población civil, lo que llevó a las personas a evitar involucrarse en la comunidad para minimizar el riesgo de ser atacados”⁶⁷.

Al usar la violencia como mecanismo de control social se impide la construcción de capital social, las estructuras de violencia organizada logran el objetivo de controlar las instituciones públicas locales y consolidar su poder territorial. Esto indica que hay una disminución del capital social cuando hay más incertidumbre sobre las lealtades en la comunidad y que cuando los niveles de violencia son más bajos, el capital social puede aumentar lo que conduce a mayores niveles de resiliencia frente a posibles incrementos inesperados de la violencia.

V. Un modelo para responder al contexto estratégico de incertidumbre y complejidad

Se trata entonces de reconocer que en un contexto estratégico de incertidumbre y complejidad se enfrentan amenazas provenientes de Estados revisionistas que confrontan el sistema internacional basado en reglas y que buscan avanzar en sus objetivos geopolíticos mediante la penetración y la influencia, así como del accionar de estructuras de violencia organizada que operan en red, varias de ellas con vínculos y apoyos internacionales. Asimismo, que las dinámicas de la criminalidad están caracterizadas por los cambios en las relaciones de poder, negociadas entre y dentro de los

Central America, El Salvador, Mexico, Jamaica, And Brazil, Strategic Studies Institute, National War College, USA. Diciembre de 2007.

⁶⁷ “De acuerdo con esta narrativa, el conflicto puede haber creado un temor de participar en la vida comunitaria. (...) Estos incluyen: miedo a participar en organizaciones comunitarias, miedo a postularse como candidato político local y miedo a votar en las elecciones. (...) independientemente de las especificidades de un conflicto dado, el impacto de la violencia en el capital social depende de dos factores: i) la capacidad de identificar al grupo antagónico, y ii) la intensidad de la violencia. (...) cuando las comunidades pueden identificar a los perpetradores, la disminución del capital social no es tan fuerte como cuando no pueden identificarse. No menos importante, los bajos niveles de violencia en realidad fomentan el capital social, pero cuando la violencia se vuelve severa, el capital social se ve afectado negativamente, y este es el caso de la mayoría de los municipios colombianos. Estos resultados ayudan a comprender mejor los resultados aparentemente contradictorios presentados en la literatura. (...) la violencia no solo afecta preferencias sociales como la confianza y la participación en organizaciones comunitarias, sino que también conduce a la erosión de las instituciones democráticas, que a su vez han demostrado ser relevantes para el desarrollo económico. Desde una perspectiva política, mis resultados sugieren que se debe tener en cuenta el estado de las redes sociales en entornos posteriores a un conflicto. De hecho, no es solo el capital físico y humano lo que debe reestabilizarse después de un conflicto, sino también el capital social”. RUBIO-RAMOS, Melissa. Trust, Violence, and Coca. ECONtribute: Markets & Public Policy. Discussion Paper No. Julio de 2022. 176. https://www.econtribute.de/RePEc/ajk/ajkdps/ECONtribute_176_2022.pdf

grupos criminales y, al mismo tiempo, con poderes estatales en distintos niveles.

Por lo tanto, los lineamientos políticos y estratégicos tienen que disponer de los recursos de poder para enfrentar las cadenas de valor y suministro de las estructuras de violencia organizada y los centros de poder ilícitos⁶⁸, para lo cual, es fundamental desarrollar capacidades integrales que permitan la generación de entornos libres de violencia (victimización) y de miedo (percepción), así como de las condiciones para recuperar la legitimidad del Estado, especialmente en sus funciones básicas de seguridad y justicia.

Las estructuras de violencia organizada que operan en Colombia lo hacen a través de redes en las que convergen toda clase de organizaciones vinculadas a las economías ilegales, cuyas acciones se orientan al control territorial, de la población y de los medios de producción, sustituyendo al Estado y buscando el respaldo popular y la legitimidad a través del uso de la fuerza. Por esta razón, es recomendable diseñar cursos de acción basados en un paradigma que permita entender la problemática en todas sus dimensiones y complejidad, y que al mismo tiempo contribuya a integrar varios elementos políticos y estratégicos con relación a las amenazas asimétricas e híbridas.

Para este fin, el modelo SWORD⁶⁹ (Small Wars Operations Research Directorate) –desarrollado por el profesor Max Manwaring⁷⁰ del Army War College– ofrece una serie de opciones de política y estrategia orientada hacia la recuperación de la legitimidad, el desarrollo de las capacidades militares acordes a los desafíos de las guerras de cuarta generación, la unidad de esfuerzo, el aislamiento de los actores criminales de fuentes de financiamiento, de apoyos externos y de las relaciones con las comunidades, el fortalecimiento de las comunidades de inteligencia, la puesta en marcha de campañas de información y el establecimiento de mecanismos de colaboración y cooperación militar.

68 RAND Corporation. (2017). Countering the Expansion of Transnational Criminal Networks. Counternetwork. Recuperado de: https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR1400/RR1481/RAND_RR1481.pdf

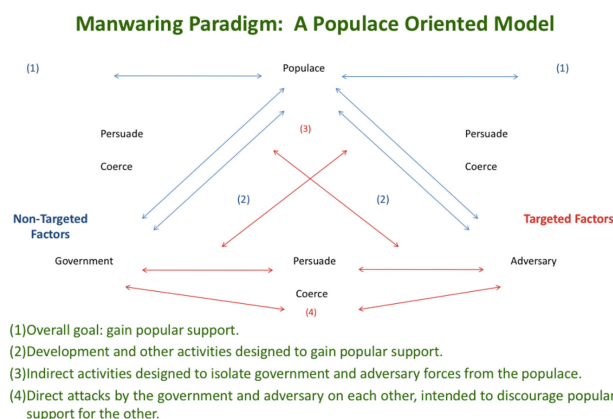
69 El objetivo principal del Modelo SWORD es esbozar un marco conceptual sólido y coherente o un conjunto de principios de los que puedan derivarse la doctrina, la estrategia y la táctica, mejorando así las perspectivas de éxito en futuros esfuerzos de contrainsurgencia. Otro objetivo es estimular la reflexión sobre un problema que, nos guste o no, o estemos preparados para ello o no, es probable que nos aqueje durante largo tiempo. **Desarrollado empíricamente con base en el estudio de 43 regímenes posteriores a la Segunda Guerra Mundial que lucharon contra una insurgencia apoyada externamente**, el proyecto incluyó entrevistas con más de cien personas que participaron en uno de los conflictos o eran académicos que habían escrito extensamente sobre una de las guerras en particular. La investigación identificó setenta y dos variables que se consideraron parte integral de la capacidad o incapacidad de un Gobierno para derrotar a una insurgencia. Estas variables se simplificaron en un modelo que comprende seis dimensiones que podrían usarse para medir la efectividad de cualquier esfuerzo de contrainsurgencia de cualquier Gobierno. Estos criterios se sometieron a una serie de pruebas estadísticas (análisis Probit y análisis de regresión estándar) contra otros modelos y se determinó que eran indicadores sólidos para predecir el éxito o el fracaso. MANWARING, Max y FISHEL, John T. The SWORD Model of Counterinsurgency: A Summary and Update. Small War Journal. <http://smallwarsjournal.com/blog/journal/docs-temp/152-fishe1.pdf> MANWARING, Max. Translating Lessons Learned in Colombia and Other Wars Among the People: Confronting the Spectrum of 21st Century Conflict. Small War Journal. 27 de agosto de 2013. <http://smallwarsjournal.com/index.php/jrnl/art/translating-lessons-learned-in-colombia-and-other-wars-among-the-people-confronting-the-spe>.

70 Profesor retirado de Estrategia Militar en el Instituto de Estudios Estratégicos del Colegio de Guerra del Ejército de los Estados Unidos y coronel retirado del Ejército de los Estados Unidos. Ocupó la Cátedra de Investigación General Douglas MacArthur en la USAWC y, durante los últimos 40 años, se ha desempeñado en varios puestos militares y civiles. Es autor y coautor de varios textos sobre asuntos de seguridad internacional, asuntos político-militares, insurgencia, contrainsurgencia y pandillas. Su libro más reciente, *Confronting the Evolving Global Security Landscape, Lessons from the Past and Present*, fue publicado por Praeger Security International, 2019.

Este modelo en sí mismo constituye un paradigma que describe elementos específicos para controlar los aspectos violentos de un conflicto, por lo que se requiere de la comprensión de la naturaleza de la violencia a la que se enfrenta, entendiendo que la idea central en el conflicto contemporáneo es influir y controlar a las personas. El centro de gravedad principal (el centro de todo el poder y el movimiento) no es militar, sino la legitimidad ante la opinión pública y el liderazgo, por lo que las acciones se orientan a capturar la voluntad del pueblo y de sus líderes y, por ese medio, ganar la prueba de la fuerza moral para controlar el territorio y ejercer el poder. Por esta razón, las estructuras de violencia organizada y los actores externos y extrarregionales con objetivos desestabilizadores buscan establecer condiciones que agoten y desgasten a sus oponentes más fuertes.

El modelo SWORD estructura las dimensiones en dos grupos. El primero es de carácter permanente y no está específicamente dirigido a un actor o grupo de actores criminales sino a la construcción de unas capacidades específicas (legitimidad, unidad de esfuerzo y capacidad militar) para contrarrestar el control territorial por parte de dichos grupos y proteger a la población de sus métodos de control social y penetración de actores externos. El segundo grupo de dimensiones estratégicas está dirigido a enfrentar a los actores criminales; en dicho grupo están el aislamiento –interno y externo–, la información, la inteligencia y el apoyo militar externo.

Se trata de un modelo orientado hacia la población⁷¹, que busca contribuir a construir comunidades resilientes a la violencia interna y externa, a crear las condiciones de legitimidad que les nieguen a las estructuras de violencia organizada y a posibles enemigos externos la posibilidad de alcanzar objetivos políticos, encaminados hacia fines no democráticos mediante la neutralización y control del poder.



Fuente: MANWARING, Max y FISHEL, John. Uncomfortable Wars Revisited

71 Op. Cit. MANWARING, Max y FISHEL, Jhon. 2006. P.91

Los elementos de este modelo se ven reforzados si se articulan con acciones encaminadas a priorizar el reconocimiento y protección de los derechos de propiedad privada de la población que se encuentran en las zonas de conflicto, especialmente los más pobres y vulnerables, así como medidas para promover y facilitar las libertades económicas y los derechos de propiedad, tomando en consideración la experiencia exitosa promovida por Hernando de Soto en Perú en la década de los ochenta⁷².

Diseñar políticas y estrategias para la defensa nacional, la seguridad humana y la construcción de paz, exige un reconocimiento de las variables que integran el contexto estratégico, las cuales deben incorporarse en un modelo que permita fijar cursos de acción. Para esto se debe reconocer que los conflictos contemporáneos, además de las acciones propias del poder militar para las amenazas convencionales, requieren de respuestas e intervenciones unificadas y legítimas, así como de acciones integrales con capacidad para responder simultáneamente y de forma adaptable a varios teatros de operaciones y dominios donde se desarrollan los conflictos, la violencia y la guerra.

VI. Hacia una aproximación político-estratégica integral

El poder de las organizaciones criminales y delincuenciales les permite el control del territorio, de la población y de los medios de producción, lo que constituye una amenaza para la convivencia democrática, la seguridad de los ciudadanos e impide que se pueda avanzar en la construcción de paz. Por esta razón, el Estado debe aproximarse a estos problemas de forma integral, definiendo estrategias y desarrollando capacidades, entendiendo las interrelaciones de los riesgos y las amenazas internas y externas, así como la convergencia de actores estatales y no estatales, que buscan desestabilizar el país y controlar las economías ilícitas.

Por lo tanto, la formulación de un concepto estratégico integral debe estructurarse a partir de una visión orientadora de largo plazo, que vaya más allá de obtener beneficios políticos internos de corto plazo. Esto implica articular fines, formas y medios para crear y mantener condiciones para la seguridad, la estabilidad y el imperio de la ley, que garanticen el ejercicio de los derechos fundamentales y las libertades económicas, y que contribuyan al desarrollo socioeconómico, la legitimidad de la institucionalidad democrática, la gobernanza y la paz.

Además, se requiere orientar los esfuerzos de las instituciones del Estado colombiano para contribuir en el mantenimiento de un orden internacional basado en reglas. Para esto es necesario

⁷² DE SOTO, Hernando. Cómo los pobres de Perú derrotaron al terrorismo. Disponible en: https://ild.org.pe/images/PDF/2016-11-04_r-WEB%20ILD%20Como%20Peru%cc%81%20vencio%20el%20terrorismo.pdf

reconocer que la seguridad es intrínsecamente un proceso deliberado de planificación y ejecución multidimensional proactiva, que concibe las dinámicas y fenómenos internos y externos de manera integral y busca anticipar la forma en que actores no estatales y estatales pueden cooperar, converger y competir por atentar contra la estabilidad política e institucional, usando estrategias, operaciones y tácticas tanto convencionales como no convencionales (asimétricas o híbridas).

Crear las condiciones para la estabilidad y el desarrollo humano, económico y social, que contribuyan a la convivencia pacífica, requiere adoptar un paradigma de seguridad y defensa que responda a los desafíos que impone el contexto estratégico y las distintas clases de riesgos, amenazas, actores, estructuras, fenómenos y dinámicas de la violencia organizada. Se trata de *“un esfuerzo educativo y organizativo concertado para ayudar a desarrollar un nuevo paradigma para las operaciones convencionales y no convencionales. Los líderes militares y civiles, más temprano que tarde, tendrán que enfrentar amenazas híbridas, descentralizadas y en red; y dirigir operaciones en todo el espectro del conflicto del siglo XXI”*⁷³.

Las valoraciones político-estratégicas tienden a considerar cada una de las tres estructuras que ejercen la violencia organizada (crimen organizado transnacional, delincuencia organizada e insurgencias —periféricas y urbanas—) de forma separada, por lo que las estrategias, la asignación de recursos, los aspectos operacionales y tácticos son diferenciados y sus resultados no son sostenibles en el largo plazo, permitiendo que dichas organizaciones se adapten a la respuesta estatal, modifiquen su naturaleza y forma de operar y, en muchos casos, resurjan o se fortalezcan, como ha sucedido con las denominadas disidencias de las FARC y con el ELN respectivamente.

Por esta razón, es indispensable tener presente un factor clave para el diseño de la estrategia de seguridad y defensa: la interacción operativa y organizacional en las esferas no-estatales⁷⁴, donde estos tres tipos de estructuras criminales desarrollan sus actividades ante la falta de presencia efectiva y legítima del Estado⁷⁵.

Frente a esto, se debe considerar que en los conflictos contemporáneos existen *“dos centros de gravedad no tradicionales: la opinión pública, y el liderazgo que organiza y dirige esa opinión. Para que un gobierno objetivo como el de Colombia recupere la lealtad de la población, debe emprender varios grupos de actividades políticas, económicas, sociales y de seguridad estrechamente relacionadas a nivel estratégico (o macro). (...) Pero tres elementos básicos son las claves*

⁷³ MANWARING, Max. Translating Lessons Learned in Colombia and Other Wars Among the People: Confronting the Spectrum of 21st Century Conflict. Small War Journals. 2013. <https://smallwarsjournal.com/jrnl/art/translating-lessons-learned-in-colombia-and-other-wars-among-the-people-confronting-the-spe>

⁷⁴ BOBIC, Marinko. (2014) Transnational organized crime and terrorism: Nexus needing a human security framework .Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.1080/17440572.2014.927327>

⁷⁵ Op. Cit. BOBIC, Marinko (2014)

comprobadas para un mundo estable, pacífico y próspero: establecer condiciones de seguridad, desarrollar capacidades y fomentar una gobernanza legítima.”⁷⁶

Por lo tanto, se requiere un paradigma que parta de establecer como el centro de gravedad la legitimidad y efectividad del Estado, para que a través de la acción integral se combinen: **(i) las intervenciones de la Fuerzas Públicas para el control territorial y de la institucionalidad requerida para el imperio de la ley; (ii) la gestión de las entidades estatales encargadas de garantizar la gobernabilidad, la prestación de servicios básicos de calidad y las inversiones necesarias para interconectar los territorios apartados que en la actualidad son controlados por las redes criminales; y (iii) la participación del sector privado para dinamizar la actividad económica lícita y consolidar un tejido socioeconómico capaz de generar resiliencia frente a la criminalidad y la violencia, superar la pobreza y generar las condiciones para la movilidad social y la prosperidad incluyente.**

De igual forma, es necesario que el enfoque sea territorial y diferenciado para poder *“explorar qué tipos posibles de orden y de arreglos institucionales, que no pasan por la autoridad de un Estado centralizado y absoluto, y que de hecho ya están presentes en nuestra realidad podrían servir como el punto de partida de una nueva institucionalidad, constituida por un Estado mínimo pero legítimo”⁷⁷.*

El paradigma para la concepción político-estratégica debe partir del reconocimiento de los problemas de seguridad desde un enfoque de violencia organizada, en el marco de una guerra de cuarta generación o conflicto asimétrico, y tomando en consideración la convergencia e interrelación de amenazas convencionales con las asimétricas e híbridas presentes en el actual contexto estratégico. Esto requiere definir respuestas acordes al tipo de riesgo y amenazas, estableciendo si están al nivel estratégico, operativo o táctico, para no generar confusiones que impidan alcanzar el estado último deseado que se busca con los objetivos políticos para la seguridad y la defensa nacionales.

De acuerdo con el profesor Max Manwaring *“es importante comprender que la información, no la potencia de fuego, es la moneda estratégica sobre la que se lleva a cabo la guerra no convencional moderna; y que los instrumentos operativos clave del poder son la inteligencia, la propaganda, la diplomacia pública, los medios de comunicación, el tiempo y la flexibilidad. Estos son los tipos de instrumentos del arte de gobernar (es decir, el poder) que en última instancia pueden capturar la opinión pública e influir en los tomadores de decisiones”* (Manwaring, 2013).

⁷⁶ MANWARING, Max y FISHEL, John. Uncomfortable Wars Revisited. OKLAHOMA. 2006. P. 245.

⁷⁷ SALAZAR, Boris y CASTILLO, María del Pilar. La hora de los dinosaurios: conflicto y depredación en Colombia. Cali: Universidad del Valle, 2001. P.14.

Como lo señala Max Boot, en su historia sobre la guerra de guerrillas, “el avance más importante de ésta en los últimos doscientos años ha sido el aumento de la opinión pública”⁷⁸ favorable a sus proyectos políticos.

Por otra parte, en cuanto a los procesos de negociación con insurgencias, resulta indispensable tener presente que el proyecto revolucionario de corte marxista-leninista no es un evento o un acontecimiento, es un proceso que busca capturar la voluntad del pueblo para lograr un cambio político, económico y social radical.

*En términos de Guillén (y adoptados por otros pensadores y practicantes socialistas “nuevos” y “viejos”), la guerra total (la guerra larga) no incluye lugar para el compromiso u otras opciones que no alcancen el objetivo político final: el cambio político radical. Como consecuencia, las negociaciones no pueden considerarse un estado final. Más bien, las negociaciones son medios tácticos y operativos para ganar tiempo. Vladimir Ilich Lenin fue directo en su declaración: “Las concesiones son un nuevo tipo de guerra”.*⁷⁹

Esto implica reconocer que los procesos de negociación, del lado de los insurgentes, pueden responder a las estrategias definidas en el marco de la combinación de todas las formas de lucha; es decir a una búsqueda por parte de los actores criminales del reconocimiento político que les abra espacios en las instancias democráticas para posicionar sus narrativas contra la propia institucionalidad democrática, al tiempo que mantienen estructuras armadas para continuar con las actividades criminales que les permiten el control territorial y la confrontación por medios de la violencia organizada contra el régimen político y democrático.

Por lo tanto, las negociaciones deben orientarse tanto a generar las condiciones para la desmovilización y reincorporación de quienes deseen dejar las armas, como a llenar los espacios territoriales controlados por las estructuras criminales. Teniendo siempre presente que las insurgencias podrían recibir el apoyo de fuerzas convencionales externas que les permiten contar con mayores capacidades o ser instrumentalizadas para el logro de objetivos estratégicos de actores externos o extrarregionales⁸⁰. En un contexto estratégico como el actual, es posible que un grupo como el ELN pueda instrumentalizar las negociaciones y, en el largo plazo, recibir el apoyo de fuerzas convencionales como las de Venezuela, país que tiene una hipótesis de guerra contra Colombia y una doctrina de guerra asimétrica desde 2004⁸¹.

78 BOOT, Max. *Invisible Armies: An Epic History of Guerrilla Warfare from Ancient Times to the Present*. Liveright Publishing Corporation. Primera Edición. 2013. P. 566.

79 MANWARING, Max. *The Complexity of Modern Asymmetric Warfare*. University of Oklahoma Press. 2012. p.142.

80 “Las guerrillas son más efectivas cuando pueden operar con apoyo externo, especialmente con unidades del ejército convencional. Desde el punto de vista de la guerrilla, la ventaja más importante que pueden tener además de tener una causa popular es tener apoyo externo. Lo mejor de todo es poder operar en conjunto con unidades convencionales, ya sean propias o aliadas. Esto mantiene a un ejército convencional fuera de balance. Cuando se concentra para luchar contra las unidades principales de la fuerza, deja sus líneas de comunicación vulnerables a los ataques de la guerrilla”. Ibidem.

81 “En noviembre de 2004, Hugo Chávez se dirigió a las Fuerzas Armadas Nacionales (FAN) de Venezuela con el objetivo de desarrollar

Se requiere una arquitectura institucional que sea capaz de entender, explicar y responder al entorno de seguridad global y a la violencia organizada interna, que sea capaz de definir los intereses nacionales acordes al nuevo contexto estratégico, desarrollando las capacidades necesarias para:

- Definir un paradigma para el proceso de planeación estratégica y toma de decisiones, que integre los elementos de legitimidad, unidad de esfuerzo, capacidad militar, aislamiento –interno y externo–, la información, la inteligencia y las alianzas y la cooperación bilateral o multilateral, orientados y centrados en la protección de la población y la generación de las capacidades necesarias para garantizar la seguridad y defensa nacional que exige el actual contexto estratégico.
- Asignar recursos para el desarrollo de capacidades disuasivas y de inteligencia estratégica que permitan anticipar y responder a los riesgos y las amenazas que se identifican en el actual contexto estratégico, en particular frente a las acciones de injerencia, influencia y penetración que desarrollan los Estados revisionistas y regímenes autócratas para avanzar en el logro de sus intereses geopolíticos y geoestratégicos. En particular, es necesario diseñar protocolos para la integridad de la información electoral y contramedidas frente a las tácticas de desinformación que buscan desestabilizar el país e influir en los procesos democráticos.
- Desarrollar capacidades que integren elementos de poder político-diplomáticos e informativo-comunicacionales frente a las acciones desestabilizadoras promovidas por actores estatales externos. Esto incluye la adopción de un régimen de sanciones contra los responsables, publicar nombres de los agentes, de sus patrocinadores y financiadores, con el fin de contrarrestar las acciones que se orientan a la captura de élites políticas, de opinión y académicas.
- Generar conciencia situacional y resiliencia social frente a los riesgos y las amenazas, tanto convencionales como no convencionales, ya sean asimétricas o híbridas, cuyas tácticas pueden ser instrumentalizadas por organizaciones criminales y por actores estatales regionales o extrarregionales.
- Desarrollar una cultura de defensa y seguridad que integre elementos para la defensa nacional, la seguridad pública y la seguridad ciudadana, que reconozca y se oriente a responder de forma permanente y adaptable a los riesgos y las amenazas convencionales y no convencionales. Para esto es fundamental involucrar a distintos sectores

una nueva doctrina de defensa para el conflicto contemporáneo a través de un documento denominado “El Nuevo Mapa Estratégico”. Unos meses después, en abril de 2005, en el I Foro Militar sobre Cuarta Generación y Guerra Asimétrica en Caracas, Chávez presentó este documento y dijo: “Hago un llamado a todos a iniciar un... esfuerzo para comprender las ideas, conceptos y doctrina de la guerra asimétrica”. Años después, en 2007, Chávez intentó legitimar su transformación del ejército venezolano a través de un referéndum constitucional que fracasó. No obstante, en septiembre de 2008, utilizó un decreto ejecutivo para transformar al ejército venezolano de una estructura convencional con capacidades sobre los dominios de la Defensa a una estructura asimétrica centrada en el control del territorio venezolano. Las nuevas Fuerzas Armadas Bolivarianas (FANB) de Venezuela estarían conformadas por cinco (5) Regiones de Defensa Integral, denominados “REDI”, integrados con milicias civiles y otros grupos de crimen organizado repartidos en veinticuatro 24- Zonas de Defensa Integral conocidos como “ZODI”.

HUMIRE, Joseph. Asalto Asimétrico a Colombia. Center for a Secure Free Society. 19 de mayo de 2021.
https://www.securefreesociety.org/research/asalto-asimetrico-a-colombia/#_ednref8

y actores de la sociedad civil, a los tomadores de decisión y a los medios de comunicación.

- Construir una arquitectura institucional orientada a la acción cívico-militar unificada, la coordinación interagencial y la cooperación intergubernamental.
- Priorizar en intervenciones integrales para enfrentar en toda su complejidad las cadenas de valor y suministro de las redes criminales de violencia organizada con el fin de debilitar sus centros de poder.
- Reforzar las alianzas tradicionales y establecer nuevas, priorizando una agenda de cooperación bilateral y multilateral orientada al desarrollo de capacidades, especialmente en materia de inteligencia, información, asistencia judicial mutua, asistencia técnica y transferencia de tecnología.
- Superar la tendencia a limitar los esfuerzos estrictamente a atender las dinámicas criminales y delictivas habituales y la gestión de crisis coyunturales.

Capítulo 2. Claves para una gestión estratégica de la Defensa Nacional

César Andrés Restrepo Flórez

Director seguridad urbana de Probogotá e investigador Senior del ICP

I. Presentación

A finales del siglo XX Colombia era considerado como uno de los países que conformaban el club de estados fallidos del mundo. Financiado por el narcotráfico y enquistado en élites regionales con inmenso poder político, el crimen organizado y el terrorismo habían logrado expandirse en toda la nación y llevar la violencia a su máxima expresión, con más de 30.000 homicidios y 3.000 secuestros por año.

Mientras que el crimen y la violencia se esparcían por el territorio nacional, las Fuerzas Armadas sufrían de un **escaso apoyo en recursos, desarrollo organizacional y acción interagencial** por parte del Gobierno nacional y el Congreso de la República, dejando a los ciudadanos a merced de regímenes criminales que gobernaban de facto amplios territorios.

La clasificación de “estado fallido” (Mason, 2001) sirvió como campanazo para movilizar al país frente al **riesgo de supervivencia** que enfrentaba. En 1998, un nuevo gobierno asumió sus responsabilidades con un mandato ciudadano claro de recuperar la vigencia institucional a partir de la recuperación del imperio de la ley y el desarrollo de capacidades institucionales que permitieran construir un ambiente de seguridad y estabilidad mediante la negociación política o la aplicación de la ley.

En el sector defensa y seguridad esto se tradujo en tres acciones clave: el **aumento de los presupuestos, la modernización de las FF. AA. y el programa de cooperación del Gobierno de los Estados Unidos de América en apoyo al Plan Colombia**. Como resultado, los secuestros disminuyeron en más del 96 % (MDN, 2022), y los homicidios alcanzaron su cifra más baja en por lo menos cuarenta años. Esto se tradujo también en el **aumento de la legitimidad de las fuerzas militares**, que alcanzaron hasta 90 % de favorabilidad en 2008 (Invamer, 2022).

Después de 11 años de esfuerzos sostenidos para la construcción de estabilidad fundamentada en el control del territorio, el debilitamiento del crimen y la protección de los ciudadanos, la visión trazada a finales del siglo XX dio su mayor fruto: el **ahogamiento de los espacios y medios necesarios para la supervivencia del principal grupo terrorista que amenazaba al país.**

Sin embargo, la desmovilización de las FARC derivada del acuerdo de La Habana nunca significó el fin de los retos de seguridad interna. Organizaciones terroristas como el ELN, grupos criminales organizados y enclaves de economías criminales siguieron vigentes. Además, al menos un 30 % de los combatientes de las FARC continuaron en armas.

La promoción del acuerdo con las FARC bajo el rótulo de una paz alcanzada, invisibilizó los riesgos de una desmovilización parcial en el marco de un posacuerdo lleno de desafíos de seguridad para los ciudadanos generados por organizaciones ilegales persistentes que tuvieron a su disposición espacios libres para su reacomodación y el fortalecimiento de su poder económico y criminal.

El freno al desarrollo de capacidades operacionales de las FF. AA. debilitó sus capacidades de anticipación y adaptación a los riesgos de seguridad, e implicó su repliegue progresivo de las zonas más críticas de confluencia entre organizaciones armadas y economías criminales. De este modo, se terminó por materializar uno de los temores más advertidos antes de la firma del acuerdo: **la pérdida de conquistas en la restitución del imperio de la ley y la legitimidad institucional.**

Prueba de lo anterior es la **reubicación de los grupos armados persistentes en territorios abandonados por estructuras desmovilizadas, el incremento de los cultivos de hoja de coca en más del 500 % en tan solo cuatro años**, su máximo histórico de producción potencial —más de 1000 toneladas año—, y el **repunte de indicadores como el homicidio, las masacres y el desplazamiento forzado en esas zonas.**

Asimismo, **la intensificación de la extracción ilegal de minerales, la dispersión y relocalización de la deforestación, incluso el redespiegue de estructuras con capacidad de asumir control social, económico y político de comunidades en sus zonas de actuación.** Si bien los indicadores principales del Ministerio de Defensa Nacional sobre acciones ofensivas se han mantenido con una tendencia a la baja, la realidad es que **la medición determinante del deterioro de la seguridad la ofrecen el debilitamiento de la capacidad de promoción del imperio de la ley, la legitimidad institucional y la confianza ciudadana en esos territorios.**

El análisis desarrollado en este documento tiene en cuenta los anteriores elementos caracterizadores de la defensa nacional, recoge las características de proyección de capacidades conjunta,

coordinada e interagencial y reconoce los principios de gestión sostenible, adaptable y flexible con el fin de proponer líneas de acción para atender los retos y desafíos que ofrece el contexto estratégico global, regional y nacional para la defensa de la soberanía, la integridad del territorio, la independencia y el orden constitucional.

II. La necesidad de una nueva visión estratégica: preguntas frente a un contexto amenazante

La agenda para la seguridad y la defensa nacional durante la próxima década no está determinada estrictamente por los riesgos y amenazas del contexto interno. Las dinámicas actuales de seguridad regional y global conforman un conjunto de desafíos inmensos que instituciones, sociedad e individuos aún están pendientes de comprender. Una geopolítica caótica con un multilateralismo en crisis, escenarios de conflicto asociados con la participación de naciones vecinas y extrarregionales, así como la compleja agenda de crimen organizado transnacional, el cambio climático, los recursos estratégicos y el ciberespacio representan fuentes de amenazas que deben ser atendidas con igual o mayor empeño.

Para afrontar estos desafíos, **el país necesita de autonomía estratégica en hardware y software con el fin de abordar los riesgos de seguridad y defensa. Esta autonomía demanda la renovación de equipos y la generación de capacidades avanzadas de interoperabilidad que le brinden ventajas multidominio; el desarrollo de capacidades robustas de ciberseguridad y ciberdefensa; y la recuperación de su rol de liderazgo regional para la ampliación de su entorno de seguridad primario.** De igual manera, las FF. AA. de Colombia deben desactivar, mediante un ejercicio profesional, transparente e íntegro de su misión, la campaña nacional e internacional de debilitamiento institucional que pretende socavarlas como instituciones clave en la construcción de estabilidad y seguridad.

Si bien la lista de necesidades puntuales es larga y compleja, **el mayor desafío está en la necesidad de reconstruir una visión estratégica de seguridad y defensa** determinada por un estado final deseado en el que la estabilidad, seguridad, desarrollo e imperio de la ley sean los términos que definen un contexto de paz.

Identificar los desafíos para las FF. AA. en el corto y mediano plazo requiere **entender los efectos del proceso de paz en la visión estratégica nacional sobre seguridad y defensa**, a la luz del camino que condujo al país hacia el punto de partida en la construcción de estabilidad y seguridad sostenibles. Asimismo, es necesario **identificar las amenazas que atentan contra un sistema de gestión de la defensa y la seguridad que garantice la adaptación, flexibilidad y sostenibilidad de**

las capacidades para ponerse a la vanguardia de los desafíos. Lo anterior con base en la promoción y desarrollo del proceso de planeación de capacidades que enlace la realidad del contexto estratégico con las necesidades de estructura de fuerza y su generación oportuna.

Apostar a esa ruta garantizará que las FF. AA. tengan mayor probabilidad de éxito en resolver la ecuación de capacidades necesarias para sobrevivir a un contexto estratégico colmado de amenazas (Restrepo, 2022) y cumplir cabalmente su misión ofreciéndole un país estable y seguro a los colombianos.

III. La protección de la nación: aproximación conceptual a la Defensa Nacional en Colombia

La defensa nacional está definida en el marco de la Constitución Política de 1991 a partir de la nominación de instituciones militares (el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea) como **responsables de la plena vigencia y existencia de la soberanía, la integridad territorial, la independencia y el orden constitucional**.

En cumplimiento de ese mandato constitucional las Fuerzas Militares de Colombia han asumido durante las últimas 3 décadas responsabilidades tanto el ámbito externo como interno, con base en **una estructura colaborativa con fuerzas de seguridad para responder a riesgos y desafíos que se interrelacionan de forma multidimensional** para convertirse en amenazas considerables contra la nación, sus habitantes y su patrimonio.

Dada la naturaleza compleja y la indivisibilidad de los riesgos y amenazas que enfrenta la nación, las FF. MM. en el ejercicio de su misión constitucional han desarrollado **un modelo de coordinación y combinación de capacidades que involucra al cuerpo policial en funciones particulares de asistencia dirigidas a robustecer la calidad de su servicio** y sus estándares democráticos. Esto dio lugar a un sistema de seguridad y defensa nacional de facto que, sin ser estructurado a través de una norma legislativa, ha resultado funcional para la asignación de roles y misiones, la definición de estructura de fuerza y la gestión del esfuerzo operacional frente a factores de riesgo que son indivisibles en compartimientos de atención aislada.

Durante 24 años las FF. MM. de Colombia han desarrollado un proceso permanente de transformación enfocado en el **desarrollo de capacidades** que les brinden la posibilidad de mantenerse a la vanguardia de las amenazas y desafíos para el cumplimiento de su misión, configurándose como un cuerpo militar enfocado en la modernización y profesionalización permanente. La visión estratégica de la acción de seguridad y defensa nacional en Colombia se consolidó a lo largo de 15 años como un esfuerzo conjunto, coordinado e interagencial dirigido a la **estabilización, consoli-**

dación y proyección de la seguridad en todo el territorio con miras a la construcción de una seguridad sostenible que cierre espacios a la violencia, el crimen y la inestabilidad social, económica y política.

El involucramiento de las FF. MM. de Colombia en labores de seguridad interna representa **el desarrollo operacional de una concepción integral de la seguridad**. Una evolución conceptual novedosa en el ámbito de la seguridad dirigido a responder a los riesgos y amenazas particulares que enfrenta la nación. No una renuncia a su rol de defensa de la soberanía y la integridad del territorio.

Con base en la defensa nacional las FF. MM. también han aportado a **la lucha contra el crimen transnacional organizado** en ámbitos en los cuales la fuerza policial tiene una proyección limitada. Así mismo, de manera progresiva se ha puesto al frente de asuntos relacionados con la integración y apoyo al desarrollo de la periferia nacional, la atención de desastres y emergencias naturales, el desarrollo tecnológico y la protección de activos estratégicos. Es posible señalar que **la visión estratégica y la disposición institucional de las FF. MM. de Colombia en relación con los riesgos y amenazas de seguridad se ha ubicado a la vanguardia de los desafíos que enfrentará el mundo en el futuro próximo**.

La ejecución conjunta y coordinada de los organismos de seguridad del Estado de las misiones constitucionales de defensa y seguridad han determinado la configuración de una sombrilla de seguridad nacional que favorece la visión integral del contexto estratégico para la definición de esfuerzos principales y secundarios que contribuyan a la soberanía, la independencia, la integridad territorial y el orden constitucional.

Más allá de su mandato, el resultado alcanzado es la generación de servicios que apuntan a la protección del individuo en diferentes dimensiones de riesgo. **Un desarrollo doctrinario y operacional que ha logrado fusionar la visión tradicional de Fuerzas Militares, dirigida a la aplicación de la fuerza para garantizar la seguridad del Estado, con el enfoque moderno de seguridad humana, el cual busca superar los factores intersectoriales que favorecen el posicionamiento de la violencia como herramienta de sometimiento de los individuos**.

Así las cosas, la defensa nacional en Colombia se ha consolidado como un ámbito en el cual se ejerce la misión constitucional en su amplitud para la protección de las instituciones y de los ciudadanos sin una diferenciación categórica. Una acción que —estructurada bajo los estándares estrictos de las leyes internacionales que delimitan el campo de acción en su misionalidad— aporta a la construcción de paz, el impulso al desarrollo, la protección de los derechos humanos y la defensa de la libertad.

IV. Las amenazas a la nación: aproximación contextual a la defensa nacional en Colombia

En el año 2015 el Ministerio de Defensa Nacional definió los elementos constitutivos para la configuración de **una hoja de ruta que permitiera capitalizar los resultados de un eventual acuerdo de paz con las FARC** como el punto de partida hacia un estado final deseado de la seguridad y la defensa para Colombia que se podría definir como estabilidad sostenible, imperio de la ley y proyección regional. (MDN, 2015)

Con un horizonte de tiempo proyectado a 2050, el Ministerio de Defensa identificó los desafíos para el corto, mediano y largo plazo que permitirían construir en Colombia un escenario sólido de seguridad interna y externa.

En el corto plazo se definió que el esfuerzo principal debía concentrarse en **la integración de los esfuerzos de defensa y seguridad para el desmantelamiento total de actores y factores generadores de violencia**, mediante la restricción del acceso a sus medios de supervivencia y la negación del territorio como factor determinante de resiliencia.

La construcción de seguridad y estabilidad internas, se complementaría con **un proceso sostenido de generación de capacidades disuasivas** creíbles frente a amenazas y fuentes de riesgo externas con base en el desarrollo de una estructura de fuerza acorde con los desafíos que estas imponían, así como **la consolidación de alianzas estratégicas** que contribuyeran a la disuasión y, eventualmente, **la multiplicación de fuerza**, así como **la promoción del liderazgo** en la construcción de seguridad regional como herramienta de anticipación preventiva frente a la evolución de factores de inseguridad.

El estado parcial proyectado de estabilidad interna y externa conduciría a la nación hacia **una fase de transición** que implicaría una transformación adaptativa del sistema de defensa y seguridad nacional. Dicha transición consistiría en **una intensificación de los esfuerzos de consolidación del control territorial, imperio de la ley y despliegue institucional**, que, en un contexto de fuentes de riesgo controladas, se concentraría en la protección e impulso al **despliegue de capacidades preventivas y disuasivas**, en el ámbito de la seguridad, y de **desarrollo económico, institucional y social en el ámbito interagencial**, cerrando definitivamente los espacios para el resurgimiento de aparatos violentos y criminales.

En esta fase la estructura del arreglo institucional de seguridad y defensa nacional debería empezar a **cambiar la configuración de sus capacidades hacia estructuras de fuerza con misiones**

especializadas en la atención de contextos de seguridad estable, riesgo de seguridad y defensa nacional. Una oportunidad para el desarrollo de un sistema de seguridad nacional que atendiera simultáneamente la seguridad ciudadana, la seguridad rural y la seguridad externa con base en **principios de especialización, focalización, disuasión y sostenibilidad.**

Terminada la transición, Colombia debería definirse como una nación con mínimo riesgo interno frente a factores que amenacen la vida y las libertades de los ciudadanos, la vigencia del imperio de la ley, la integridad del territorio y el despliegue institucional. Un país con estándares de excelencia en protección de los derechos humanos, seguridad ciudadana, seguridad pública y seguridad nacional. Con instituciones de seguridad y defensa capaces de anticipar y atender riesgos de seguridad multidimensionales sobrevinientes. Una nación líder en la construcción de estabilidad y promoción de la seguridad internacional.

Un estado final deseado traducido en la estructuración de un sistema de seguridad bajo principios de sostenibilidad, flexibilidad y adaptabilidad que desarrollara una visión de seguridad nacional conjunta, coordinada e interagencial para el cumplimiento de la misión constitucional y la garantía de una seguridad integral sostenible. Sin embargo, **la realidad de los acontecimientos parece demostrar la desestimación de dicha hoja de ruta** que ponía a disposición de la administración de la defensa y la seguridad una vía de aproximación hacia una nación con factores de riesgo interno superados y preparada para atender cualquier desafío externo.

En paralelo con la fase final de las negociaciones y durante los años subsiguientes los esfuerzos en la consolidación de los logros alcanzados durante tres lustros se fueron apagando. Los acuerdos de La Habana contribuyeron escasamente a la desmovilización de algo más del 60 % de los combatientes de las FARC, pero no permitieron superar la violencia localizada. El desarrollo de un proceso de desarme, desmovilización, reintegración y reinserción (DDR) superpuesto sobre enclaves de economías criminales terminó por poner en riesgo a civiles, ex combatientes y miembros de la fuerza pública comprometidos con el cumplimiento de los acuerdos, la superación de la violencia y de los factores que la avivan.

Grupos armados que se mantenían en la criminalidad y las facciones disidentes de las FARC aprovecharon la **duda estratégica**, generada por la confusión entre paz y el desmonte de un conjunto de factores de riesgo, para recuperar territorios, intensificar la violencia y reestructurar circuitos de crimen, corrupción y desinstitucionalización.

Los cientos de asesinatos de líderes sociales, desmovilizados, militares, policías, políticos y ciudadanos comunes son pruebas irrefutables de lo anterior. El aumento de la producción de narcóticos,

la extracción ilegal de minerales y la cooptación de los gobiernos locales fortalecieron las capacidades de los grupos criminales. La disminución del pie de fuerza, el deterioro de la inteligencia, la limitación de las capacidades operacionales y del despliegue geográfico de la Fuerza Pública, así como el ataque sistemático contra su legitimidad y legalidad, contribuyeron al deterioro de las condiciones de seguridad en diversos territorios del país. Especialmente aquellos que han sido históricamente afectados por la violencia y el crimen.

Volviendo sobre la hoja de ruta para la construcción del estado final deseado 2050, un conjunto de motivaciones y consideraciones voluntarias e involuntarias condujeron a **decisiones que pretendieron recorrer un camino de al menos 20 años en un periodo de meses**. Un desacierto que enfrenta a la nación a un riesgo creciente de vulnerabilidad frente a amenazas externas e internas con un costo inmenso en los derechos y libertades de las personas, la vigencia institucional, la protección del patrimonio nacional, la soberanía, la integridad territorial y la independencia nacional.

Mientras los últimos seis años han significado, por decir lo menos, **un estancamiento en la construcción de seguridad y estabilidad interna, el frente externo no ha sido menos complejo**. La idea de una paz consolidada a raíz de la firma de los acuerdos ha tornado a temas como la defensa nacional en poco relevantes, dada su asociación natural y exclusiva con asuntos de un conflicto interno que se supone superado.

La inexistencia de una cultura de la defensa y la seguridad nacional no les permite a los ciudadanos comprender la necesidad de mantener una defensa nacional vigorosa para hacer frente ante riesgos de agresión externa, amenazas contra activos estratégicos, atención de desastres naturales y la permanente garantía de la misión constitucional. Prueba de esto es que el Gobierno que termina no pudo gestionar los recursos para la renovación de la aviación estratégica básicamente por la barrera que le imponía asumir el costo político de una necesidad que es inaplazable.

En el frente externo, Colombia se enfrenta a **una expansión y consolidación de las redes criminales transnacionales**, una amenaza que supera la acción policial y de aplicación de la ley dadas sus características que amenazan en paralelo a la soberanía nacional, la seguridad del Estado y la vida de los ciudadanos. Entre otras, por su **evolución como vehículos eficientes para la intervención extranjera en asuntos internos**, el terrorismo internacional e, incluso, la captura de territorios. Estas dinámicas se dan en medio de una oleada de crisis internas en los países de la región y un **debilitamiento profundo del diálogo multilateral y la cooperación para la seguridad** que ha abierto espacios fecundos para la competencia geopolítica de potencias extra regionales, aumentando el riesgo de que América Latina deje de ser una zona de paz y estabilidad.

Esta condición histórica de paz y estabilidad regional es **un factor multiplicador de las vulnerabilidades nacionales en un contexto de inestabilidad regional**. El ambiente de cooperación y diálogo imperante motivó que Colombia pudiera sostener una postura defensiva disuasiva de defensa nacional fundamentada en la lucha contra los factores de riesgo con potencial de daño fuera de sus fronteras y el debilitamiento de aquellos que desde el ámbito externo han mantenido activos dichos factores de riesgo. Este ya no es el caso.

La ceguera estratégica de una mayoría del liderazgo nacional y los desafíos urgentes para la salvaguarda de la seguridad de la nación hicieron que los esfuerzos sectoriales tuvieran que concentrarse fundamentalmente en el desarrollo de una estructura de fuerza y capacidades de respuesta dirigidas a la superación de los riesgos y amenazas anteriormente descritos, dejando como resultado **un rezago en el desarrollo de capacidades multidominio para atender el contexto de seguridad de alto riesgo que se configura en el mundo**. En la práctica esto significa que **la nación aún no desarrolla capacidades avanzadas de defensa en guerra asimétrica fundamentadas en la explotación de los dominios cibernético, espacial y electrónico** con miras a ampliar sus destrezas de anticipación, disuasión, decepción y ataque.

La **duda estratégica** instalada tras los acuerdos, la débil cultura de la defensa y el deterioro de las relaciones cívico-militares terminaron por anular la posibilidad de una reflexión continua y productiva sobre las necesidades de definir, en el marco de la visión 2050, las características, capacidades y posturas que la nación deben asumir frente a un mundo caótico e inseguro.

Respuestas frente a un contexto amenazante: retos que enfrentará la Defensa Nacional durante la próxima década

La gestión de la defensa nacional es **un ejercicio simultáneo e integrado de política, estrategias, operaciones y tácticas**. Los asuntos de la guerra que naturalizan esta misión constitucional, sumados a aquellos de la nueva agenda dirigidos a resguardar, mantener y promover la estabilidad que prevenga el deterioro de la paz y la seguridad, conforman una compleja y frágil ecuación para el buen gobierno, la protección de las libertades de los individuos y los derechos y la conservación de la democracia.

En un contexto de riesgo global, regional y nacional creciente, dada la complejidad natural de la gestión de la defensa nacional, es necesario **adelantar una revisión estratégica** que haga una evaluación del estado de la hoja de ruta a 2050, con el fin de identificar los factores críticos que amenazan el proceso de consolidación del imperio de la ley, la estabilidad nacional y la seguridad integral, todos estos requisitos para el cumplimiento exitoso de la misión constitucional de defensa.

Esta revisión estratégica no puede desconocer que Colombia es una nación con unas características físicas y de origen, condiciones de contexto y fuentes de riesgo inmensamente particulares, por lo que no es posible replicar modelos de seguridad foráneos, ni fórmulas teóricas para la consolidación y proyección de su seguridad externa e interna.

Asimismo, ese ejercicio debe hacer una aproximación integral a los riesgos y amenazas más relevantes con base el proceso integral de planeación por capacidades con el fin de garantizar flexibilidad, sostenibilidad y adaptabilidad de la estructura de fuerza, pertinencia frente al carácter multidimensional de los desafíos de seguridad integral y sentido de oportunidad en la gestión para la anticipación frente a eventos críticos y su mitigación.

Dado lo anterior, **el diálogo institucional en torno a los asuntos de defensa debe considerar las siguientes dimensiones como pilares estructurales de la reflexión de política pública y claves para la gestión:**

Dimensión interna: la complejidad de la geografía nacional y la deficiencia en conectividad entre centro y periferia aún existentes obligan a las Fuerzas Armadas a sostener su rol de contribución a la seguridad interna desarrollando sus misiones de protección de la integridad territorial, la soberanía nacional y el orden constitucional.

La persistencia de “zonas grises” para el imperio de la ley, que han retornado progresivamente a condiciones de inestabilidad y control criminal de la mano de grupos armados fortalecidos por economías criminales, pone en riesgo la vigencia de la Constitución en todo el territorio nacional y somete a poblaciones locales al control social, político y económico de delincuentes.

Uno de los factores determinantes en la construcción de seguridad en Colombia ha sido **el desarrollo de una visión conjunta, coordinada e interagencial** para atender las urgencias de la necesidad e influir en la transformación de las zonas de riesgo. En este sentido, es necesario **revertir la tendencia a la separación de esfuerzos de seguridad y evitar un proceso de fracturación de la visión de seguridad** que se materialice en la proliferación de estructuras de seguridad dispersas, descoordinadas, sin una visión estratégica cohesionada, que quedarán a disposición de expresiones criminales e ilegales en el territorio.

En la dimensión interna, la revisión estratégica debe **considerar el robustecimiento de las capacidades y el desarrollo de un concepto estratégico integrado**, basado en los roles de cada uno de sus ejecutores, para ocupar el territorio colombiano con miras a generar el ambiente de seguridad necesario para el despliegue efectivo de la justicia, los servicios sociales e institucionales, la generación de capacidades y la promoción del desarrollo sostenible.

La transformación del territorio y la consolidación de la paz no será posible sin la participación de las FF. AA. como protectoras de la población, constructoras de estabilidad y garantes del imperio de la ley.

Dimensión externa: dos frentes convergen en la determinación del contexto que genera riesgos y desafíos a la seguridad nacional. En el frente de las relaciones internacionales, **el debilitamiento de la gobernanza para la construcción de seguridad internacional ha reactivado el juego político global** poniendo a prueba la relación de fuerzas entre las naciones y validando la construcción de alianzas estratégicas como acción anticipatoria frente a un fracaso potencial del sistema internacional en la gestión de crisis de seguridad externa o interna.

El segundo frente, la evolución de la defensa —tanto en la postura ofensiva como defensiva—, está caracterizado por **el efecto disruptivo de la revolución tecnológica y digital, la naturaleza de una sociedad fragmentada e individualista, los efectos del cambio climático y las limitaciones en el acceso a recursos de todo tipo.**

La convergencia de estos elementos en un solo escenario enfrenta las FF. MM. a una revolución en los asuntos militares, lo cual las obliga a una reflexión sobre la naturaleza vigente de la misión, la evaluación integral de las capacidades y límites actuales, la valoración multidimensional de los riesgos y amenazas, y, finalmente, la definición de una estructura de fuerza con una naturaleza multidominio, atributos de multiplicación de fuerza y disposición para la proyección.

Semejante desafío se presenta en **un contexto económico crítico agravado por la obligación de atender una transición energética** y un desarrollo tecnológico e informático con costos considerables, que las naciones deben asumir frente a ciudadanos carentes de una cultura de seguridad y defensa nacional.

Dado lo anterior, garantizar la soberanía, la integridad territorial, la independencia y el orden constitucional requiere que la visión estratégica de la defensa nacional para la próxima década se fundamenta en **estrategias para la construcción de alianzas confiables para el desarrollo de capacidades que fortalezcan la postura defensiva disuasiva y permitan proyectar acciones para la anticipación y neutralización de las campañas de rivales externos que buscan crear inestabilidad en la nación.**

Asimismo, es necesario poner en marcha **un plan de desarrollo de autonomía estratégica** que garantice los mínimos estándares estratégicos y operacionales para enfrentar un escenario global o regional crítico a partir de una capacidad de respuesta propia.

El cumplimiento de la misión constitucional en la actualidad depende de una observancia estricta de la defensa nacional como un bien público no politizado, que responda al contexto actual y no esté sujeta a la superación de hechos pasados, para poder neutralizar las amenazas activadas y mitigar los riesgos ordinarios y sobrevinientes.

Dimensión institucional: el sector seguridad y defensa nacional logró jalonar la reversión del proceso de estado fallido de Colombia hace un cuarto de siglo, con base en la comprensión de que la definición de un proceso permanente y progresivo de transformación, modernización y profesionalización era la ruta confiable para superar la indefinición estratégica, la debilidad de capacidades y la incompreensión de las dinámicas que determinan la transformación del contexto estratégico y el debilitamiento de la legitimidad institucional.

La gestión de los mayores desafíos de defensa y seguridad en Colombia estuvieron definidos por una característica casi única a nivel global: el enfrentar un conflicto armado interno sin suspender el marco constitucional, con apertura a resolver las fallas en el servicio y la conducción del cumplimiento de la misión con efectos en las libertades, los derechos y la vida de los ciudadanos, asimismo observando la mejora permanente del trato a los combatientes enemigos.

Aunque muchos observadores de los temas de seguridad y defensa nacional puedan señalar lo anterior como una realidad contraevidente, lo cierto es que es que una sumatoria de eventos y acciones refrenda dicha afirmación. **Desde la incorporación de los Convenios de Ginebra, pasando por el desarrollo de una institucionalidad especializada y una cultura de los derechos humanos en el interior de las organizaciones de seguridad del Estado, hacia el sometimiento permanentemente al escrutinio internacional en cabeza de instituciones como la Organización de Naciones Unidas y el Comité Internacional de la Cruz Roja.**

Los conflictos son situaciones de violencia extrema con altas probabilidades de ocurrencia de sucesos trágicos, muchos de ellos por fuera de las normas que los regulan. El conflicto colombiano no podía ser ajeno a esa realidad. No obstante, la institucionalidad colombiana nunca rehuyó la responsabilidad ante su ocurrencia ni la generación de acciones de corrección; así mismo, adoptó una postura reflexiva permanente que ha disminuido sustancialmente los comportamientos contra los derechos de las personas y el derecho de la guerra a lo largo de 20 años.

La misma postura ha ocurrido respecto a los procesos administrativos, las adquisiciones, la administración de personal, la gestión ambiental, la justicia especializada, la inclusión y el reconocimiento de la diversidad y el relacionamiento interagencial. Si bien una misión de tanta complejidad se traduce en desafíos continuos como resultado de la permanente evolución social, económica, cultural y política, las últimas dos décadas han demostrado voluntad, disposición y acción de las FF. AA.

para responder a los estándares que la sociedad y la ley les exigen.

Lo anterior es de la mayor relevancia en el contexto estratégico actual. **El debate electoral respecto a la seguridad y la defensa nacional se concentró en propuestas dirigidas a desmontar el modelo que ha brindado a Colombia la superación de su condición de estado fallido** y que ha permitido consolidar un escenario político y social en el que el traspaso del poder entre opositores políticos se da de manera democrática y pacífica, hay una mayor defensa de la vida y los derechos de las personas, y el país se proyectó como un líder regional en construcción de seguridad y estabilidad.

En tal sentido, **apostar por la destrucción del arreglo institucional y la reconfiguración de normas, estructuras, capacidades, cultura e instituciones, durante un periodo con factores suficientes para poner a prueba la resistencia de los avances en seguridad y defensa nacional, es una amenaza contra la vigencia del orden constitucional, la vida de los colombianos y el cumplimiento de la misión.**

Cambiar la red de hidrantes en la inminencia de un incendio es una apuesta por la expansión del fuego y la materialización de una tragedia. La defensa nacional debe ser atendida en sus debilidades, desafíos y oportunidades de mejora para superar el contexto estratégico de crisis, mientras se reordena la hoja de ruta para la materialización de la visión 2050 que determina el estado final deseado para una transformación estructural de la seguridad y la defensa nacional en un contexto de estabilidad sostenible.

Relaciones civiles - militares: la casi inexistente cultura de la defensa nacional de la sociedad colombiana ha favorecido la configuración de un imaginario entre los ciudadanos de la poca necesidad del desarrollo institucional y de capacidades, lo que termina debilitando el cumplimiento de esta misión constitucional. El más reciente ejemplo de esto es **la incapacidad del gobierno saliente de gestionar la reposición de la aviación estratégica al no encontrar espacio en la discusión pública para cumplir con esta obligación** necesaria para la garantía de la soberanía, la integridad del territorio y la independencia nacional.

La superación de este obstáculo en el pasado estuvo mediada por la necesidad urgente de los ciudadanos de recibir protección frente al desborde de la violencia y la destrucción ejercida por una amenaza.

En la actualidad, **la promoción de un falso imaginario de consolidación de la estabilidad y seguridad en la nación por la desmovilización parcial de las FARC ha dado lugar al alejamiento entre las FF.AA. y los ciudadanos, que se ha traducido en un desconocimiento creciente y desestimación de estos sobre las necesidades que enfrentan la seguridad y la defensa nacional en relación con la evolución de los riesgos y amenazas.**

Este escenario afecta no solo las compras, las reformas normativas y el sostenimiento de niveles óptimos de alistamiento, sino que impacta directamente su involucramiento directo en apoyo a las FF. MM., incluyendo el reclutamiento para la renovación permanente de los cuerpos militares de la nación. Aunque las debilidades del reclutamiento no son un problema exclusivo de Colombia, sí **representa un factor crítico para una nación con recursos limitados para la gestión de la defensa y la seguridad.**

Las relaciones cívico-militares, en asocio con la promoción de la cultura de la defensa construyen la base nacional que invita a los ciudadanos a refrendar su compromiso con la defensa de la soberanía, la independencia y la integridad territorial, y a reconocerse como parte indivisible de una nación y soporte para su supervivencia en el tiempo.

Dado lo anterior, una revisión estratégica de la defensa nacional debe tomarse en serio la superación de la narrativa de la “militarización” de la sociedad colombiana que fractura la unidad nacional y mina la vigencia de la Constitución y los principios nacionales, con dividendos positivos para competidores y amenazas externas.

La defensa de una nación es responsabilidad exclusiva de sus nacionales. Una nación que considera ajena su responsabilidad con la seguridad y la defensa nacional está en máximo riesgo.

Capacidades: el objetivo estratégico de las instituciones de seguridad y defensa nacional de las últimas dos décadas estuvo dirigido a recuperar la seguridad y la estabilidad en el país con miras a recuperar el imperio de la ley, revitalizar la legitimidad institucional y proteger los derechos y la vida de sus ciudadanos. En tal medida el desarrollo de capacidades se concentró mayoritariamente en la estructuración y generación de áreas de capacidades con los componentes necesarios para el cumplimiento de las tareas que permitieran conseguir y consolidar dichos objetivos.

No obstante, dos décadas son un periodo largo y, en la medida que se avanzaba en el cumplimiento de los objetivos, nuevos riesgos y amenazas fueron surgiendo, el contexto estratégico fue cambiando, configurándose nuevas necesidades de áreas de capacidades. Las instituciones de defensa nacional no fueron inferiores a esos desafíos y desarrollaron áreas misionales de protección de activos estratégicos de la nación, atención de desastres y emergencias y apoyo al desarrollo del país como complemento a una misionalidad ampliada.

En el ámbito de la defensa dos programas de recursos extraordinarios permitieron que las capacidades para el fortalecimiento de la postura disuasiva y proyección se actualizarán y potenciarán en relación los desafíos que imponían las amenazas externas y los factores de riesgo no convencionales. No obstante, este proceso sigue siendo un esfuerzo extraordinario que no logra atender

la necesidad de transformación adaptativa con base en criterios de anticipación y estándares de autonomía estratégica. Las razones se aprecian en el desarrollo de las anteriores dimensiones.

El contexto estratégico contemporáneo exige un desarrollo permanente de las capacidades de defensa para sostener su poder disuasivo que garantice escenarios de estabilidad y paz, y en el caso de que una amenaza no estime dicha disuasión, garantice una respuesta oportuna y efectiva que disminuya al mínimo posible el daño infligido.

Operaciones cibernéticas, así como electrónicas, de información y decepción, especiales se suman a las que definen la guerra convencional en un ambiente operacional multidominio donde la guerra asimétrica determina un pulso por ganar la relación de fuerza que conduce a la derrota del enemigo. En este espectro **la ecuación de capacidades (doctrina + organización + material y equipo + personal + infraestructura) toma una relevancia inusitada** dada la necesidad de cubrir diversos espectros de la guerra de forma eficaz con recursos y autonomía estratégica limitada.

Uno de los retos más grandes que enfrenta la defensa nacional en ese escenario es **dotar a las instituciones de defensa de las herramientas necesarias para el desarrollo de capacidades que le permitan disminuir vulnerabilidades en un entorno de guerra multidominio**. Frente a esto, en primer lugar, hay que definir un fondo de financiación del desarrollo de capacidades de defensa, estructurado con base en fuentes de recursos ordinarios y que consoliden una cultura nacional de actualización y alistamiento permanente para la defensa de la nación.

Por otra parte, se requiere estructurar procesos de adquisición y alianzas estratégicas que deriven en transferencia de tecnología y que impulsen el desarrollo de una industria de defensa más robusta que recupere los esfuerzos de investigación y desarrollo. El mundo enfrenta un panorama de conflictos en las décadas siguientes, una realidad que debe **incentivar al país a trabajar en este frente para el desarrollo de autonomías, progreso tecnológico y consolidación de un sector productivo**.

Invertir en capacidades, financiar y mantener su alistamiento es la mejor forma de prevenir la ocurrencia de un conflicto. Igualmente, en caso de materializarse un conflicto, esto contribuiría a disminuir sus costos. **Descuidar el desarrollo de capacidades no solo asegura la guerra sino la ruina de la nación**.

Bienestar: quizás el componente más relevante de la ecuación de capacidades es el personal, dado que es el factor humano el que crea, gestiona e integra las demás capacidades para el cumplimiento de la misión. Los hombres y mujeres que portan las armas de la nación son ciudadanos

con una condición especial: un proyecto de vida dirigido a la protección de la nación y sus nacionales.

Justo esa condición es la que explica la existencia de regímenes especiales, servicios sociales y beneficios focalizados para ellos y sus familias. Al ser su proyecto de vida el servicio a la nación, los demás ciudadanos aportan a la consolidación de un bienestar que soporte su disponibilidad al servicio y el desarrollo de su proyecto de vida y el de sus familias

El Ministerio de Defensa Nacional ha sostenido de manera permanente un área de acción dedicada a la mejora del bienestar de los uniformados en ámbitos como la salud, la educación, la vivienda, el bienestar familiar y la proyección profesional. Adicionalmente, ha defendido el régimen de seguridad social especial que los cobija en retribución por su dedicación incondicional a la protección de la nación. **Este campo de actuación debe mantenerse permanentemente y tener revisiones periódicas para atender los efectos que tienen las transformaciones sociales y económicas del país.**

Legitimidad: el cumplimiento de la misión de defensa nacional se vuelve imposible para una fuerza militar si el pueblo desconfía de su voluntad de servicio y su compromiso con la legalidad. Las instituciones militares están estructuradas en torno a principios robustos y una disciplina férrea que le brinden el reconocimiento de legitimidad a su rol en la sociedad.

Dado lo anterior, las instituciones de defensa nacional deben mantener esfuerzos permanentes de integridad y, en el caso de su violación, de aplicación efectiva de la ley para resguardar la legitimidad de las instituciones y sus integrantes. El trabajo conjunto del sector defensa con la OTAN, las buenas prácticas de contratación gobierno a gobierno, los mecanismos de transparencia, entre otras herramientas son antecedentes que refrendan la conciencia institucional en ese frente.

Sin embargo, en los campos de la integridad y la legitimidad siempre hay oportunidades de mejora. En este sentido **el sector seguridad y defensa nacional debe proteger los esfuerzos en generación de información, transparencia y rendición de cuentas como punto de partida para la construcción de legitimidad**, el mejoramiento de las relaciones con los civiles y el desarrollo de una nueva cultura de la defensa. Cualquier deterioro en ese frente significará una crisis de legitimidad para las instituciones y sus líderes.

Adicionalmente, las FF. MM. deben recuperar la iniciativa en la comunicación estratégica hacia los ciudadanos para transmitirles su rol en la defensa de los derechos y las libertades, así como en la protección de la nación. En este sentido resulta determinante promover la cultura de la defensa y la seguridad e identificar aquellos asuntos que crean grietas entre civiles y militares, siendo fundamental el estudio de las quejas y denuncias ciudadanas para ofrecer respuestas ágiles y oportu-

tunas. Asimismo, la intensificación de la difusión de información sobre acciones, resultados, buen gobierno e integridad institucional.

La revisión estratégica debe dedicar un esfuerzo particular a identificar procesos y líneas de esfuerzo que conduzcan a la instrumentalización política del cumplimiento de su misión. Profesionalismo y especialización misional son esfuerzos significativos para aislar las instituciones militares del debate político y blindar su compromiso con la defensa de la Constitución y el cumplimiento de la misión.

La vitalidad del sistema de defensa nacional depende de la confianza de sus ciudadanos en que el cumplimiento de su misión se desarrolla de manera legítima, con lo cual gana su apoyo incondicional.

Seguridad jurídica: las Fuerzas Militares de Colombia tienen a su cargo las armas de la nación y el derecho al uso legítimo de la fuerza por mandato constitucional. Además de representar una de las mayores responsabilidades en el sistema institucional democrático colombiano, el cumplimiento y ejercicio de estos es una fuente de riesgos extraordinarias determinada por la gravedad de su significado práctico.

Lo anterior describe el marco que da origen a la Justicia Penal Militar, un órgano de justicia especializado dirigido a atender los asuntos judiciales que surgen del cumplimiento de la misión, con el fin de determinar si hay una violación o incumplimiento de las normas aplicables, así como la responsabilidad que se deriva de una mala práctica y los efectos que esta genera.

Dado que los asuntos de la guerra están revestidos de un grado de complejidad amplísimo que reúne factores contextuales, operacionales, comportamentales e institucionales, este cuerpo judicial desarrolla la valoración de cada caso jurídico que se derive del ejercicio legítimo de actividades misionales, con el fin de dar un trato justo a los involucrados en el marco de la especial asignación de mandatos y derechos por parte de la Constitución.

En tal medida, **eliminar o debilitar la Justicia Penal Militar significa dejar a los miembros de las instituciones militares con una carga de responsabilidad superior a la de los ciudadanos comunes y corrientes, bajo el marco de juzgamiento de quienes no han sido encargados de cuidar las armas de la nación y del ejercicio legítimo de la violencia.** Una acción en este sentido causará un daño profundo a la seguridad y la defensa nacional derivado de la inseguridad jurídica que caracterizaría el cumplimiento de la misión, dejando a las Fuerzas Militares sin voluntad de combate.

En términos de seguridad jurídica, la revisión estratégica debe enfocarse en **el fortalecimiento de las capacidades de investigación judicial de la Justicia Penal Militar y la ampliación de sus capacidades de procesamiento y juzgamiento** para aumentar la eficiencia del sistema. Medidas que deben responder a un análisis estructural de las condiciones actuales del sistema de justicia especializado.

Por lo tanto, es imperativo el desarrollo de una campaña de comunicaciones que explique la naturaleza de ese sistema especial de justicia, su jurisdicción y sus indicadores de resultados. Adicionalmente, se debe publicitar la naturaleza de las sentencias acusatorias y absolutorias con miras a fortalecer la legitimidad institucional, contribuir al conocimiento de los desafíos en el cumplimiento de la misión y promover la cultura de la defensa nacional.

Anotaciones de cierre

Un consenso nacional condujo a los colombianos a juntar esfuerzos y apoyar la acción sostenida para la derrota del terrorismo, el crimen y la violencia, así como para la construcción de un camino de regreso de aquellos colombianos dispuestos a reconciliarse en sociedad en el marco de la Constitución y la Ley.

Dicho acuerdo nacional vigente a lo largo de cerca de 17 años ha perdido cohesión como resultado de una interpretación errónea del máximo éxito en la construcción de seguridad y estabilidad en Colombia: la negación de espacios para la guerrilla de las FARC y su conducción a un proceso de negociación para su desmovilización y reintegración a la sociedad.

La interpretación errónea se define por una vista ciega frente a la persistencia de robustos factores de riesgo y la desatención de sus principales motores de desarrollo y consolidación, un asunto que empieza a evidenciarse en el deterioro del control territorial, el aumento de la violencia, la corrupción, así como el control social y económico de poblaciones por parte de las organizaciones criminales.

La naturaleza y capacidad de daño de estos actores y factores de inestabilidad obligaron históricamente al país a desarrollar un modelo integrado de seguridad y defensa nacional que pudiera, a partir de la conjunción, coordinación e interagencialidad, superar en capacidad de respuesta, fuerza y efectividad el poder destructor de las estructuras violentas.

A diferencia de otros modelos de seguridad, las condiciones y características particulares del contexto estratégico nacional hicieron que esta visión integrada de la seguridad no fuera la actuación

sobre un “enemigo interno” creado, sino una respuesta a la medida frente a los desafíos que han atentado contra la democracia, las libertades y el orden constitucional.

La atención de los desafíos del frente interno no ha significado el abandono del frente externo. Las amenazas y riesgos a la estabilidad y seguridad de la nación están articulados desde ambos frentes. El crimen transnacional, naciones rivales, la competencia geopolítica y las disputas territoriales internacionales se conectan dinámicamente con los asuntos internos para configurar una tenaza que de no ser atendida en simultáneo puede convertirse en una amenaza insuperable a la soberanía, la integridad territorial, la independencia y el orden constitucional.

En ese sentido, el Estado colombiano ha integrado sus esfuerzos para el desarrollo de las instituciones, las capacidades y las relaciones estratégicas necesarias que le permitan a la nación la garantía de su defensa con base en esfuerzos integrados que le brinden atributos de adaptación, modernización y profesionalización permanentes con miras a ubicarse a la vanguardia de los desafíos que la amenazan.

El momento actual está caracterizado por dinámicas, tendencias y tensiones que ponen en riesgo la postura de la nación para superponerse sobre las amenazas que atentan contra su supervivencia. Mientras tanto la instrumentalización de la defensa nacional para la movilización de sentimientos populares que se asocian a un proyecto político en particular, así como una lectura ideologizada del contexto crítico de seguridad en los ámbitos global, regional y nacional disparan el riesgo de constituir el aparato de defensa y seguridad más vulnerable que ha tenido la nación en al menos 25 años.

Del abordaje adecuado y oportuno de los asuntos anteriores depende la sostenibilidad de las victorias alcanzadas durante las últimas décadas y la proyección sostenible de la seguridad y la defensa nacional para garantizar una paz real y sostenible fundamentada en la primacía del imperio de la ley, la protección de los derechos y las libertades de las personas, la protección de las instituciones, el impulso al desarrollo y la supervivencia de la nación en un contexto global caótico.

Bibliografía

Invamer. (2022). *Invamer Poll #149* (p. 63).

Mason, A. C. (2001, abril 10). *Colombian State Failure: The Global Context of Eroding Domestic Authority*. [http://www.comm.ucsb.edu/faculty/mstohl/failed states/2001/papers/mason.pdf](http://www.comm.ucsb.edu/faculty/mstohl/failed%20states/2001/papers/mason.pdf).

Ministerio de Defensa Nacional. (2015). *Visión estratégica del sector de seguridad y defensa nacional*. Imprenta Nacional de Colombia.

Ministerio de Defensa Nacional. (2022). *Información Estadística*. <https://www.mindefensa.gov.co/irj/portal/Mindefensa/contenido?NavigationTarget=navurl://9217e6d02a611f9714d129631c-b264a9>

Restrepo, C. A. (2022, marzo 26). *Opinión: Colombia y el desafío de reconstruir una visión estratégica de seguridad y defensa nacional*. Infobae. <https://www.infobae.com/def/2022/03/26/opinion-colombia-y-el-desafio-de-reconstruir-una-vision-estrategica-de-seguridad-y-defensa-nacional/>

Capítulo 3. Fortalecimiento de capacidades de la Fuerza Pública para la seguridad y la Defensa Nacional

Lina María González Torres

Economista y Administradora. Directora de Justicia, Seguridad y Defensa del Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Mónica Gisell Gaitán Bernal

Ingeniera Industrial. Asesora de Seguridad y Defensa del DNP.

Andrea Milena Tami López

Economista. Asesora de Seguridad y Defensa del DNP.

I. Presentación

La Fuerza Pública colombiana, en cumplimiento de su misión constitucional de defender la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y el orden constitucional, ha incorporado de forma recurrente, bajo el liderazgo del Ministerio de Defensa Nacional (MDN) como cabeza de sector, procesos de transformación con el propósito de anticiparse y ofrecer respuestas adecuadas a los cambios en el entorno estratégico y enfrentar adecuadamente los retos a la seguridad y la defensa. Lo anterior con el objetivo de garantizar el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas.

En el marco de estos esfuerzos de transformación se han institucionalizado prácticas rigurosas con miras a alcanzar y sostener un cambio de énfasis en materia de planeación estratégica y presupuestal que asegure que los procesos de planeación, que en años previos se realizaban de manera individual por cada una de las Fuerzas Militares (FF. MM.) y la Policía Nacional (Ponal), transiten a una planeación estratégica conjunta y coordinada entre ellas, asegurando a su vez una clara y trazable vinculación entre la estrategia y el presupuesto del sector. En este sentido, la implementación de dichas prácticas consolidadas en un único modelo de planeación ha permitido contar con hojas de ruta claras y detalladas que describen las acciones que se deben adelantar para asegurar el fortalecimiento de capacidades de la Fuerza Pública, acorde con los retos operacionales en seguridad y defensa y que respondan a las limitaciones presupuestales existentes.

Partiendo de la experiencia previamente mencionada y que se detalla a lo largo del presente documento, el mismo tiene como objetivo plantear una serie de recomendaciones de política para el nuevo periodo del Gobierno nacional y el Congreso de la República, con el propósito de continuar fortaleciendo los procesos de planeación estratégica del sector y las capacidades de la Fuerza Pública, sustentados en la toma de decisiones informadas y estructuradas técnicamente.

Palabras claves: Fuerza Pública, capacidades, Modelo de Planeación y Desarrollo de Capacidades, seguridad, defensa.

II. Introducción

La responsabilidad de atender oportuna y constantemente los retos que surgen de un contexto estratégico cambiante y complejo en materia de seguridad y defensa, al que se suman las restricciones presupuestales de la nación, ha llevado a la necesidad imperiosa para la Fuerza Pública de encontrar mecanismos que le permitan asegurar que cada recurso disponible se utilice de manera óptima en el desarrollo, actualización y sostenimiento de las capacidades operacionales que habilitan su accionar diario. Así mismo, esta necesidad plantea desafíos considerables a mediano y largo plazo, horizontes de tiempo en los que el desarrollo y renovación de dichas capacidades no sería factible de no planearse con suficiente antelación, tomando decisiones en el corto plazo que aporten a la sostenibilidad del sector Defensa. En este sentido, conscientes de los ajustes requeridos en términos de planeación estratégica y presupuestal para el fortalecimiento de sus capacidades, el MDN ha diseñado e implementado herramientas que de manera constante materializan los pilares de la transformación: (i) sostenibilidad y eficiencia en el gasto, que permita armonizar las necesidades actuales y futuras con los recursos presupuestales disponibles; (ii) planeación por capacidades, con la cual se proyecta la estructura de fuerza futura requerida para atender los retos operacionales futuros; y (iii) una logística conjunta y coordinada para establecer un sistema de planeación eficiente (Ministerio de Defensa Nacional, 2018).

Estas herramientas fueron articuladas en un modelo de planeación el cual es aplicable al Comando General de las Fuerzas Militares (COGFM), las FF. MM. (Ejército Nacional, Armada Nacional y Fuerza Aérea Colombiana) y la Ponal, y se centra en suministrar un método para realizar una planeación estratégica y presupuestal conjunta y coordinada, junto con un seguimiento integral a su implementación. Este modelo establece los productos y los responsables de su construcción, validación y aprobación. Sin embargo, la ejecución de los planes resultantes depende de la autonomía presupuestal de cada una de las unidades ejecutoras del sector, las cuales tienen la capacidad de contratar y comprometer recursos (Ministerio de Defensa Nacional, 2018b).

La implementación de dicho modelo de planeación ha permitido trazar hojas de ruta para avanzar en acciones de corto, mediano y largo plazo que permitan mitigar los efectos de la obsolescencia tecnológica, desarrollar las capacidades necesarias para atender nuevos retos, mantener las ca-

pacidades requeridas para el cumplimiento de la misionalidad de la Fuerza Pública e identificar las capacidades que de manera prioritaria requieren ser intervenidas de forma que puedan ser utilizadas tanto para el desarrollo de misiones propias del sector como para contribuir a misiones de otras carteras en las que el apoyo de la Fuerza Pública se hace fundamental. Adicionalmente, considerando la estructura presupuestal del sector, sus características y limitaciones, este modelo plantea la implementación de ejercicios encaminados a contar con un gasto cada vez más eficiente, optimizando las compras y mejorando los procesos del sector, de manera tal que redunde en un mayor margen de acción para el sostenimiento de sus capacidades con los recursos disponibles.

En el marco de los avances y aprendizajes del desarrollo de este modelo, así como partiendo de ideas adicionales planteadas en la mesa de trabajo del Grupo de Interés para la Defensa y la Seguridad Nacional (GIDESE), conformada por el Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga (ICP), a través de su *Policy Lab* en temas de seguridad y estrategia, con el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer en Colombia (KAS), adelantada el 26 de mayo de 2022, el presente documento presenta algunas recomendaciones que se proyectan deberían ser adelantadas en el siguiente periodo de gobierno con el fin de encaminar a la nación hacia un constante fortalecimiento de las capacidades operacionales de su Fuerza Pública para atender los retos prioritarios en materia de seguridad y defensa.

Para dicho fin, el presente documento se estructura en seis secciones, incluida esta introducción. La segunda sección corresponde al contexto y los antecedentes que motivaron el inicio del proceso de transformación y fortalecimiento de la planeación estratégica del sector Defensa colombiano, con sus herramientas y el modelo por medio del cual se institucionalizó. En la tercera sección se presenta el diseño del Modelo de Planeación y Desarrollo de Capacidades de la Fuerza Pública. La cuarta sección describe a grandes rasgos, y por medio de los principales productos de ese modelo, cómo ha sido su implementación y lo que se proyecta realizar a 2023 en términos de planeamiento de capacidades de la Fuerza Pública. Posteriormente, la quinta sección resalta algunas consideraciones presupuestales que se deben tener en cuenta para el desarrollo de capacidades para la seguridad y defensa; y, finalmente, en la sexta sección se presentan las recomendaciones de política para que en el siguiente cuatrienio se avance en el fortalecimiento de las capacidades que la Fuerza Pública requiere para atender los retos presentes y futuros, suministrando información técnicamente estructurada que soporte la toma de decisiones en el MDN, las FF. MM. y la Ponal relacionadas con la seguridad y la defensa del país.

III. Contexto y antecedentes

En el año 2010 el MDN inició la revisión y modernización de sus procesos de planeación estratégica, con el propósito de brindar a la nación las capacidades requeridas para enfrentar las amenazas y retos, presentes y futuros, que afectan la seguridad y defensa del país. Con este fin, el Decreto

4890 de 2011 incluyó los ajustes requeridos en la estructura organizacional del sector para poder implementar el fortalecimiento del proceso de planeación. Este proceso de modernización y transformación del sector Defensa se concentró en tres objetivos: (i) definir el futuro de las capacidades requeridas por las FF. MM. y la Ponal para responder a una nueva configuración de las amenazas sobre la base de los logros consolidados en materia de seguridad y defensa; (ii) armonizar las necesidades actuales y futuras en seguridad y defensa con los recursos presupuestales disponibles, y (iii) establecer un sistema de planeación conjunta y coordinada más eficiente. Así mismo, se firmó un convenio de cooperación con el Gobierno de Estados Unidos para recibir asesoría técnica y buenas prácticas con el fin de enfrentar los nuevos retos del cambio de énfasis en la planeación del sector.

Como resultado de esta nueva estructura y este proceso de modernización, a partir del 2012 el MDN puso en marcha el diseño y aplicación de metodologías, herramientas y procedimientos de planeación estratégica y presupuestal, entre las que se encuentran la planeación basada en capacidades y la iniciativa de sostenibilidad del gasto, términos que se empiezan a acuñar desde la ejecución de los impuestos al patrimonio durante la primera década de los años 2000. Estas herramientas tienen como objetivo consolidar prácticas sistemáticas de planeación a mediano y largo plazo, y favorecer la modernización de la gestión del sector. La planeación por capacidades y la planeación y programación presupuestal de mediano y largo plazo son metodologías usualmente utilizadas por las estructuras de fuerza de los países miembros de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

Teniendo en cuenta que la Fuerza Pública desarrolla sus operaciones de manera conjunta y coordinada, se introdujo este principio al proceso de planeación estratégica, permitiendo contar con una perspectiva común de los retos del sector para lograr una mayor eficiencia en la gestión de los recursos. En este sentido, a partir de este proceso de transformación el sector incorporó una perspectiva integral para el desarrollo adecuado y sostenible de sus tareas, pasando de un enfoque en adquisición de medios (material y equipo) a un enfoque que contempla la adquisición y sostenimiento de todos los componentes necesarios para el desarrollo de las capacidades de la Fuerza Pública (doctrina, organización, material y equipo, personal e infraestructura - dompi).

Así mismo, se diseñaron herramientas y metodologías que, basadas en costos unitarios y tomando como referencia la estructura de gasto del sector, proponen alternativas internas de financiación, ya sea mediante la redistribución de los recursos existentes o a través del mejoramiento de procesos que, al reducir tiempos, optimizar recursos y mejorar calidad, generan ahorros presupuestales. Finalmente, se introdujo un nuevo concepto como base de la planeación que corresponde a las áreas misionales, entendidas como las grandes agrupaciones de responsabilidades que subdividen la misión constitucional de la Fuerza Pública y el sector Defensa.

En este marco, el MDN lideró la construcción de un modelo que permite la articulación de todas las iniciativas de planeación estratégica y presupuestal. Este es el Modelo de Planeación y Desarrollo de Capacidades de la Fuerza Pública, el cual se institucionalizó mediante la Resolución Ministerial 7144 de 2018 y la Resolución 2702 de 2020. Este modelo tiene como objeto principal traducir los lineamientos políticos y las prioridades estratégicas de defensa y seguridad, en las capacidades operacionales requeridas para la proyección y desarrollo en el mediano y largo plazo de una estructura de fuerza flexible, adaptable y sostenible, para de esta manera proveer al MDN de información que pueda apoyar la toma de decisiones.

De esta manera, el modelo brinda herramientas para articular los objetivos nacionales con el gasto del sector, incorpora el concepto de “capacidad”⁸² como unidad de planeación, establece un sistema de planeación conjunta y coordinada, articula las necesidades actuales y futuras en defensa y seguridad con los recursos presupuestales disponibles, y permite diseñar una estructura de fuerza flexible, adaptable y sostenible para atender los desafíos derivados del entorno estratégico cambiante.

IV. Diseño del modelo de planeación y desarrollo de capacidades de la Fuerza Pública

El Modelo de Planeación y Desarrollo de Capacidades de la Fuerza Pública, es el conjunto de procesos, responsables y productos que, de manera articulada y continua, traducen los lineamientos políticos y las prioridades estratégicas de defensa y seguridad, en las capacidades requeridas para la proyección y desarrollo en el mediano y largo plazo de una estructura de fuerza flexible, adaptable y sostenible (Ministerio de Defensa Nacional, 2018b). Este modelo se desarrolló para el cumplimiento de tres objetivos específicos: (i) analizar el estado actual y planear el estado futuro de la Fuerza Pública y sus capacidades requeridas para atender retos priorizados en el marco de los intereses nacionales, el direccionamiento político y estratégico, y las restricciones presupuestales; (ii) estructurar el presupuesto del sector de forma tal que sea posible desarrollar dichos planes bajo los principios de eficiencia y sostenibilidad en el gasto; y, finalmente, (iii) contar con información de riesgos, amenazas e impactos presupuestales que soporten la toma de decisiones en materia de seguridad y defensa (Ministerio de Defensa Nacional, 2018b).

El diseño e institucionalización del modelo se adelantó en los años 2017 y 2018 (Ministerio de Defensa Nacional, 2017), con el propósito de atender la necesidad de articular de una manera clara y evidente las prácticas que se venían construyendo y utilizando progresivamente en el sector desde el

⁸² Habilidad de una unidad militar y policial de realizar una tarea, bajo ciertos estándares (como tiempo, distancia, simultaneidad, etc.), a través de la combinación de sus respectivos componentes: (i) Doctrina y documentos que soportan la capacidad, (ii) Organización, (iii) Material y equipo, (iv) Personal y (v) Infraestructura (dompi) (Ministerio de Defensa Nacional, 2018b).

inicio de su proceso de transformación, con los procesos de planeación estratégica y presupuestal del Gobierno nacional, y la programación presupuestal y el seguimiento a la ejecución presupuestal que se realiza internamente en el sector. Para esta labor se construyó y validó cada proceso y producto del modelo con el COGFM, las FF. MM. y la Ponal, tras de lo cual se estableció que el modelo se desarrollaría a partir de cinco procesos articulados:

- 1. Direccionamiento político y estratégico para la defensa y seguridad:** mediante este proceso se responde a la pregunta ¿qué deberá atender la Fuerza Pública y cuáles deben ser sus prioridades y objetivos de mediano y largo plazo? Para esto se identifican los riesgos y amenazas que derivan en retos para la Fuerza Pública en el mediano y largo plazo, priorizándolos de acuerdo con lineamientos políticos y estratégicos, así como con la misión y competencias de la Fuerza Pública.
- 2. Planeación por capacidades y proyección de financiación:** para atender los retos priorizados, el desarrollo de este proceso busca responder las preguntas ¿cómo atender dichos retos por medio del accionar conjunto y coordinado de la Fuerza Pública y con qué medios y modos (dompi), tanto en condiciones ideales (mediano y largo plazo) como actuales, si el riesgo se materializara? Para lo cual se evalúa y proyecta la estructura de fuerza requerida (capacidades y dompi), y se proyectan los recursos necesarios para alcanzarla. La proyección de estas necesidades sumadas a la proyección del gasto necesario para atender los compromisos históricos adquiridos por el sector permite contar con una visión integral de la necesidad presupuestal que debe ser financiada en el corto, mediano y largo plazo. Para atender esta necesidad como primer término, se establecen prioritariamente estrategias para optimizar el gasto presupuestal con el que históricamente se cuenta y en segundo término, se plantean necesidades adicionales insatisfechas que podrían ser atendidas.
- 3. Planeación estratégica y presupuestal:** para solventar las necesidades previamente identificadas en el marco de las posibilidades de cada periodo presidencial, durante este proceso se busca responder a las preguntas ¿qué acciones de desarrollo de fuerza se adelantarán en el cuatrienio de cada periodo presidencial?, ¿cuánto se podrá destinar efectivamente para solventar (y posteriormente reajustar) las proyecciones de necesidades? y ¿cuáles fuentes de financiación se gestionarán para tal fin? Este tercer proceso parte de la visión integral de la necesidad, utilizándola como insumo para los productos de la planeación estratégica de la nación que posteriormente se decantan internamente en el sector, por medio de la adopción de los respectivos planes estratégicos e institucionales.
- 4. Programación presupuestal basada en capacidades:** posteriormente, con el objetivo de re-

sponder a las preguntas ¿qué acciones de desarrollo de fuerza adelantar en cada vigencia?, ¿cuánto se podrá destinar efectivamente para solventar lo proyectado en el cuatrienio (y así reajustar las proyecciones de necesidades)? y ¿de cuál fuente de financiación provendrán los recursos requeridos?, se adelanta este proceso en el que se busca que las diferentes fuentes de financiación se coordinen para asegurar su complementariedad en el desarrollo de las capacidades priorizadas en los procesos previos mediante la asignación anual de los recursos disponibles.

5. Seguimiento al desarrollo de capacidades: finalmente, el modelo cierra con el monitoreo tanto a la ejecución de los presupuestos asignados por cada fuente de financiación, como al cierre de brechas de capacidad que se proyectaron como requeridas en los procesos previos.

Este diseño fue planteado para ser implementado por fases, como describe el Artículo 8 de la Resolución 7144 de 2018: iniciando con una fase de documentación (finalizada en 2018), seguida de una fase de transición (proyectada para realizarse entre 2019 y 2022), que generarían insumos suficientes para implementar el modelo y finalizando con una fase de estabilización (de 2022 en adelante), en la se implementará el modelo de manera integral y recurrente, suministrando los insumos técnicos al nuevo Gobierno que tenga bajo su responsabilidad la planeación, programación y conducción del sector, entre 2022 y 2026.

V. Implementación del modelo

En dicha fase de transición se elaboraron y oficializaron diferentes productos del modelo. Como principal producto del primer proceso, el **direccionamiento político y estratégico**, se institucionalizaron las ocho áreas misionales del sector, las cuales se categorizan en dos grupos: propias y de contribución. Las áreas misionales propias son grupos de responsabilidades en las que se abarcan los retos que afectan directamente a la defensa y seguridad nacional y que por ende su atención es responsabilidad directa del sector Defensa. Por otra parte, las áreas de contribución son aquellas en las que el rol del sector es de apoyo a autoridades externas y abarcan la gestión del riesgo de desastres, la protección de los recursos naturales y del medio ambiente y el desarrollo del país (Ministerio de Defensa Nacional, 2021).

Para cada una de estas áreas misionales el proceso de direccionamiento político y estratégico, entre 2019 y 2020, identificó y priorizó las amenazas, oportunidades y riesgos que generan retos para ser atendidos por el sector. Como amenazas prioritarias para atender en el marco del área misional de convivencia y seguridad ciudadana se encuentran temas como los comportamientos contrarios a la convivencia, los delitos de mayor impacto, las acciones de los grupos de delincuen-

cia organizada, el cibercrimen, entre otras. Así mismo, como algunas de las amenazas prioritarias en el marco de la seguridad pública se encuentran la delincuencia organizada transnacional, el terrorismo transnacional, el secuestro, la extorsión, las economías ilícitas, entre otras. Amenazas y oportunidades como potenciales afectaciones a la integridad territorial, la participación en organismos multilaterales y la seguridad cooperativa se hacen prioritarias en las áreas misionales de defensa nacional y la cooperación internacional. Finalmente, temas como la insostenibilidad del gasto, la educación y doctrina y el bienestar de la Fuerza Pública se consideraron como riesgos y oportunidades prioritarias en el área de la gestión y apoyo institucional, por mencionar algunos ejemplos de las áreas misionales propias.

Así mismo, se priorizaron los delitos ambientales, los desastres naturales, los eventos epidémicos y pandémicos y las brechas de infraestructura y transporte como algunos de los principales ejemplos de amenazas y líneas de desarrollo en las cuales enfocar los esfuerzos de las áreas de contribución (contribución al desarrollo del país, contribución a la gestión de riesgos de desastres y contribución a la protección de los recursos naturales y el medio ambiente). Lo anterior como resultado del ejercicio de contexto estratégico y priorización técnica de amenazas realizado por el MDN, en conjunto con las FF. MM. y la Ponal.

Adicionalmente, en 2021 se avanzó en la elaboración de una propuesta de un libro blanco de seguridad y defensa, por medio del cual se espera, entre otras, hacer explícita y pública la postura estratégica de la nación ante la comunidad internacional, como una medida para fomentar la confianza y la seguridad, así como una manera para aumentar la transparencia, no sólo en el contexto interno, sino también a escala internacional (OEA, 2002).

Por otra parte, en torno a la **planeación por capacidades y proyección de financiación**, durante el periodo 2020 a 2022 se han realizado diferentes planes e iniciativas que buscan fortalecer las capacidades del sector y suministrar herramientas para atender los retos de las áreas misionales. Específicamente, se han desarrollado los planes para el fortalecimiento de capacidades para la defensa nacional, contra el narcotráfico y contra delitos ambientales asociados a dos áreas misionales propias y a un área de contribución, así como el plan para el fortalecimiento de capacidades para la ciberdefensa y ciberseguridad, transversal a las áreas misionales propias.

Además, en lo que resta de 2022 se proyecta construir el plan de fortalecimiento de capacidades del cuerpo élite de la Ponal en atención a compromisos adquiridos en el documento Conpes 4063, *Política Pública de Garantías y Respeto a la Labor de Defensa de los Derechos Humanos y el Liderazgo Social*, y se proyecta que en 2023 se elaborarán los planes de fortalecimiento de capacidades para la seguridad marítima y fluvial y contra la extracción ilícita de yacimientos mineros.

De manera complementaria al desarrollo de planes para el fortalecimiento de capacidades operacionales, y con el fin de identificar medidas que ayuden con la mitigación de los riesgos de ineficiencia e insostenibilidad presupuestal en el marco del área misional de gestión y apoyo institucional, entre 2020 y 2022 se han adelantado iniciativas como (i) análisis histórico del gasto en defensa y seguridad 1990–2020: fuentes y usos, (ii) estudios para identificar nuevas fuentes de financiación potenciales para el sector con el apoyo de asesores del sector privado y de cooperación internacional, y (iii) la identificación de estrategias de eficiencia del gasto centradas en los gastos en energía eléctrica y en la realización y contratación de servicios de mantenimiento aeronáutico en cada una de las FF. MM. y la Ponal.

En adición a las necesidades identificadas en estos planes de fortalecimiento de capacidades, desde el 2019 se han identificado los problemas de obsolescencia de los equipos mayores de las FF. MM., por medio de la herramienta conocida como las hojas de ruta de inversión. De este modo, se ha identificado cuáles son las áreas de capacidad que se verían afectadas por efectos de obsolescencia de los equipos necesarios para contar con las respectivas habilidades operacionales. Así, por ejemplo, de no tomarse medidas para la renovación por obsolescencia de equipo aéreo como aeronaves (de ala fija, rotatoria y remotamente tripuladas) se verían afectadas las capacidades de protección, movimiento y maniobra, fuegos y sostenimiento, limitando el accionar de la Fuerza Pública en atención a los retos de sus áreas misionales en las que el empleo de estas capacidades es requerido.

La identificación completa de las necesidades previamente descritas ha permitido conocer las acciones que se deben adelantar para fortalecer las capacidades para mitigar los efectos de la obsolescencia o para suplir las capacidades insuficientes o inexistentes, para la atención de los retos de las áreas misionales de la Fuerza Pública. Estas necesidades en materia de desarrollo de capacidades, con justificaciones claras, detalladas y robustas, constituyen insumos técnicos de utilidad, para la elaboración del proceso de **planeación estratégica y presupuestal** que iniciará la nueva administración para el periodo 2022–2026. Partiendo de la conceptualización del Modelo de Planeación y Desarrollo de Capacidades de la Fuerza Pública, los productos consolidados en la implementación del mismo son insumos para 3 procesos fundamentales:

- 1) Los insumos del análisis del contexto estratégico brindan información técnicamente soportada para la construcción de las **bases del Plan Nacional de Desarrollo (PND)**.
- 2) La proyección de necesidades de financiación sustenta metódica y estructuralmente la toma de decisiones en materia de necesidades del sector Defensa, al considerarlas dentro del **plan plurianual de inversiones del PND**.
- 3) Con base en el contexto estratégico, los planes de fortalecimiento de capacidades, la proye-

cción de necesidades de financiación y otros insumos que se desarrollan en el marco de la implementación del modelo, se desarrollan **políticas (sectoriales o documentos Conpes), programas, proyectos, entre otros instrumentos de planeación y programación de presupuesto**, para el desarrollo de capacidades estratégicas que requiere el sector. La hoja de ruta frente al desarrollo de estos instrumentos también es importante trazarla en el PND.

Al asegurarse de que estos insumos sean contemplados en el PND se garantiza que los mismos se decantarán en la política sectorial, el plan estratégico sectorial y los planes institucionales de las entidades del sector, de forma tal que se establezcan mecanismos de seguimiento a su ejecución y se asegure la continuidad de los planes hacia su implementación.

Por otra parte, cabe mencionar que la **programación presupuestal basada en capacidades** y la ejecución posterior de dichos planes se debe realizar por medio de proyectos para el desarrollo de capacidades en los que se delimiten los conjuntos de acciones a realizar en el tiempo por cada componente de capacidad (dompi) para así cerrar las brechas identificadas y priorizadas, financiando su ejecución por medio de la complementariedad de las diferentes fuentes de financiación con las que cuenta el sector, entre las que se encuentran: Presupuesto General de la Nación (PGN), presupuesto del Sistema General de Regalías (SGR) y Fondos Territoriales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Fonset), convenios con el sector minero energético y de la construcción, recursos provenientes de la cooperación internacional, créditos *offset*⁸³ y apoyos de fondos tales como Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Fonsecon) y del Fondo Colombia en Paz (Fondopaz).

Este concepto de proyectos para el desarrollo de capacidades operacionales, entendidos como los conjuntos de acciones limitadas en el tiempo y definidas en términos de los componentes de capacidad que se llevan a cabo para crear, sostener o fortalecer capacidades de la Fuerza Pública, utilizando diferentes fuentes de financiación, demanda una noción más amplia de proyecto que los registrados en el banco de proyectos de la nación que se contemplan solo si son financiados total o parcialmente con presupuesto de inversión del PGN, por lo cual en la actualidad el MDN está adelantando la construcción de su propio banco de proyectos para el desarrollo de capacidades operacionales.

Finalmente, en el marco del **seguimiento al desarrollo de capacidades**, para monitorear no solamente la correcta ejecución presupuestal, sino además los cierres de brechas de capacidad, el sector Defensa ha desarrollado nuevos sistemas de información entre 2018 y 2022, como el Sistema de Información de Capacidades (SICAP) (Ministerio de Defensa Nacional, 2018). Así mismo, estab-

83 Cooperación industrial y social – offset.

leció protocolos, guías e indicadores para los múltiples sistemas de información transaccionales del sector⁸⁴ y creó mecanismos de visualización del Sistema de Sostenibilidad del Gasto (Focis) que, en conjunto con los sistemas de información operacionales y de simulación de las fuerzas, permitan hacer un monitoreo y una estimación efectiva del impacto de la ejecución presupuestal en el cierre de brechas de capacidad y acciones en el dompi de las unidades militares y policiales.

Con esto se busca poder retroalimentar el modelo para cada nuevo ciclo por medio de reportes de cierre de brechas, registro de avances en los componentes de capacidad (dompi) y ejecución del presupuesto. Sin embargo, existen retos para el desarrollo del proceso que están identificados y se están adelantando acciones para su mejora. En este sentido, se siguen adelantando esfuerzos por mejorar la calidad de los datos de los sistemas transaccionales, así como desarrollando mecanismos para asegurar que la información de cada sistema pueda ser compartida con los demás y visualizada conjuntamente para la toma de decisiones sobre los resultados del modelo.

VI. Consideraciones presupuestales para el desarrollo de capacidades

A pesar de los diferentes avances descritos previamente, la principal restricción para el desarrollo de capacidades de la Fuerza Pública es la estructura presupuestal del sector, por lo cual, además del desarrollo del modelo y de la implementación de herramientas y procedimientos robustos para la planeación estratégica, el sector requiere adelantar esfuerzos importantes en torno a su presupuesto. En este sentido, las consideraciones para tener en cuenta son:

- 1) El presupuesto del sector es inflexible. En promedio, tan solo el 4,8% del presupuesto del sector corresponde a inversión frente a un 95,2% que se destina para su funcionamiento. Sin embargo, parte de la inversión también se destina para funcionamiento; gran parte de los recursos se emplean para financiar actividades de mantenimiento mayor y algunos gastos recurrentes, como la adquisición de material y equipo para la dotación del personal (ver Ilustración 1).

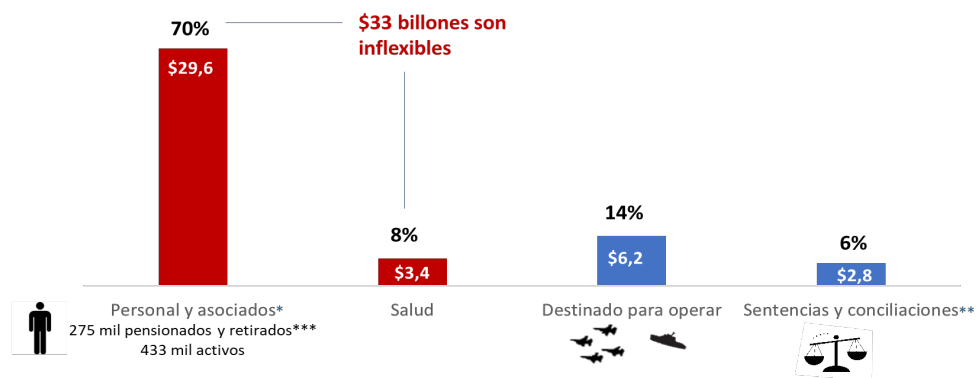
Ilustración 1. Comportamiento histórico del PGN asignado al sector seguridad y defensa



Fuente: elaboración propia con base en información del Sistema Integral de Información Financiera de la Nación (SIIF)

2) Adicionalmente, las inflexibilidades se presentan por compromisos históricos adquiridos. Para 2022, el 78% del presupuesto del sector es inflexible toda vez que debe ser destinado a solventar compromisos en gastos de personal, asignaciones de retiro, pensiones, sentencias y conciliaciones, y los gastos del subsistema de salud del sector para asegurar la cobertura de estas necesidades para cerca de 275 mil pensionados y retirados de la Fuerza Pública, así como de aproximadamente 433 mil activos. Con lo cual solo un 14% del presupuesto del sector es el que se destina para operar (Ver Ilustración 2).

Ilustración 2. Inflexibilidad del gasto ejemplo 2022



* Incluye provisión incremento salarial FFMM-MHCP (1,011 billones), sin embargo, la necesidad puede variar dependiendo de la ejecución de gastos asociados a la nómina

**En 2022 incluyen recursos de apoyos, servicio de la deuda y provisión MHCP- subsidio matrícula escuelas de formación

***Cifras pensionados y retirados a cierre 2021, activos corte febrero 2022

Fuente: elaboración propia con base en información del Sistema Integral de Información Financiera de la Nación (SIIF) e información del SIATH del MDN.

3) Los recursos adicionales esporádicos, conocidos como recursos extraordinarios, pueden generar presiones presupuestales adicionales. Estos recursos extraordinarios, si bien brindan la oportunidad de realizar importantes inversiones para el sector en determinados momentos, usualmente no cuentan con el respaldo presupuestal para su sostenimiento por lo que terminan inevitablemente generando mayores presiones en los gastos futuros de funcionamiento del sector.

Dada dicha condición del presupuesto se hace necesario identificar fuentes de financiación adicionales que sean de carácter permanente y permitan financiar tanto el fortalecimiento de capacidades como su sostenimiento en el tiempo. La inversión para la modernización y el desarrollo de capacidades del sector ha estado sujeta estrechamente a procesos de generación de recur-

sos extraordinarios y programas de cooperación con naciones aliadas. Esta característica genera vulnerabilidades al sostenimiento de las capacidades y la respuesta frente a retos y desafíos de seguridad; así mismo, incrementa el costo de las soluciones para afrontar los procesos de obsolescencia y debilitamiento de los componentes de capacidad para cada una de las áreas misionales.

Del mismo modo, se deben identificar alternativas de financiación internas, lo cual se estableció como uno de los productos de la proyección de financiación estipulada en el Modelo de Planeación y Desarrollo de Capacidades de la Fuerza Pública. Así, el modelo plantea la identificación de esas alternativas de financiación internas desde dos perspectivas (Ministerio de Defensa Nacional, 2018c): (i) el análisis de eficiencia en compras y en procesos internos que redunden en ahorros y (ii) la redistribución de recursos existentes entre las prioridades del sector.

La descripción previa de las inflexibilidades del presupuesto evidencia el limitado margen de maniobra en la redistribución de recursos existentes entre las prioridades del sector. En este sentido, como una de las particularidades del Modelo de Planeación y Desarrollo de Capacidades de la Fuerza Pública, dentro del proceso de proyección de financiación de capacidades se incluyen estrategias de eficiencia en el gasto. Para lo anterior el sector Defensa entre 2014 y 2015 revisó experiencias internacionales (Israel, Reino Unido, Dinamarca, Francia) y realizó ejercicios con la firma de consultoría McKinsey & Company, en las que se evidenció el potencial de ahorro que se puede generar en el gasto del sector mediante la implementación de **análisis de eficiencia en el gasto** (Armun, Husted, Klausen, & Savoray, 2010) (Chinn, 2013)

Al respecto, partiendo de dichos potenciales y usando herramientas metodológicas claras, el sector Defensa ha implementado, desde el 2014, ejercicios por medio de los que se han materializado potenciales de ahorro en algunos de los principales rubros de gasto del sector. Un primer análisis centrado en la optimización de las compras de combustible aeronáutico, realizado en el 2014, se identificó, por ejemplo, que aun comprando el mismo tipo de combustible (Jet A1), al mismo proveedor, en la misma ubicación geográfica, en el mismo periodo de tiempo, las fuerzas llegaban a pagar precios hasta 30% diferentes entre ellas. Lo anterior se explicaba por la ventaja competitiva de volúmenes comprados de unas fuerzas frente a otras y la clara desconexión en sus procesos de compra. A partir de este ejercicio se derivó inicialmente el proyecto Júpiter entre 2015 y 2016 (Ministerio de Defensa Nacional, 2018) y posteriormente la creación del Centro de Coordinación Logística de Combustibles de Aviación en 2017 (ALFM, 2017), por medio de los cuales se ha realizado la compra centralizada de combustible aeronáutico de la Fuerza Pública.

Este primer análisis evidenció la necesidad de realizar estos monitoreos de manera sistemática y basados en buenas prácticas. Estos resultados dieron pie para que en el año 2015 el MDN, con el

acompañamiento metodológico de la firma de consultoría McKinsey, apropió para el sector dos metodologías que permiten implementar iniciativas de eficiencia del gasto de manera sistemática por medio del monitoreo de las compras y el mejoramiento de procesos “productivos” realizados *in-house*. Entre las siete categorías identificadas como los rubros en los que se ha concentrado históricamente el gasto del sector, se escogieron dos categorías piloto para poner a prueba dichas metodologías: dotación y gastos médicos, puntualizando para la segunda el mejoramiento del proceso de asignación de salas de cirugía en el Hospital Militar. Con la implementación de esos ejercicios se obtuvo un ahorro promedio del 12% en el costo de los ítems de la dotación adquirida de manera centralizada en el 2015, se identificó un potencial de ahorro de hasta el 30% por efectos de modificaciones en las normas técnicas de los morrales de campaña y los chalecos multipropósito, se aumentó la ocupación de salas de cirugía en un 21% y se incrementó en un 536% el indicador de primer procedimiento a tiempo, además se redujeron los procedimientos retrasados en un 38% (Ministerio de Defensa Nacional, McKinsey & Company, 2015).

Posteriormente, se definieron nuevas categorías de gasto para las cuales realizar estas implementaciones, adelantándose un diagnóstico preliminar de los procesos de mantenimiento aeronáutico de la Fuerza Aérea Colombiana (FAC) (con la flota Black Hawk), en los que se identificaron potenciales de mejoramiento a ser evaluados y analizados en detalle en el futuro (Ministerio de Defensa Nacional y McKinsey & Company, 2015b), pero posteriormente se decidió priorizar la compra de energía eléctrica por ser otro de los principales rubros de gasto del sector y para el que adicionalmente la FAC ya venía haciendo grandes esfuerzos de centralización de compras, uso racional y eficiente de la misma e incorporación de fuentes no convencionales de generación. Utilizando el conocimiento alcanzado de dicha implementación y las metodologías de eficiencia del gasto se comenzó la implementación de las herramientas en la compra de energía eléctrica de las demás fuerzas (militares y de policía), de lo que se derivaron proyectos de auditoría energética, optimización de infraestructura eléctrica de las unidades militares e implementación de fuentes no convencionales de energías renovables en la Ponal, Armada Nacional y Ejército Nacional, con la financiación y acompañamiento tanto del Fondo de Energías No Convencionales y Gestión Eficiente de la Energía (Fenoge) del Ministerio de Minas y Energía, como del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Tanto los esfuerzos apoyados por el Fenoge, como los apoyados por el BID y DNP buscan implementar las dos primeras de las tres estrategias de eficiencia energética identificadas por el sector Defensa:

- La migración de la compra de energía del mercado regulado al mercado no regulado que pretende asegurar que aquellas unidades militares y policiales en las que se generen consumos

mensuales elevados de energía eléctrica adquieran su energía transando parte de la tarifa en el mercado competitivo. Con esto, los costos por kilovatio por hora (KWh) disminuyen sustancialmente al aprovechar los beneficios de la ventaja competitiva que da la compra en masa, tal y como lo hacen las industrias, en lugar de adquirir la energía como se hace en espacios residenciales que no cuentan con esta ventaja competitiva.

- Elaboración de estudios de implementación de tecnologías alternativas para la generación de energía en donde se analiza la factibilidad y pertinencia de implementar fuentes no convencionales de energías renovables en las unidades militares y policiales. Con estas fuentes no convencionales, se disminuyen los costos de la energía pagada al mercado, al generar una porción de energía propia aprovechando fuentes fotovoltaicas, hídricas, eólicas u otras no convencionales aplicables, de acuerdo con las características geográficas y disposición territorial de las unidades.
- Elaboración de una política sectorial de uso racional y eficiente de energía por medio de la cual se identifican acciones a cero costos que permitan, por medio del uso responsable, disminuir los consumos de energía eléctrica.

Finalmente, teniendo en cuenta el diagnóstico preliminar de los procesos de mantenimiento aeronáutico de la Fuerza Pública realizados en 2015 y el posterior Comité de Revisión Estratégica e Innovación (CREI) de mantenimiento realizado en 2017 (Ministerio de Defensa Nacional, 2017), en 2021 y 2022 se adelantó la implementación de las metodologías de mejoramiento de procesos que permitan optimizar el gasto en mantenimiento aeronáutico, por medio de la disminución de tiempos de respuesta entre otros indicadores objetivo. Para esto, en atención a la decisión del Comité Estratégico de Logística y Eficiencia del Gasto del Sector, se inició la implementación de las metodologías de abastecimiento estratégico y prácticas de mejoramiento de procesos en la adquisición de servicios de mantenimiento aeronáutico y en los mantenimientos realizados en el interior del sector, como se establece en la Guía metodológica para la proyección de financiación de capacidades de la Fuerza Pública. Con esto se busca analizar y ajustar la gestión de la cadena de suministros, e involucrar elementos de análisis del presupuesto y de las transacciones de compra para generar eficiencias en los recursos. Así mismo, según aplique al finalizar el análisis, se espera plantear iniciativas enmarcadas en principios, prácticas operacionales y métodos enfocados en hacer las cosas de manera correcta, en el tiempo necesario y en la cantidad requerida, para minimizar desperdicios, variabilidad en los procesos (Ministerio de Defensa Nacional, 2018c).

VII. Recomendaciones de política pública para el fortalecimiento de capacidades

Las experiencias y avances previamente descritos llevan a generar algunas recomendaciones para el fortalecimiento de capacidades de la Fuerza Pública agrupadas en dos tipos. Por una parte, unas recomendaciones centradas en el Modelo de Planeación y Desarrollo de Capacidades de la Fuerza Pública y, por otra parte, unas recomendaciones específicas para contribuir en la solución a las restricciones presupuestales del sector. En lo que respecta al primer grupo de recomendaciones se considera pertinente:

1. Implementar los planes de fortalecimiento de capacidades desarrollados y próximos a desarrollar, con una ejecución bajo estrictos estándares de seguimiento y control de los recursos asignados.
2. Asegurar la continuidad y fortalecimiento en la implementación del modelo en el marco del nuevo PND.
3. Revisar las implicaciones de la nueva estructura organizacional del MDN para la continuidad de la implementación del modelo y realizar los ajustes que se requieran.
4. Reforzar la integración de la Policía Nacional con el resto del sector en la implementación del modelo.

Por su parte, con miras a atender los retos en materia presupuestal que limitan el desarrollo, sostenimiento y renovación de capacidades, se recomienda considerar:

1. Gestionar nuevas fuentes de financiación de carácter permanente que permitan complementar las asignaciones por PGN y financiar los gastos del sector y su sostenimiento. Lo anterior permitirá al sector superar la alta dependencia de las asignaciones en el marco del PGN y fortalecer los procesos de planeamiento presupuestal y adquisición de equipos, generando eficiencias favorables para el desempeño fiscal sectorial y de la nación.
2. La inflexibilidad presupuestal del sector debe ser atendida con esfuerzos de largo plazo para lograr una mayor sostenibilidad y flexibilidad en la ejecución de estrategias y planes. En ese sentido, se recomienda avanzar en los análisis de modalidades de contratación laboral, el fortalecimiento de la defensa jurídica del sector, en los análisis de la posibilidad de tercerizar servicios y otras iniciativas que conformen un plan para la disminución de las inflexibilidades presupuestales.
3. Apoyarse en países aliados y sus fortalezas para a través de la cooperación cerrar brechas de capacidades identificadas en las FF. MM. y la Ponal.
4. Crear los comités técnicos requeridos para hacer más transparente y mejorar el proceso de rendición de cuentas de los recursos adicionales del sector.

5. Identificar estrategias de eficiencia en procesos y en gastos del sector y establecer metas de ahorro en pro de aliviar inflexibilidades del presupuesto.

Estas recomendaciones fueron discutidas en el marco de la mesa de trabajo del GIDESE adelantada el 26 de mayo de 2022, sesión durante la cual los participantes de la mesa, expertos civiles y militares (retirados) de la Fuerza Pública, complementaron esta visión con recomendaciones adicionales listadas a continuación:

1. Desarrollar capacidades para atender potenciales conflictos híbridos y asimétricos manteniendo la premisa de contar con capacidades duales.
2. Realizar estudios de costos y fuentes de financiación para evaluar la factibilidad de propuestas como el traslado de la Ponal a una entidad externa al sector Defensa. En este mismo sentido, se concluyó la importancia de analizar técnicamente esta propuesta de cara a la necesidad de atender las amenazas a la seguridad pública que demanda de un trabajo permanente y coordinado entre FF. MM. y Ponal, para asegurar el control territorial, las operaciones en profundidad y la atención de la seguridad ciudadana.
3. Tener en cuenta que Colombia no es un país que pueda desarrollar y sostener capacidades para cada tipo de amenaza, sino que requiere desarrollar capacidades adaptables y flexibles que hagan sostenible su operación y la atención de múltiples amenazas a la seguridad y defensa nacional.
4. Asegurar la calidad de los datos en los sistemas de información para, basados en evidencia, transmitir las necesidades presupuestales que demandan el sostenimiento, desarrollo y renovación de las capacidades de la Fuerza Pública.
5. Hacer análisis de la calidad en los sistemas educativos y de entrenamiento de la Fuerza Pública como parte integral de los análisis de fortalecimiento de las capacidades.
6. Revisar la efectividad del Grupo Social y Empresarial del Sector (GSED) y su vinculación con el desarrollo de capacidades de la Fuerza Pública.
7. Fortalecer la visión estratégica nacional de seguridad y defensa nacional, en la cual se institucionalice la definición de los intereses estratégicos de la nación, que guíe la planeación estratégica y presupuestal, así como el desarrollo de capacidades de la Fuerza Pública.
8. Promover que la totalidad del Gobierno nacional evalúe y fortalezca las capacidades en sus demás instituciones, asegurando su integración y sinergia para que los temas de seguridad no sean únicamente competencia de la Fuerza Pública.
9. Determinar estrategias para comunicar efectivamente las realidades y complejidades del gasto del sector Defensa, para transmitir al exterior del sector, tanto a otras entidades como a la población en general, la necesidad de desarrollar acciones para solventar las

restricciones presupuestales que impiden el desarrollo de capacidades necesarias (incluye rama legislativa).

10. Fortalecer las capacidades técnicas del nivel territorial para la planeación de la convivencia y seguridad ciudadana.
11. Fortalecer el conocimiento sobre la asignación y ejecución de fuentes potenciales y actuales para financiar al sector Defensa con el fin de hacer un uso más eficiente de las mismas.
12. Crear espacios de retroalimentación con la sociedad civil para identificar oportunidades de mejora en el GSED.

Bibliografía

Agencia Logística de las Fuerzas Militares (ALFM). (14 de agosto de 2017). *Prensa/contratación*. Obtenido de Integración de las Fuerzas Militares, Policía Nacional y Agencia Logística FF.MM. en la creación del Centro de Coordinación Logística de Combustibles de Aviación: <https://www.agencialogistica.gov.co/centro-de-coordinacion-logistica-de-combustibles-de-aviacion/>

Armun, H., Husted, C., Klausen, F., & Savoray, Y. (2010). *McKinsey & Company*. Obtenido de Big savings from little things: Non-equipment procurement: https://www.mckinsey.com/~media/mckinsey/dotcom/client_service/public%20sector/pdfs/mck%20on%20govt/defense/mog_non_equipment.ashx

Chinn, D. (1 de abril de 2013). *McKinsey & Company*. Obtenido de Preserving combat power when defense budgets are falling: <https://www.mckinsey.com/industries/public-and-social-sector/our-insights/preserving-combat-power-when-defense-budgets-are-falling>
Departamento Nacional de Planeación (DNP) y Universidad de los Andes (Uniandes). (2021).

Memorando de entendimiento No. DNP-025-2021 celebrado entre el Departamento Nacional de Planeación y la Universidad de los Andes. Bogotá.

Fenoge. (septiembre de 2021). *Carta a Ministro de Defensa Nacional con radicado No. 002125*. Notificación de asignación de recursos no reembolsables para financiar la asistencia técnica para “Estudios técnicos para la gestión eficiente de la energía y el diseño de sistemas de autogeneración fotovoltaica de energía eléctrica Fuerza Pública”.

Fiduprevisora. (25 de febrero de 2022). *Contrato de consultoría No. 80905-042-2022 suscrito entre fiduciaria la previsora S.A., como vocera y administradora del patrimonio autonomo denominado fideicomiso Fenoge y Consorcio Vive Solar*.

Ministerio de Defensa Nacional (MDN) y Departamento Nacional de Planeación (DNP). (31 de marzo de 2022). Radicado No. RS20220331031010. *Solicitud de recursos para la estructuración de una APP para el Ejército Nacional y la Armada Nacional de Colombia*. Bogotá, Colombia.

Ministerio de Defensa Nacional. (2017). *Capacidades Mantenimiento Aeronáutico - CRE-i mantenimiento aeronáutico*. Bogotá.

Ministerio de Defensa Nacional. (2017). *Memorias al Congreso 2016 - 2017*. Obtenido de <https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/memorias2016-2017.pdf>

Ministerio de Defensa Nacional. (2018). *Memorias al congreso 2017 - 2018*. Obtenido de <https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/memorias2017-2018.pdf>

Ministerio de Defensa Nacional. (4 de octubre de 2018b). *Resolución 7144 de 2018*. Obtenido de Por lo cual se crea el Modelo de Planeación y Desarrollo de Capacidades de la Fuerza Pública y se establecen los lineamientos para su institucionalización: http://capacitas.mindefensa.gov.co/storage/biblioteca/RESOLUCION_7144_DE_2018.pdf

Ministerio de Defensa Nacional. (Diciembre de 2018c). *Capâcitas*. Obtenido de Guía Metodológica para la Proyección de Financiación de Capacidades: <http://capacitas.mindefensa.gov.co/storage/biblioteca/Tomo%203%20-%20Proeso%202.pdf>

Ministerio de Defensa Nacional. (8 de octubre de 2020). *Resolución número 2702 de 2020*. Obtenido de por la cual se modifica parcialmente la Resolución 7144 de 4 de octubre de 2018 y se dictan otras disposiciones: <http://capacitas.mindefensa.gov.co/storage/biblioteca/RESOLUCIO%C3%ACN%202702%20DE%202020.pdf>

Ministerio de Defensa Nacional. (5 de febrero de 2021). *Resolución número 0201 de 2021. Por medio de la cual se definen y adoptan las Áreas Misionales del Sector Defensa*.

Ministerio de Defensa Nacional y McKinsey & Company. (2015b). *Memorando Avance del Diagnóstico de Mantenimiento Aeronáutico*. Bogotá.

Ministerio de Defensa Nacional, McKinsey & Company. (2015). *Informe Contrato de Consultoría No. 205/2014 MDN-UGG-DA. Objeto: Realizar el diagnóstico, desarrollo, implementación, evaluación de un modelo de optimización de compras públicas de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional*. Bogotá.

Organización de los Estados Americanos (OEA). (6 de noviembre de 2002). *Resolución 829 del consejo permanente*. Obtenido de Adopción de los lineamientos sobre la elaboración de documentos sobre políticas y doctrinas nacionales de defensa: <https://www.oas.org/consejo/sp/resoluciones/res829.asp>

Presidencia de la República. (23 de diciembre de 2011). *Decreto 4890 de 2011*. Obtenido de Por el cual se modifica parcialmente la estructura del Ministerio de Defensa Nacional y se dictan otras disposiciones.: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=70276>

Capítulo 4. Elementos para una gestión estratégica de la seguridad y la convivencia ciudadana

Alberto Sánchez Galeano

Asesor estratégico de la Dirección Técnica
de Seguridad de Transmilenio S. A

I. Presentación

En años recientes, los fenómenos de inseguridad que tienen lugar en ámbitos urbanos han cobrado una relevancia significativa en las prioridades de intervención pública, reconociendo que hechos de victimización como el homicidio, el hurto, el expendio de drogas, las lesiones personales, la extorsión, entre otros, impactan en el ejercicio de las libertades y derechos de los ciudadanos. La relevancia de estos fenómenos en la agenda pública, sin embargo, no pareciera ir de la mano con las soluciones planteadas por las autoridades civiles y policiales para hacerles frente. Los anuncios sucesivos de leyes más estrictas y nuevas estrategias son seguidos por incidentes que dejan entredicho la capacidad tanto de los actores civiles como de los organismos de seguridad y justicia para entender y reaccionar adecuadamente. Con el objetivo de contribuir al proceso de toma de decisiones, planificación y evaluación de la política y la estrategia de seguridad y defensa nacional de Colombia para los próximos cuatro años, este documento analiza cinco nudos en la gestión estratégica de la seguridad y la convivencia ciudadana y propone algunas alternativas para superarlos.

II. Contexto estratégico

Las particularidades del contexto estratégico actual de la seguridad y la convivencia ciudadana en Colombia pueden dividirse en dos niveles interdependientes. El primero abarca fenómenos de criminalidad y violencia de orden estructural que comprometen tanto la seguridad nacional como la seguridad ciudadana. El segundo recoge transformaciones de corto y mediano plazo en los escenarios de riesgo que enfrentan los centros urbanos más poblados del país y demanda la adaptación de las diferentes capacidades de gestión estratégica y gestión territorial de la seguridad.

De esta manera, el primer nivel agrupa los efectos de desequilibrios institucionales y de la operación de la criminalidad organizada. El primero de estos es **la profunda desconexión que existe entre la visión estratégica nacional y las necesidades y capacidades de los niveles locales**. La incapacidad para acoplar las herramientas centralizadas de lectura de escenarios con las herramientas locales de análisis e intervención condena la articulación entre el nivel nacional y el nivel local. El segundo se centra en **la integración inconclusa de la seguridad y la convivencia ciudadana al sistema de seguridad del país**. Si bien los organismos encargados de gestionar la seguridad y la convivencia en el nivel local actúan de manera coordinada desde sus respectivos niveles centrales, la seguridad ciudadana mantiene un carácter subsidiario de enfoques y capacidades de la seguridad nacional, dejando de lado sus complejidades intrínsecas.

El tercer fenómeno es el **deterioro de las dinámicas de conflicto en los ámbitos regionales de los principales centros urbanos**. El Acuerdo de Paz no solo no se tradujo en la superación de los riesgos de seguridad interna, sino que conllevó retrocesos en el control de zonas estratégicas para la operación de las principales aglomeraciones urbanas del país. Derivado de esto, el cuarto fenómeno es la **convergencia de dinámicas de macrocriminalidad con dinámicas y actores de criminalidad organizada y parcialmente organizada en el nivel local**. La reconfiguración del narcotráfico y el fortalecimiento de economías ilegales como la minería ilegal, el contrabando y la extorsión han ampliado las zonas críticas de operación regional de actores criminales, abriendo canales de interacción entre actores de distintos niveles de organización y capacidad de penetración territorial.

El segundo nivel agrupa al menos cinco fenómenos que demandan la adaptación de las diferentes capacidades de gestión estratégica y gestión territorial de la seguridad y la convivencia. El primero de estos es el **cambio de dinámica de los principales indicadores de impacto de la política de seguridad y convivencia: homicidios, hurtos (en todas sus modalidades), lesiones personales y extorsión**. Dicho cambio no se limita a las trayectorias de operación criminal en el ámbito regional, sino que en él inciden también los efectos socioeconómicos de la pandemia y los desafíos de interacción y convivencia derivados de los esfuerzos de reactivación.

El segundo fenómeno se relaciona con el **cambio de dinámica en los factores de riesgo político, estratégico, operativo y táctico de desestabilización urbana**. La transformación de la movilización social y el uso de modalidades de sabotaje y violencia cada vez más sofisticadas en estos escenarios representan un complejo desafío para la operación urbana y la garantía de prestación de servicios esenciales (movilidad, abastecimiento, respuesta a emergencias, etc.), como mostraron de manera inequívoca los diferentes bloqueos sostenidos durante el paro nacional del año 2021 en las principales ciudades. Vale señalar que los diferentes intentos de desestabilización urbana han abierto la puerta para que fenómenos secundarios, como pueden ser la adulteración de licor o el transporte informal, adquieran relevancia en el escenario de riesgos estratégicos de seguridad en el nivel local.

El tercer fenómeno se configura en la **desalineación de las prioridades de actuación judicial y legislativa frente a las necesidades cotidianas de la seguridad y la convivencia ciudadana**. Los altibajos que caracterizan la relación entre la rama judicial y los organismos de seguridad pueden empeorar en función de iniciativas de carácter legislativo que chocan con las prioridades de estos actores y con los esfuerzos de uso eficiente de recursos escasos, como el pie de fuerza policial, las especialidades de investigación criminal e incluso los cupos carcelarios. Los desencuentros, sin embargo, no terminan aquí. El cuarto fenómeno se produce por los **desbalances que marcan la relación entre autoridades civiles y policiales en la gestión de la política de seguridad y convivencia en el nivel local**. Estos desbalances no sólo favorecen la elusión de responsabilidades, sino que pueden generar graves tensiones entre las autoridades responsables de la seguridad y la convivencia.

El quinto fenómeno hace énfasis en la **confusión creciente entre roles y responsabilidades de la política de seguridad y convivencia, y los roles y responsabilidades propias del servicio de policía**. Las asimetrías en las responsabilidades y el volumen de tareas asignadas a la Policía Nacional abren la puerta para confusiones que tienen efectos contraproducentes tanto para los actores civiles, que quedan relegados en sus roles de supervisión y complemento, como para la Policía Nacional, cuyas capacidades pueden resultar sobrecargadas y desbordadas, comprometiendo sus resultados.

Finalmente, vale advertir que el contexto descrito puede cambiar rápidamente como resultado de **las prioridades del gobierno de Gustavo Petro en materia de seguridad y negociación con grupos al margen de la ley**. Frente al primer punto, decisiones como la designación de la Cúpula de las Fuerzas Militares y de Policía, el redireccionamiento de la inteligencia estratégica, el ajuste de roles y alcances de los cuerpos de seguridad rural, la revisión de las estrategias antinarcoóticos, el cambio en los criterios de intervención del Escuadrón Móvil Antidisturbios y la asignación de nuevos roles a los gobernantes locales en el direccionamiento de la Policía Nacional y las Fuerzas Militares, tienen profundo impacto en el funcionamiento del sistema de seguridad en ámbitos urbanos.

Frente al segundo punto, la declaración de intenciones del nuevo gobierno **se enmarca en la decisión política de avanzar en la construcción de “la paz total”**. Esta construcción busca la terminación negociada del conflicto a través de un diálogo político con el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y distintos procesos de sometimiento por parte de diversas organizaciones criminales de carácter rural y urbano. Hasta la fecha, sin embargo, la ruta de la “paz total” carece de fases claras que permitan fortalecer la posición del Estado de cara a un proceso de negociación simultánea que implicará, entre otras decisiones, ceses al fuego en diversos ámbitos regionales y subregionales del país.

Las brechas entre las expectativas de negociación del gobierno nacional y las capacidades de respuesta del sistema de seguridad nacional representan riesgos para la seguridad ciudadana que no deben ignorarse. La diversidad de grupos que han mostrado interés en vincularse a estos procesos abarca una parte significativa del mapa criminal de las principales ciudades, un aspecto de gran relevancia de cara a potenciales dinámicas de fragmentación criminal derivada de la negociación, incumplimiento de acuerdos por parte de actores criminales e impacto humanitario de ambos fenómenos.

III. Una definición operativa de estrategia

Este documento parte del concepto de **nudo estratégico**, acuñado por Beliz (2012), para caracterizar las necesidades de orden estratégico, administrativo y operativo que es necesario resolver para garantizar una gestión más eficaz de la seguridad y la convivencia ciudadana. Con el objetivo de contribuir al proceso de toma de decisiones, planificación y evaluación de la política y la estrategia de seguridad y defensa nacional de Colombia para los próximos cuatro años, este concepto se refuerza con la definición de **estrategia** propuesta Freedman (2013) como **el arte de crear poder**; esto es, una herramienta para sacar más provecho de una situación de lo que sugeriría el equilibrio de poder inicial.

De esta manera, la descripción de **nudos estratégicos** planteada en este documento tiene una doble finalidad. La primera está orientada a introducir criterios de urgencia en la identificación, selección e implementación de alternativas de corto y mediano plazo al alcance de la Presidencia de la República. La segunda, busca garantizar el margen de acción suficiente para que los actores institucionales fortalezcan su posición en un equilibrio de poder amenazado por cortocircuitos en la estrategia de seguridad, el deterioro de la violencia y la consolidación de actores criminales cada vez más organizados en los ámbitos urbanos.

De acuerdo con lo anterior, los **cinco nudos estratégicos** descritos en este documento agrupan **fenómenos de carácter político, estratégico, administrativo y operativo**. Se hace referencia a la dimensión táctica sólo en momentos específicos. Los **desafíos y las medidas** responden a los nudos estratégicos en consonancia con la definición de estrategia de Freedman (2013).

Finalmente, la jerarquía de los nudos identificados responde a la gravedad de los problemas o a la inminencia de sus efectos negativos. Por su complejidad y envergadura, se excluyen del análisis desafíos y alternativas que involucran cambios estructurales, como pueden serlo reformas constitucionales o procesos de cambio cultural relacionados con enfoques de género.

IV. Nudos estratégicos

a. Nudo estratégico 1. Convergencia de riesgos

El primer nudo estratégico agrupa cuatro fenómenos en los cuales convergen tres tipos de riesgos: **desgaste e ineficacia de las capacidades civiles y policiales, vulnerabilidad frente a choques externos (fortuitos u organizados) y sanciones de carácter disciplinario para los actores públicos involucrados**. Esta convergencia se refuerza mutuamente agravando los efectos negativos de cada tipo de riesgo.

Falencias en la priorización y la logística de la cadena de judicialización en centros urbanos

Las brechas que existen entre las prioridades, recursos y acciones de los organismos de seguridad, especialmente la Policía Nacional, y los organismos encargados de la actuación judicial se traducen en incidentes con repercusiones negativas en los procesos de judicialización y sanción efectiva. Estos incidentes van desde la no recepción de detenidos en Unidades de Reacción Inmediata (URI) por parte de fiscales, hasta amenazas de sanción disciplinaria contra los uniformados por la presentación de detenidos cuyos delitos son considerados como de baja complejidad (hurtos de baja cuantía, lesiones personales, etc.). Este desequilibrio incide en la legitimidad de los organismos de seguridad y justicia (que ven cuestionadas sus capacidades), la operatividad de la Policía Nacional (reducida por el desgaste de recursos escasos), los incentivos específicos para capturar o no capturar (dadas las dificultades logísticas de traslados y los riesgos disciplinarios) y en la consolidación de dinámicas organizadas de delitos contra la propiedad, cuyos responsables no reciben ningún tipo de sanción.

Cambios en las dinámicas de movilización social e incremento de factores de riesgo de desestabilización urbana

Desde finales del año 2019, el aumento de la actividad de movilización social en el país converge con afectaciones generalizadas en los principales centros urbanos, derivadas de la interrupción sistemática de servicios esenciales y del uso de distintos tipos de violencia. Si bien la mayoría de las actividades de movilización son de carácter pacífico, las autoridades civiles y policiales enfrentan un desafío mayúsculo en la actuación de individuos y organizaciones interesadas en la desestabilización del orden público. La parálisis en la prestación de servicios esenciales constituye uno de los principales mecanismos de presión de los actores que llevan a cabo acciones de protesta (concentraciones, movilizaciones, bloqueos, entre otros), dado que incide de manera directa en los

flujos de movilidad y tiempos de desplazamiento, así como en la operación de los servicios de respuesta a emergencias. Los marcos institucionales dispuestos para la atención de estos escenarios (en especial el Decreto Nacional 003 de 2021 y el Instructivo 009 de 2022 de la Dirección General de la Policía Nacional) son ambiguos en sus directrices y en la cadena de responsabilidades, puesto que introducen distorsiones operativas que ponen en riesgo tanto a los manifestantes como a los uniformados a cargo de la intervención, y limitan los efectos de los esfuerzos de restablecimiento del orden público.

Detención transitoria y/o permanente y hacinamiento masivo en infraestructura de la Policía Nacional

Uno de los múltiples efectos de la crisis carcelaria que atraviesa el país ha sido el uso de instalaciones policiales (especialmente estaciones) como centros de reclusión de detenidos. Este uso constituye una bomba de tiempo que pone en riesgo a los privados de la libertad y amenaza la estabilidad del servicio de policía en prácticamente todas las ciudades del país. El cuidado de estos detenidos implica la asignación de cuadrantes activos a labores de guardia para las que los uniformados no están debidamente capacitados, lo que da lugar a falencias en la custodia y genera riesgos disciplinarios para los uniformados. Las estaciones de policía no están diseñadas para ser sitios de detención permanente y su uso inadecuado deteriora sus condiciones estructurales, incrementando así el riesgo de colapso parcial o total de estas instalaciones. La convergencia de desgaste de capacidades operativas y deterioro físico hace vulnerable esta infraestructura a la ocurrencia de crisis (motines, fugas, incendios, entre otros) y a intentos de sabotaje por parte de actores organizados.

b. Nudo estratégico 2. Desalineación

El segundo nudo estratégico se centra en **la desalineación entre la visión estratégica y los instrumentos de política del nivel nacional** (Plan Nacional de Desarrollo y Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana) **y las capacidades financieras, técnicas y operativas de los niveles municipal y departamental.**

Desalineación derivada de divergencias ideológicas o diferencias de carácter político entre los actores

Las expectativas de coordinación armónica entre niveles de gobierno consignadas en la Constitución Política encuentran un obstáculo mayor en las diferencias ideológicas entre presidente, gobernadores y alcaldes. Se trate o no de un contrapeso deseable, estas diferencias juegan un rol

fundamental en la gestión de la seguridad y la convivencia, puesto que pueden incidir negativamente en la definición de necesidades estratégicas desde el nivel nacional y en la asignación de las capacidades financieras y operativas orientadas a resolverlas en el nivel local. La tentación de disponer de marcos e instrumentos homogéneos, como la Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana (2019-2022) puede ser contraproducente para los esfuerzos de coordinación, puesto que exagera los reclamos de desconocimiento de las particularidades territoriales y las falencias de asignación de capacidades.

Desalineación derivada de incoherencias en la organización sectorial nacional y local

Uno de los grandes desafíos de la gestión estratégica de la seguridad y la convivencia ciudadana en el país tiene que ver con las incoherencias organizacionales de los sectores seguridad y justicia. Mientras que en el nivel nacional estos sectores están divididos y delimitados en sus ámbitos y competencias, la gestión de los problemas que les competen está marcada por la ambigüedad en el nivel local. Las carteras de gobierno y seguridad no solo suelen estar combinadas, sino que también les competen temas de gestión de acceso a la justicia que, sin embargo, excluyen cualquier tipo de rol e incidencia en materia de gestión y apoyo judicial. Las competencias y responsabilidades en materia carcelaria son aún más complejas. El círculo que trazan estas contradicciones sectoriales se cierra en el escaso número de canales de articulación entre los organismos civiles a cargo de la seguridad y sus equivalentes nacionales. Si bien la recién creada Dirección de Seguridad Ciudadana del Ministerio de Defensa debería resolver estas falencias de articulación, ni el Ministerio de Defensa, ni el Ministerio del Interior, ni el Ministerio de Justicia (los tres con competencias directas frente a la seguridad y la convivencia) han logrado establecer una interlocución efectiva con alcaldes y gobernadores.

Desalineación derivada del uso inadecuado de recursos financieros y operativos entre niveles

Uno de los efectos directos de los desbalances organizacionales y la falta de canales de articulación es el uso inadecuado de recursos financieros y operativos entre los niveles nacional y local. Si bien se dispone de instrumentos como los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana⁸⁵, estos no necesariamente conectan las necesidades locales con las capacidades dispuestas desde el nivel nacional, ni tampoco aclaran las zonas grises en las que se solapan problemas en

⁸⁵ Un Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC) es un documento de planeación estratégica que debe existir en todos los departamentos, distritos especiales y municipios del país. Este documento debe contener estrategias, líneas de acción, programas y proyectos que tengan como finalidad dar solución a las problemáticas de violencia, delincuencia, crimen e inseguridad que afectan a la ciudadanía. Estos planes se formulan durante los seis primeros meses de gobierno y constituyen la hoja de ruta de la política de seguridad en el nivel local.

cuya solución deberían tomar parte varios sectores de ambos niveles simultáneamente. Esta desalineación lleva a usar de manera inadecuada, o a no usar en absoluto, recursos escasos que podrían tener un impacto significativo si tanto la ordenación del gasto como la estructuración de proyectos y su traducción en estrategias territoriales surgieran de nociones más claras de eficiencia, suma de capacidades, complemento civil y eficacia.

c. Nudo estratégico 3. Desconexión territorial

El tercer nudo estratégico se centra en **los problemas derivados de las fallas en la gestión territorial de la seguridad y la convivencia**. Este nudo reviste complejidades adicionales, relacionadas con el relacionamiento entre autoridades civiles, policiales, militares y judiciales en el ámbito municipal, como han señalado Villamizar y Sánchez (2022).

Brechas de capacidades entre los actores civiles, militares y policiales encargados de la seguridad y la convivencia

El desconocimiento sobre las funciones, capacidades y alcances de la política de seguridad y convivencia ciudadana por parte de los responsables de implementarla es uno de los principales obstáculos de cara a su gestión estratégica. La escasa preparación técnica de un alto porcentaje de actores políticos que ejercen roles de liderazgo en el sector seguridad introduce factores de desequilibrio que tiene un correlato en el desconocimiento del cuerpo de policía y de las fuerzas militares de los detalles de funcionamiento de las entidades locales. Desde el ámbito local, la creación de dependencias como las secretarías de seguridad ha buscado equilibrar estas carencias. En algunos casos, estas secretarías, cuyos impactos están aún por evaluarse, han logrado ordenar y optimizar procesos. En otros casos, estas entidades han terminado inmersas en prácticas de planificación deficiente, mala ejecución y orientación errada de estrategias de complemento operativo.

Exclusión o usos inadecuados de las capacidades de complemento de la vigilancia y seguridad privada

Las capacidades de lectura de contexto y complemento operativo de la vigilancia y seguridad privada constituyen uno de los recursos más desaprovechados actualmente en la gestión estratégica de la seguridad y la convivencia ciudadana. Si bien hay aspectos de carácter normativo y laboral que limitan el uso de estas capacidades por parte de las autoridades civiles y policiales en el nivel nacional, las consecuencias de su desconexión se materializan en el nivel local. Los requerimientos específicos de operatividad varían de ciudad a ciudad, obligando a actores civiles y cuerpo policial a adaptar capacidades insuficientes y recursos escasos. El complemento óptimo de

acciones de anticipación civil y vigilancia policial por parte de la vigilancia privada podría transformar estos esquemas en herramientas de cohesión operativa que faciliten la proyección de poder (incrementando la cobertura), la comunicación entre actores públicos y privados, el aseguramiento de servicios esenciales y la protección de infraestructura estratégica.

Exclusión de actores y capacidades de la sociedad civil organizada en torno al desarrollo local y regional

De la mano de las capacidades de lectura de contexto y complemento operativo de la vigilancia y seguridad privada, las capacidades de convocatoria e integración de actores de la sociedad civil organizados en torno al impulso de la asociatividad y del desarrollo local y regional son otra herramienta subestimada. Estas organizaciones suelen ser convocadas por las autoridades regularmente en roles logísticos (organización de eventos), dejando de lado su potencial como motores de visibilización de problemas compartidos y de soluciones conjuntas (más allá de la división administrativa y las limitaciones jurisdiccionales) en las que la suma de capacidades conduzca a la gestión efectiva de problemas que afectan simultáneamente a varias unidades municipales, sectoriales o gremiales. De igual manera, se pasa por alto la visión que estas organizaciones pueden tener de configuraciones territoriales del crimen y la violencia que no son regularmente consideradas por los actores locales, como ocurre en áreas metropolitanas, subregiones y regiones funcionales.

d. Nudo estratégico 4. Dependencia policial

El cuarto nudo estratégico se centra en **los patrones de dependencia de las capacidades y resultados de la Policía Nacional**, implícitos en el diseño e implementación de la política de seguridad.

Confusión creciente entre roles y responsabilidades de la política de seguridad y el servicio de policía

El rol que juega la Policía Nacional en la implementación de acciones de la política de seguridad y convivencia ha llevado a la dependencia de sus resultados por parte de actores políticos y autoridades civiles, hasta el punto de reducir dicha política a los alcances del servicio de policía. Esta dependencia, lejos de ser deseable, constituye un arma de doble filo para la gestión estratégica de la seguridad y la convivencia ciudadana. De un lado, anula el rol de supervisión y complemento que, en teoría, deben ejercer los actores civiles en el nivel local. De otro lado, expone al cuerpo de policía a exigencias alejadas de su rol misional y al incremento desmesurado de tareas que no está en capacidad de llevar a cabo de manera óptima.

Incremento de la discrecionalidad y de los ámbitos de actuación de la Policía Nacional a causa de la desalineación en las prioridades de actuación legislativa

La dependencia policial no obedece únicamente a asignaciones asimétricas de tareas. La actuación legislativa en materia de seguridad y convivencia ciudadana ha llevado a la creación de instrumentos cuya vocación no va de la mano de los efectos prácticos de su implementación. El Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana constituye quizás el mejor ejemplo. En esencia preventiva, esta norma fue aprobada con el objetivo de facilitar la actuación administrativa y policial frente a los problemas de seguridad y convivencia. Sin embargo, dado que estableció términos únicos de intervención para realidades territoriales diferentes e incrementó exponencialmente el número de tareas asignadas a la Policía Nacional, la realidad de la implementación de la norma está orientada por un impulso reactivo, por una discrecionalidad que amenaza la legitimidad del cuerpo de policía y por una incapacidad casi total para hacer efectivos los mecanismos de sanción dispuestos por la norma.

e. Nudo estratégico 5. Rezagos en adaptación

El quinto nudo estratégico se centra en **las necesidades de adaptación por parte de los actores que convergen en la política de seguridad y convivencia frente a los retos que plantean los cambios y tendencias de las políticas urbanas.**

Desafíos estratégicos y operativos de la garantía de prestación de servicios esenciales de operación urbana

Contingencias como el paro nacional del año 2021 pusieron de manifiesto las debilidades en los enfoques y acciones orientadas al aseguramiento de servicios esenciales para la operación urbana en el país. Los bloqueos sistemáticos de vías intermunicipales y vías principales en ciudades, así como la destrucción de sistemas de transporte masivo son sólo dos ejemplos de la necesidad de enfoques de actuación centrados tanto en la comprensión de las fuerzas dinámicas que ordenan el territorio urbano, como en los riesgos heredados del conflicto. Esto demanda la consolidación de enfoques de inteligencia estratégica y accionable sensibles a las interdependencias urbanas, y la construcción de nuevas especialidades dentro de la Policía Nacional, el Ejército Nacional y la Fiscalía General de la Nación en consonancia con el desarrollo de nuevos servicios e infraestructura urbana.

Desafíos y oportunidades de innovaciones en materia de asociatividad subregional y regional

El impulso de figuras de asociatividad como la Región Metropolitana Bogotá–Cundinamarca demandan la coordinación de los actores que convergen en la gestión estratégica de la seguridad y la convivencia. Estas figuras abren la puerta a lecturas de fenómenos de seguridad centrados en relaciones y flujos económicos, sociales, ambientales, etc., y no en roles meramente normativos o jurisdiccionales. Una comprensión más amplia de las fuerzas y flujos que determinan estas relaciones puede optimizar la concertación política y las posibilidades de intervención conjunta, puesto que contribuye a una distribución equitativa de participación al interior de las instancias de coordinación como los consejos de seguridad. De igual manera, estas figuras pueden orientar discusiones tendientes a revisar las demarcaciones jurisdiccionales (unidades metropolitanas y seccionales) con base en las cuales operan hoy la Policía Nacional, el Ejército Nacional, la Fiscalía General de la Nación e incluso la Defensoría del Pueblo.

Desafíos y oportunidades en materia de seguridad y convivencia de la política urbana

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) publicó recientemente la revisión de la política urbana nacional de Colombia. El informe analiza la evolución urbana en las ciudades del país y ofrece recomendaciones para atender los problemas que enfrentará en las próximas dos décadas. El análisis gravita sobre la relación entre cambios materiales y vacíos en la gobernanza urbana, caracterizada por falencias en visiones y acuerdos comunes frente a las necesidades de los sistemas urbanos. El rol de la seguridad y la convivencia es limitado en los llamados de atención, pero dicha limitación abre la puerta a reflexiones sobre las necesidades estratégicas y operativas que conllevan proyectos de infraestructura (como el Metro de Bogotá o conectores regionales en el Valle del Cauca) o innovación en la prestación de servicios, como las redes multimodales de transporte de alcance regional. En la búsqueda de una visión estratégica para la seguridad de la nación, entender de manera plena las trayectorias de los procesos de urbanización debe ser una prioridad.

V. Desafíos

Superar estos cinco nudos estratégicos requiere avanzar simultáneamente en seis procesos.

Ruptura de convergencias de riesgos y alineación de visiones, capacidades y recursos

La ruptura de convergencias y la desalineación de los dos primeros nudos requieren una rápida

coordinación nacional frente a las necesidades de actuación operativa, judicial y carcelaria coordinada, así como la derogación y modificación de decretos de actuación en escenarios de alteración del orden público. Esto sólo será posible como parte de la construcción de una visión estratégica amplia, compartida y flexible que tienda puentes entre la visión nacional y las capacidades locales que hoy se encuentran desaprovechadas.

Fortalecimiento de instrumentos de gestión local y construcción de capacidades de adaptación

El fortalecimiento local y la adaptación necesarios para la superación del tercer y quinto nudo requiere ajustes en los procesos de construcción coordinada (en visión, objetivos y tiempos) de los instrumentos de planificación, financiación e implementación con los que cuentan la nación, los departamentos y los municipios. De igual manera, el Gobierno nacional debe avanzar estrategias de incidencia legislativa para la adecuada reglamentación del Código Nacional de Seguridad y Convivencia con miras a la redistribución equitativa de roles y responsabilidades entre las autoridades civiles y policiales.

Superación de patrones de dependencia policial y orientación hacia el complemento virtuoso cívico-policial

La ruptura de convergencias, la alineación de instrumentos, el fortalecimiento local y la construcción de capacidades de adaptación repercutirán en favor de la superación de los patrones de dependencia policial. Esta repercusión, sin embargo, requiere acciones orientadas en dos direcciones: reorganización de estructuras administrativas en el interior de la Policía Nacional que elimine ineficiencias e identificación de necesidades de especialización del servicio de policía con enfoque de servicios esenciales y operación de los sistemas urbanos.

VI. Medidas

El avance simultáneo de los seis procesos descritos debe atender tres bloques de medidas esenciales para la gestión estratégica eficaz de la seguridad y la convivencia: **adaptación normativa, desarrollo de capacidades y procesos estructurales**. La Tabla 1 describe **14 ámbitos de actuación** y da elementos frente a **18 acciones concretas** que buscan contribuir al proceso de toma de decisiones, planificación y evaluación de la política y la estrategia de seguridad y defensa nacional de Colombia para los próximos cuatro años.

Tabla 1. Medidas esenciales para la gestión estratégica eficaz de la seguridad y la convivencia

ADAPTACIÓN NORMATIVA	DESARROLLO DE CAPACIDADES	PROCESOS ESTRUCTURALES
Judicialización Plan Nacional de Priorización Judicial	Armonización Instrumentos de Planificación Asignación de Recursos Herramientas de Seguimiento y Evaluación	Inteligencia Estratégica y Accionable Enfoque de Servicios Esenciales y Economía Urbana
Tratamiento Carcelario Plan Nacional de Descongestión de PPL	Complemento Civil Política Pública del Servicio de Policía	Control del Delito Política Criminal para la Seguridad Ciudadana
Mobilización Social Marco Jurídico Integral para Movilizaciones	Incorporación Estrategia Diferenciada de Incorporación	Prevención del Delito Proceso Continuo Adaptación Anticipativa Prevención Social Prevención Situacional
Uso de la Fuerza Derecho Operacional para Entornos Urbanos	Especialización del Servicio Estrategia Enfocada en Operación de Sistemas Urbanos	Acción Conjunta Esquema Integral de Patrullaje Urbano
Acuerdos Jurisdiccionales Revisión de Circunscripciones de Unidades Seccionales	Integración Actualización y Revisión de los Sistemas de Respuesta a Emergencias	

Fuente: elaboración propia

Bibliografía

Beliz, G., (2012). *Gobernar la seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe. Amenazas, desafíos y nudos estratégicos de gestión*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington.

Freedman, L, (2013). *Strategy. A History*. Oxford University Press. Oxford.

OECD, (2022). *National Urban Policy Review of Colombia*. OECD Urban Studies. Paris.

Villamizar, A. y Sánchez, A. (2022). *Cuentas imperfectas. Cinco desbalances en la relación entre alcaldes y Policía en Colombia*. Fundación Ideas para la Paz – FESCOL. Bogotá.

Capítulo 5. Crimen organizado y los mercados ilegales de Colombia

Manfred Grautoff

Asesor senior de seguridad nacional para organismos multilaterales

I. Presentación

Este documento analiza desde diferentes aristas el crimen organizado y su relación con los mercados criminales de Colombia. En primer término, el déficit de jueces es determinante para que el narcotráfico, la minería ilegal, la deforestación, y la extorsión se hayan afianzado en ciertas regiones del país. Además, la escasa capacidad de las autoridades para caracterizar y comprender el accionar de las bandas criminales es un punto central que conduce a formular políticas o intervenciones de seguridad que no logran brindar más protección, sino que, por el contrario, desvían el esfuerzo de las Fuerzas Armadas. Por su parte, la lucha contra el narcotráfico tiene como eje central la erradicación, una acción que es ineficiente para frenar el fenómeno de las drogas ilícitas. De la misma forma, la deforestación es un problema con una baja atención estatal, que termina arrasando en promedio 180.000 hectáreas anuales y redefine los derechos de propiedad y la frontera agrícola del país. Finalmente, el desarrollo social se ve afectado por el crimen organizado, lo que implica que mejorar el bienestar de la población es un proceso que requiere que el Consejo de Seguridad Nacional se convierta en un órgano técnico que, de las líneas de acción estratégicas, para que la política pública de seguridad logre que la población residente en el país sea protegida de forma efectiva del crimen organizado.

Palabras clave: Crimen organizado; mercados criminales, narcotráfico, deforestación; convergencia criminal.

II. Introducción

Las redes de crimen organizado que operan en Colombia no han sido caracterizadas de forma adecuada. Esta falta de comprensión de este fenómeno criminal conduce a no poder neutralizarlo de forma eficiente. Para abordar apropiadamente este problema es fundamental revelar los mecanismos que han permitido que el crimen organizado haya logrado capturar al Estado, a través de los cinco grandes mercados criminales: el narcotráfico, la minería ilegal, la extorsión, el contrabando y la deforestación.

Esta situación ha desencadenado mercados criminales consolidados, que maniobran de forma simultánea con el mercado formal. Aunque existe un marco mental generalizado en el cual se cree el aumento del crimen organizado conlleva un decrecimiento del mercado formal (Dror & Fraser-Mackenzie, 2008), la pandemia de Covid-19 terminó transformándose en un experimento natural (Boman & Mowen, 2021), que mostró que las actividades ilegales y las legales siguen la misma trayectoria. En otras palabras, el mercado criminal se complementa con el legal.

En efecto, el crimen organizado no puede sobrevivir sin la economía legal. El punto es comprender cómo se transmiten los recursos ilegales al sector formal. Lo que termina siendo un desafío para formular política pública que impacte el accionar criminal sin causar daño sobre la economía formal. Esto permite inferir que la poca comprensión del crimen organizado dificulta la formulación de política pública de seguridad que brinde protección efectiva a la población y al mercado legal.

Este documento sigue el siguiente orden: el primer ítem es la presente introducción; seguido por la revisión de las acciones de política pública con relación al crimen organizado; la tercera parte se dedica a comprender los nodos de valor del narcotráfico; en la cuarta sección se presenta una aproximación a la política ambiental en términos de protección a la población; la quinta sección analiza la convergencia de los mercados criminales en varias regiones del país; en la sexta parte se muestra cómo el bienestar de la población ha sido impactado por el crimen organizado. Finalmente, se presentan las conclusiones y un paquete de recomendaciones que permitan al Estado proteger a los ciudadanos de forma efectiva.

III. La política pública y el crimen organizado

La política pública de seguridad se ha enfocado en intervenciones dirigidas a incrementar la oferta estatal, siguiendo la lógica que una mayor intervención del Estado conduce a la reducción de los problemas de inseguridad y al incremento en la confianza en las entidades estatales. No obstante, la experiencia ha demostrado que esto no es necesariamente cierto; por ejemplo, en Medellín, la intervención de la alcaldía en comunas afectadas por el crimen condujo a una mayor desconfianza

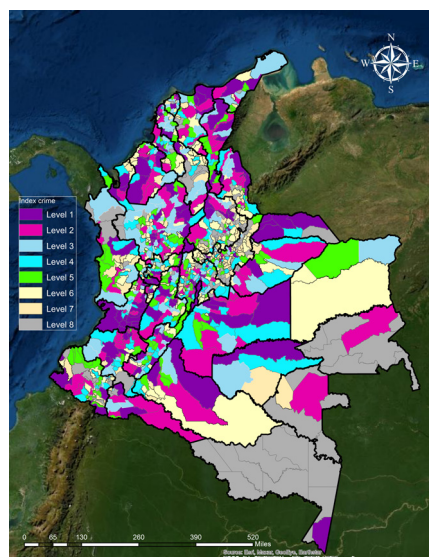
por parte de la ciudadanía. Esto llevó a los habitantes de estas zonas a recurrir a combos delincuenciales para solucionar problemas de convivencia y recibir servicios de seguridad, tal como lo muestran Blattman, Duncan, Lessing y Tobón (2022). Si esto sucedió en Medellín —una ciudad reconocida por intervenciones de seguridad exitosas, con los índices de inseguridad con mayores descensos a nivel nacional y una estructura robusta de seguridad para confrontar el crimen— ¿qué se puede esperar de regiones que están lejos de poseer los recursos de esta ciudad?

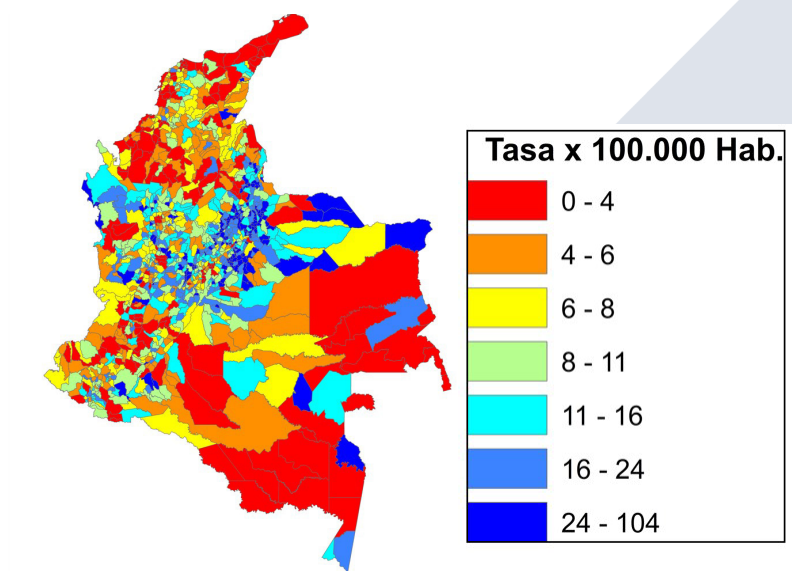
Por eso, es necesario analizar la oferta de justicia frente a la distribución del crimen organizado. En el Mapa 1, se puede apreciar la cantidad de jueces por cada cien mil habitantes, se observa el índice de criminalidad en las distintas regiones del país, con un escalafón basado en la ponderación de los delitos de acuerdo con el número de años de prisión que asigna el código penal, siguiendo una metodología empleada por el FBI (Blumstein, 1974).

El resultado de la correlación espacial, con relación al índice de crímenes, es que el déficit de jueces repercute en una mayor incidencia de crímenes. Por lo tanto, un sistema de justicia débil deriva en un crimen organizado vigoroso (Flórez, 2021), tal como sucede en el norte del Cauca, el Valle del Cauca, el sur de Córdoba, Arauca, el Catatumbo y algunas zonas del Caribe.

La escasez de jueces es un factor que conduce a la captura del Estado (Salamanca, Garay J, Salcedo-Albarán, De León-Beltrán & Guerrero, 2008). Sin un sistema de justicia fortalecido, el crimen organizado puede apropiarse de la administración y contratación estatal (Grautoff, 2021). Esto deviene en que, de forma paradójica, el incremento de servicios estatales bajo un débil sistema de justicia lleva a fortalecer las redes criminales.

Mapa 1. Tasa de jueces por cien mil habitantes. – Índice de criminalidad 2022





Fuente: Consejo Superior de la Judicatura- Base de datos Siedco Policía Nacional.

Cálculos y construcción propia de autor.

IV. El mercado del narcotráfico

El mercado del narcotráfico se analiza a partir del monitoreo de cultivos ilícitos que realiza (UNODC, 2021). En efecto, el número de hectáreas cultivadas en 2020 era de 154.000 hectáreas, y desde el 2016 aproximadamente se ha mantenido oscilando en un rango entre 140.000 a 180.000. En términos generales, se aprecia una disminución marginal de los sembradíos ilegales desde 2018, producto de los esfuerzos que realizó el Gobierno del presidente Iván Duque, a partir de imponer y supervisar el cumplimiento de metas de erradicación, que en promedio llegaron a las 100.000 hectáreas anuales eliminadas.

A pesar de este esfuerzo por combatir el narcotráfico, los resultados son poco alentadores, pues la reducción de cultivos ilícitos es tan solo marginal (alrededor del 7% del área cultivada). Además, la producción potencial de cocaína ha venido en aumento. Esto se explica por el crecimiento de la productividad de este mercado criminal. Es decir, los narcotraficantes han logrado evadir el proceso de la erradicación y han creado nuevos métodos que han generado una mayor disponibilidad de alcaloides.

En otras palabras, la erradicación forzada como método para combatir el narcotráfico no es eficiente (Reyes, 2014). Sin contar los altos costos del despliegue operacional de militares actuando como erradicadores, el cual acarrea adicionalmente la pérdida de la misión de brindar control territorial y protección a la población, puesto que se destinan entre 20.000 a 30.000 miembros de las FF. MM. a estas labores, que aportan tan solo pírricos resultados en la lucha contra las drogas ilícitas.

Esta variación del dispositivo militar, a favor de la erradicación, puede estar relacionada con el aumento de los homicidios comunes, masacres y homicidios colectivos en la zona rural, como consecuencia de la disminución de patrullajes de las tropas regulares.

Asimismo, la erradicación ataca la cadena de menor valor del narcotráfico, lo que, desde la óptica económica, no afecta a las grandes estructuras de las bandas criminales, dedicadas al tráfico de drogas ilícitas. Por el contrario, son familias de bajos recursos instrumentalizadas por los grupos armados y que derivan su sustento de la siembra de la hoja de coca las que terminan siendo impactadas por la erradicación forzosa. Esta línea de intervención, aparte de los problemas mencionados, trae altos costos reputacionales para el Estado que pierde gobernabilidad en zonas con presencia de cultivos ilícitos.

De esta forma, los grandes carteles del narcotráfico han logrado que la legitimidad de las FF. AA. sea cuestionada. En consecuencia, el Estado pierde control territorial debido a que la población cultivadora de hoja de coca es constreñida por grupos armados para que confronten las acciones de la fuerza pública.

Ahora, la pregunta que surge es ¿por qué la erradicación y el monitoreo de cultivos ilícitos son la columna vertical de la política contra las drogas? La respuesta podría estar en un marco mental (Mullainathan & Shafir, 2013) creado entre decisores y la comunidad internacional, que parten del principio que atacar la materia prima para la producción de los estupefacientes es la clave para detener el tráfico de drogas. Lo anterior puede ser el resultado de un sesgo cognitivo de los tomadores de decisión (Battaglio, Belardinelli, Bellé & Cantarelli, 2019), reforzado por los informes sobre monitoreo de cultivos ilícitos. De este modo, la ayuda de cooperación contra las drogas termina siendo destinada a la erradicación.

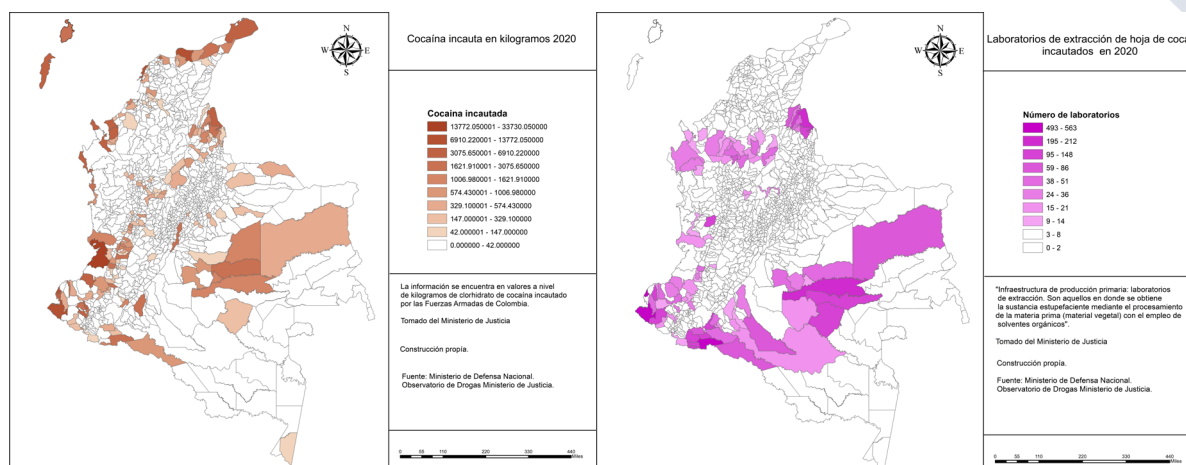
Por otra parte, no hay metas explícitas sobre la interdicción de drogas ilícitas, ni reportes sobre los avances en esta materia. Esto, a pesar de que la incautación golpea el nodo de mayor valor de la cadena del narcotráfico, porque es ahí donde se generan los grandes ingresos monetarios, que sirven de combustible para la criminalidad.

Más aún, los mapas que se muestran a continuación contienen la variable de cultivos ilícitos e indican que la correlación espacial con las incautaciones de cocaína es, en el mejor de los casos, débil. Por lo tanto, los sitios en los que se lleva a cabo el tráfico de narcóticos distan significativamente de las áreas en las que se genera la materia prima para su producción. Esto conlleva a que debería darse un cambio de estrategia de la erradicación forzada hacia la interdicción de drogas ilícitas.

Por esta razón la estrategia de lucha contra el narcotráfico debe enfocarse en la interdicción, tomando como referencia el éxito de la campaña naval Orión, la cual agrupa las fuerzas navales de los países de América Latina (Naciones Unidas, 2021) y que ha permitido logros operaciona-

les significativos. Este enfoque permitiría que las tropas del Ejército Nacional se concentren en la recuperación del control territorial, antes que en labores de erradicación de cultivos ilícitos. Para conseguir este objetivo es necesario fortalecer las capacidades de la Armada y la Fuerza Aérea colombiana para cumplir con esta línea estratégica.

Mapa 2. Cultivos ilícitos. – Incautación de cocaína

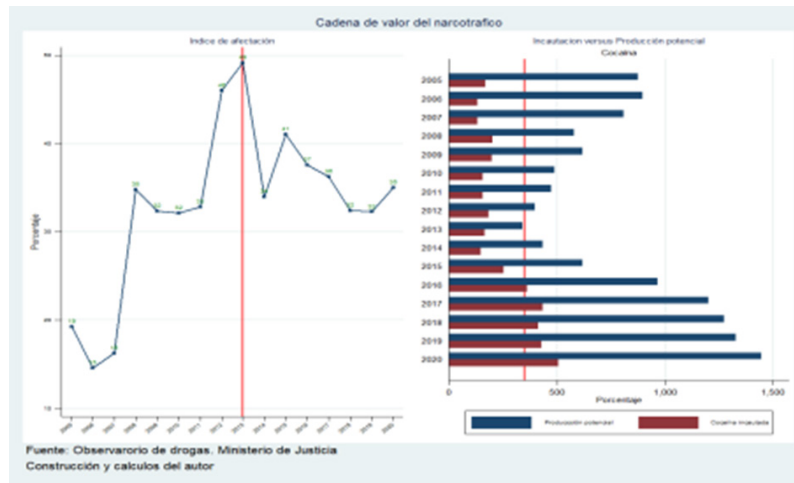


Fuente: Oficina contra las drogas y el delito UNODC - Ministerio de Justicia. Cálculos y construcción propia de autor.

Además, los resultados del esfuerzo de afectación de la cadena de valor del narcotráfico no muestran un avance significativo, como se comprueba en la Gráfica 1. Si la producción de clorhidrato de cocaína aumentó en función de la productividad de las bandas de narcotraficantes y la erradicación no provoca descensos significativos en la producción potencial, el índice de afectación del tráfico de drogas ilícitas debería aumentar para provocar daños en la estructura del crimen organizado. Pero, lo que evidencia la serie de tiempo es que este indicador de afectación se mantiene alrededor del 35%, e incluso ha venido descendiendo, posiblemente porque el esfuerzo del Estado se ha focalizado sobre el punto de menor valor agregado del narcotráfico.

Dado este escenario, es necesario cambiar la orientación de la lucha contra las drogas ilícitas, fortaleciendo las capacidades de las FF. AA. para lograr debilitar la cadena de valor con mayor valor agregado. De esta conclusión se desprenden dos líneas de acción: la primera es la fijación de metas de incautación, teniendo en cuenta las restricciones presupuestales de la fuerza pública; la segunda es la adecuada implementación de las políticas específicas y la asignación de recursos orientados a fortalecer las capacidades de las FF. AA. para lograr impactar de forma significativa al narcotráfico.

Gráfica 1. Cadena de valor del narcotráfico



Asimismo, la erradicación forzada es una acción que debe ser complementaria al programa de erradicación voluntaria, el cual a su vez debe ser reformulado, para que no ofrezca incentivos perversos que aumenten el área cultivada.

Esto significa que tanto erradicación voluntaria como forzada deben estar dentro de una misma agencia del Estado, no bajo responsabilidad de la fuerza pública. Por lo tanto, un programa que propenda por la sustitución de cultivos debe ser evaluado y delimitado bajo el criterio de continuidad regional. Es decir, si un área geográfica aumenta su número de hectáreas ilícitas cultivadas, el beneficio monetario de la población receptora de recursos se retiraría a todos los hogares de la región beneficiados, por el programa de sustitución voluntaria (Grautoff M., 2022). Esto evitaría que se formen incentivos perversos en los que, a pesar de que se cumplen los acuerdos individuales por hogar, el número de cultivos se mantiene o incrementa.

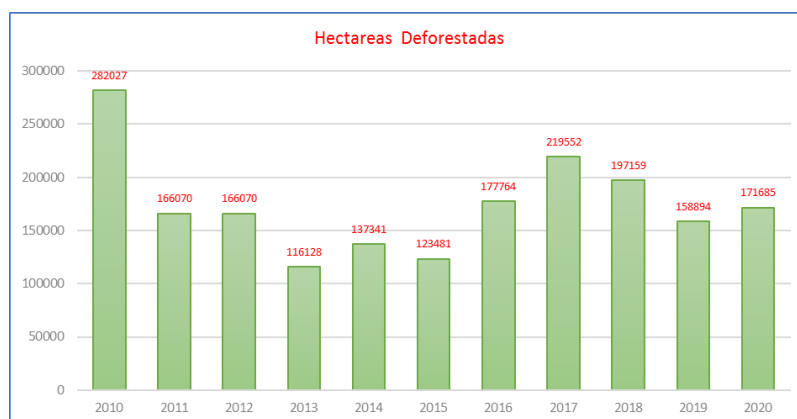
V. Política de medio ambiente

El proceso de deforestación está en el orden de las 170.000 hectáreas deforestadas anualmente, a causa de la presencia de grupos armados, narcotráfico, extracción ilegal de minerales y la explotación ilegal de maderables (Murad & Pearse, 2018). La política de medio ambiente debería estar dirigida a la prevención de la deforestación, la cual no solo alimenta el mercado ilegal de maderables demandados en el mercado internacional, sino que además está asociada al control del territorio y a la producción de narcóticos por parte de estructuras armadas ilegales. A pesar de la gravedad de los efectos negativos que tiene esta actividad criminal, las acciones que se llevan a cabo en contra de este fenómeno, como la Operación Artemisa, son escasas y la respuesta institucional no ha tenido un impacto significativo para proteger nuestros recursos biodiversos.

La presencia de grupos criminales en parques naturales y zonas ambientalmente ricas lleva a que la tenencia de la tierra se defina por la vía de la ilegalidad. De este modo, mientras los colonos buscan obtener el título de propiedad de su predio para legalizarlo, los grupos armados se apropian ilegalmente de los predios por medio de despojos violentos y son estos mismos quienes posteriormente ejecutan la deforestación criminal. Según el IDEAM, *“la usurpación de baldíos de la Nación, la flexibilidad de los procesos notariales para la compraventa de tierras y los intereses especulativos sobre la tierra son algunos de los determinantes de la deforestación”*. De esta forma, las hectáreas deforestadas son la consecuencia de la apropiación de tierras, por parte de traficantes de maderas coludidos con grupos armados.

Además del impacto ambiental que acarrea y de las rentas criminales que genera, el fenómeno criminal de la deforestación es una estrategia para apoderarse de las tierras y legalizar el flujo de activos ilegales. Es importante señalar que la deforestación aumentó de forma sensible tras la desmovilización de las FARC, tal como se aprecia en la Gráfica 2.

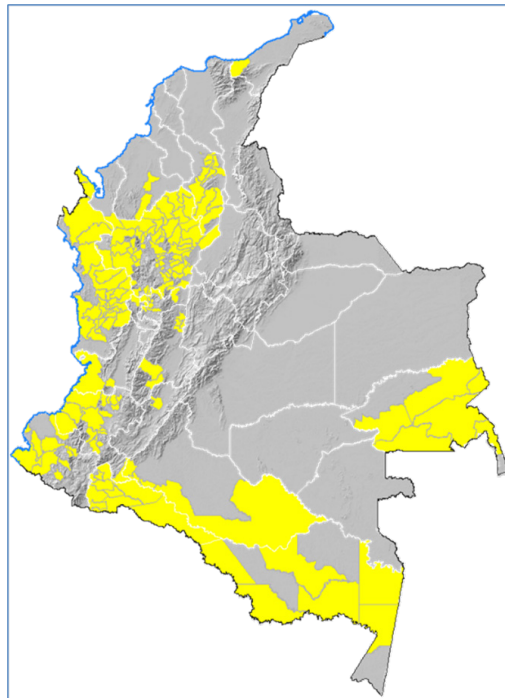
Gráfica 2. Evolución de la deforestación 2010–2020



Fuente: IDEAM.

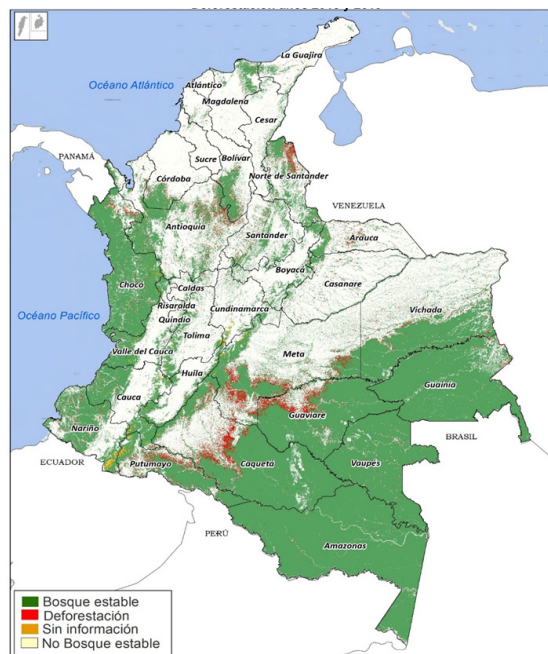
Del mismo modo, las zonas de deforestación coinciden con sitios donde se encuentran los mercados del narcotráfico y la extracción de minería ilegal. Es decir que estas estructuras de mercado ilegal permiten la obtención de rentas ilícitas, lo que conlleva a que los grupos armados se apoderen de la tierra, para así blanquear rentas ilegales. Esto deriva en la deforestación, de donde obtienen otra fuente de recursos financieros importante, tal como muestra la correlación espacial que revela el Mapa 3.

Mapa 3. Minería ilegal



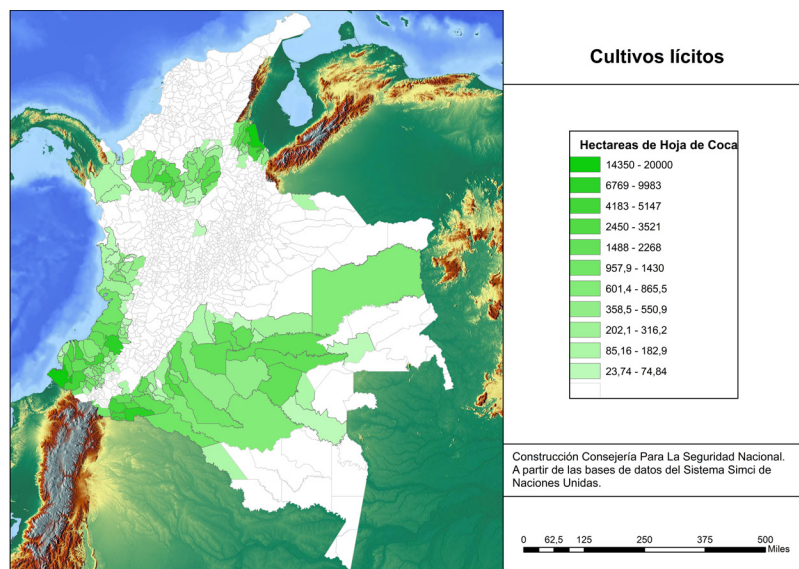
Fuente: UNODC - Policía Nacional.

Mapa 4. Deforestación



Fuente: IDEAM

Mapa 5. Cultivos ilícitos



VI. Convergencia de mercados criminales

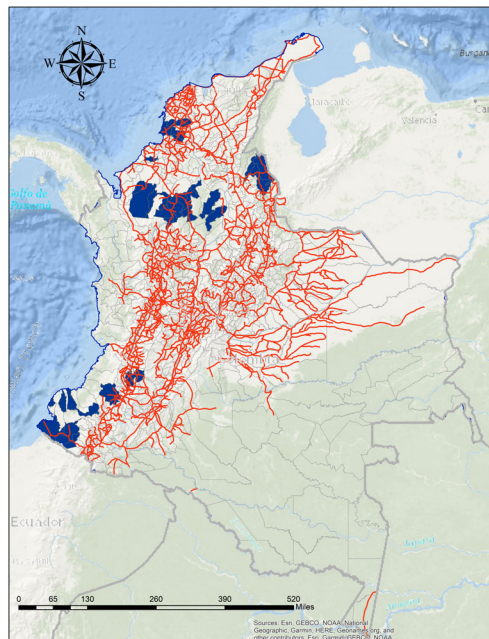
La convergencia de mercados ilícitos es el producto de una combinación de factores geográficos, institucionales, históricos y criminales. En primer término, la presencia de grupos armados y economías ilícitas permite crear un índice de convergencia criminal que señala las zonas de afectación de las redes criminales.

La geografía económica estudia por qué una industria se asienta en algún lugar. De acuerdo con Krugman (1997), en esencia son hechos aleatorios y accidentes históricos los que llevan a la formación de mercados. A pesar de que esta tesis se aplica a los mercados formales, también es válida para la economía ilegal que sigue este mismo principio.

Para el caso del cultivo de la hoja coca, por ejemplo, una agresiva política contra los cultivadores de la planta en Bolivia y el clima favorable de nuestro país llevaron a que se trasladaran estos sembradíos a regiones de Colombia (Angrist & Kugler, 2008). No obstante, una industria localizada no solo sobrevive por óptimas condiciones climáticas. Además, se dieron ventajas para atraer mano de obra calificada —en actividades criminales en este caso—, que proporcionaron métodos que profundicen este mercado haciéndolo más productivo. Por otra parte, el Estado brindó las condiciones para que esto se diera, porque no proveyó vías principales para conectar estas regiones al mercado formal, por lo cual no existe en ellas una economía próspera, ni hay empresas o conglomerados comerciales importantes.

La ausencia de un mercado formal de importancia las desconectó del resto del país, situación que favorecía la ilegalidad, que podía aprovechar las ventajas geográficas y atraer mano de obra criminal calificada. Dada la ausencia de corredores de comunicación y comerciales se dificultaba el despliegue de la fuerza pública hacia estas regiones, lo que favoreció la evolución del mercado criminal (Collier, Elliott, Hegr, Hoeffler & Reynal-Querol, 2003). El mapa 5 muestra la ausencia de conexión terrestre con estos clústeres criminales.

Mapa 6. Zonas con mercados criminales – Vías de comunicación.



Fuente: Instituto Nacional de Vías. Construcción propia del autor.

De este modo, una combinación de factores climáticos que están fuera del control de cualquier industria, sumados a la desconexión vial y el desplazamiento del sector formal, dieron origen a que estas regiones contengan las economías ilícitas. Además, por circunstancias aleatorias, los metales preciosos y los grandes parques naturales están ubicados en estas mismas áreas.

Por otro lado, la concentración de mercados ilegales provoca un intercambio de información que mejora las condiciones tecnológicas para que la economía ilegal sea más productiva (Dow, 2020). Así, por ejemplo, una idea para hacer rendir la producción de hoja de coca o métodos para construir dragas artesanales para extraer oro se transmiten en estos sitios, lo que lleva a mejoras productivas que terminan impactando todos los mercados criminales. El Estado no puede dar respuesta

ante las innovaciones criminales, lo que termina volviéndose un problema de difícil solución para la fuerza pública.

Además, un mercado concentrado en un mismo lugar atrae mano de obra calificada, en este caso mano de obra de tipo criminal que tiene la capacidad de emplear la violencia instrumental de manera eficiente para lograr el control de la población y el territorio. Asimismo, un empleo altamente cualificado es el procesamiento de químicos que sirven en el proceso de transformación de la hoja de coca en cocaína. Un nodo de la cadena criminal que no ha sido afectado por las autoridades. Esto mismo sucede con la minería ilegal, donde los operadores de dragas y fabricantes de este tipo de artefactos son altamente valorados en esta industria ilícita, pero de nuevo la capacidad del Estado para mitigar este tipo de capacidades es limitada por desconocimiento técnico o falta de recursos o voluntad de los decisores.

En resumen, los mercados criminales de Colombia presentan escalas crecientes por las características previamente enunciadas, mientras que la función del Estado de producción de seguridad está sometida a una arquitectura institucional poco funcional que conduce a que esta posea rendimientos decrecientes. Es decir, para producir el bien denominado seguridad la cantidad de recursos invertidos dan como resultado un sistema de protección a la población insuficiente, lo que se evidencia en la información plasmada en los mapas.

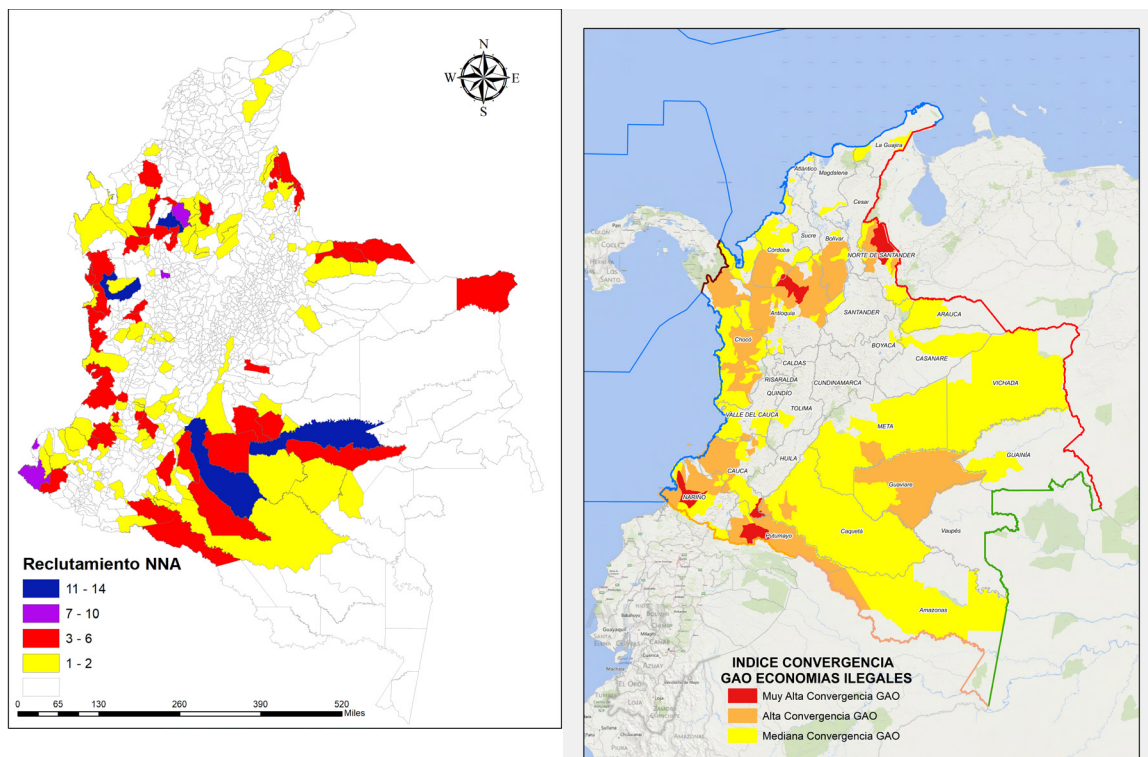
Así, la información geográfica establece grandes áreas del país donde el Estado no controla el territorio ni ofrece las garantías de seguridad a los habitantes de estas regiones. Por ende, el desarrollo económico termina rezagado como consecuencia de los mercados incompletos que hay en las zonas afectadas por el crimen organizado. Adicionalmente, el sector de bienes y servicios no surge ante la falta de garantías para que exista un intercambio de factores productivos. De esta forma, la generación de empleo formal es insuficiente y, a pesar de haber un amplio sistema de subsidios que intenta cumplir la función del mercado, no se logra colmar las necesidades primarias de estas poblaciones.

En definitiva, los mercados criminales destruyen las fuentes de empleo o no permiten que estas emerjan (Dube & Vargas, 2013). La pobreza endémica es una consecuencia de la presencia de estructuras de mercado ilegal que tienen un agravante final en la pobre definición de los derechos de propiedad, empezando por el de la tierra. Por consiguiente, el valor de la propiedad tiende a reducirse sensiblemente, lo que es eficiente para la distribución de costos de la producción criminal. Esto termina explicando por qué los procesos de restitución de tierra no prosperan, ya que el objetivo de los grupos criminales es impedir que el costo de producción criminal se eleve a causa de un mercado de tierras competitivo.

Aparte de los problemas mencionados, estos mercados ilegales conducen a la formación de normas sociales en zonas impactadas por el crimen organizado (Restrepo Plaza & Fatas, 2022). Por lo

tanto, se pueden generar comportamientos que pueden ser cuestionables éticamente, pero que son racionales para un ciudadano que no es protegido de forma adecuada por el Estado. Un ejemplo de ello es la tolerancia con los líderes criminales (Franco & Botina, 2021). De manera similar, prácticas como el reclutamiento forzado por parte de grupos armados se vuelven habituales, tal como lo muestra el Mapa 5, que contrasta la situación de reclutamiento de niños, niñas y adolescentes que frente a la convergencia de los mercados criminales.

Mapa 7. Reclutamiento de menores- Convergencia grupos armados y economías ilícitas



Fuente: Ministerio de Defensa Nacional. Construcción y cálculos propios del autor.

VII. El desarrollo social y el crimen organizado

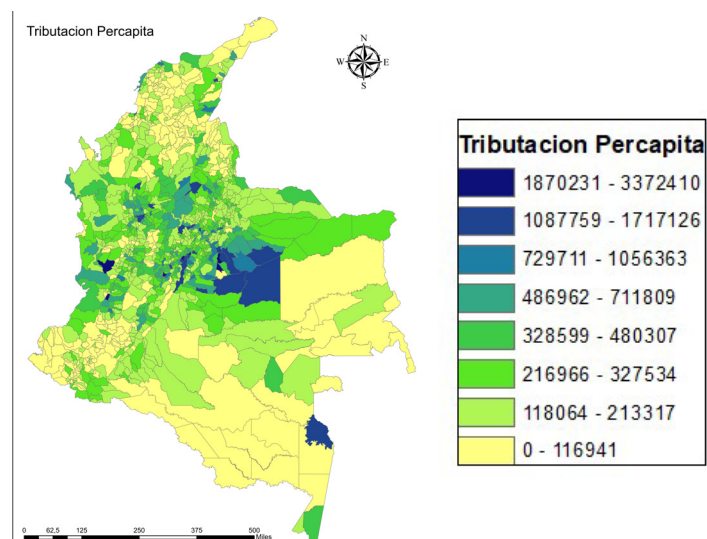
El bienestar de la población expuesta al crimen organizado a la postre tiene consecuencias negativas porque el mercado formal no puede absorber el empleo de la región impactada por estos fenómenos. Por lo tanto, el recaudo tributario se ve afectado lo que impacta el presupuesto regional (Arango & Restrepo, 2020) e impide una mayor cobertura de bienes públicos. En el mapa 6 se pueden apreciar como los lugares donde prevalecen los mercados ilegales poseen las peores tasas de tributación per cápita.

Por esta razón, surgen una serie de fenómenos macroeconómicos que afectan al país. En primer término, las regiones con más desarrollo terminan aportando grandes cantidades de recursos para brindar a estas regiones una economía del bienestar que es insuficiente para paliar los problemas derivados del bajo desarrollo económico. En términos generales, hay un desequilibrio social que termina por afectar de forma indirecta a regiones prósperas. Es decir que la criminalidad afecta el desarrollo social de todo el país, incluyendo las grandes urbes, donde estos problemas regionales se perciben lejanos para el ciudadano de mayores ingresos.

En segundo lugar, el bajo recaudo tributario no permite que se genere una mayor infraestructura de protección social. Esto se convierte en una trampa de pobreza porque al no haber una mayor cantidad de bienes públicos se crean mecanismos institucionales para llevar recursos; sin embargo, no existe en estas regiones una estructura institucional que permita manejarlos apropiadamente. Esto conduce a una baja coordinación del Estado para satisfacer las necesidades básicas a través de bienes y servicios públicos de calidad en estos territorios.

Al final, las deficiencias en atención de necesidades básicas terminan deslegitimando al Estado, lo que favorece la entrada de grupos armados que acaban sustituyendo la labor estatal y, en definitiva, terminan capturando al Estado a nivel local.

Mapa 8. Tributación per cápita 2021.



Fuente: DIAN. Cálculos y construcción propios del autor.

Así, las redes criminales operan en un intrincado sistema que afecta desde el nivel de los barrios en las urbes hasta grandes extensiones territoriales donde se dan las condiciones para que funcionen los mercados ilegales.

Asimismo, el sistema geográfico muestra que en las regiones del país con los peores problemas de necesidades básicas insatisfechas (bajo Cauca, el sur de Córdoba, el Catatumbo y el Pacífico nariñense), donde es notable la ausencia de grandes empresas o inversiones privadas y que disponen de pocas fuentes de ingresos operan importantes mercados criminales. Lo que de forma implícita se infiere es que estas estructuras de mercado criminal no permiten el desarrollo de la economía formal lo que termina por deteriorar el desarrollo social de las regiones (Querubín, 2003).

En otras palabras, la criminalidad ha formado una trampa de pobreza que le es funcional, en primera instancia porque puede reclutar mano de obra para sus actividades delictivas. Además, las carencias de una economía poco desarrollada impulsan al Estado a sustituir la ausencia de mercados legales, pero la restricción fiscal propia de una baja tributación acaba por deslegitimar la acción estatal, lo que paradójicamente le facilita al crimen organizado la captura del gobierno local y el control de la vida social de la población, el territorio y el presupuesto público.

VIII. Conclusiones

El Estado no ha fortalecido la justicia a nivel local, lo que se evidencia en el déficit de jueces en los territorios donde funcionan los grandes mercados ilegales. Esto genera incentivos para que el crimen organizado opere con un alto grado de eficiencia, lo que lo ha llevado a tener economías de escala crecientes que superan la productividad del sector formal.

La forma como el Estado combate el narcotráfico está orientada a la afectación de la cadena de menor valor del narcotráfico. Esto deriva en un esfuerzo fiscal que no se ve recompensado en reducciones significativas en la producción de drogas ilícitas y desvía la capacidad de la fuerza pública para proteger a la población.

Del mismo modo, el combate a la extracción ilícita de minerales es insuficiente, por la falta de coordinación entre instituciones del Estado para controlar este fenómeno criminal. Este vacío institucional termina por recargar la responsabilidad del problema en la fuerza pública, la cual no posee los recursos ni las herramientas legales para atender esta situación.

Combatir de manera efectiva el fenómeno de la extracción ilegal de minerales requiere de un proceso de formalización de los derechos de propiedad, así como de un diseño de mecanismos institucionales que permitan que el mercado formal regule la actividad. Este proceso de formalización

solo es posible con una comprensión amplia del problema, que anticipe las decisiones de los mineros artesanales y de las grandes firmas de minería para coordinar la explotación y comercialización de minerales, y que a su vez expulse a la criminalidad de este sector.

Finalmente, el problema ambiental de Colombia es la deforestación que en promedio anual es de 180.00 hectáreas arrasadas por el narcotráfico, el tráfico de madera y los grupos armados. Además, la pobre definición de los derechos de propiedad de la tierra permite el avance depredador sobre los parques naturales. Sin embargo, el Estado al no tener un catastro multipropósito a su disposición no puede controlar el problema. Por otra parte, el Estado podría emplear las capacidades de la Fuerza Aérea con un centro de fusión ambiental que podría dar las alertas tempranas de deforestación y que, junto con una fuerza de tarea conjunta ambiental, podría detener el proceso de deforestación que sufre Colombia.

Recomendaciones

El Consejo Nacional de Seguridad Nacional debe poseer la capacidad técnica para generar productos de forma continua y permanente que permitan una toma de decisiones óptima. Así, este órgano debe articular los temas de seguridad y defensa en la estructura del Estado con la oferta institucional. Adicionalmente, debe liderar y coordinar la política pública que integra e incorpora todos los niveles de la seguridad nacional.

Se requiere institucionalizar un órgano de coordinación Interagencial responsable de realizar la interoperabilidad entre todas las entidades del Estado cuyas funciones misionales tengan relación con la implementación de la estrategia de seguridad y defensa nacional. Por lo tanto, es indispensable avanzar en la implementación de estrategias que permitan articular los sistemas de información de las mismas, facilitando el intercambio y cruce de información de las bases de datos en los diferentes niveles, con el propósito de contar con mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación de las intervenciones y políticas de seguridad.

Se debe comprender el fenómeno de las rentas criminales como un sistema, no enfocarse en un nodo del problema como sucede con el narcotráfico. Solo así se pueden crear estrategias efectivas que permitan combatirlas de manera eficiente.

La caracterización de las redes criminales es un problema complejo que requiere de investigación de campo bajo circunstancias peculiares. Por lo tanto, la capacidad de abordar la complejidad del fenómeno de las redes criminales (fines, medios, actores, escenarios) dificulta la elaboración de taxonomías precisas. Esto implica la necesidad de procesos de inversión en materia de generación de conocimiento en el sector público, centros de pensamiento y universidades.

Aumentar el presupuesto de la Unidad de Investigación y Análisis Financiero (UIAF) con el fin de fortalecer el talento humano disponible con el propósito de lograr la afectación de las estructuras criminales a nivel financiero.

Fortalecer capacidades de la comunidad de inteligencia en relación con el tema financiero, de modo que permitan anticipar y desarrollar la lucha contra el lavado de activos, la financiación del terrorismo, el contrabando y el tráfico de armas.

Articular acciones que permitan que la oferta institucional del Estado llegue de manera coordinada y organizada al territorio, a fin de garantizar la legitimidad, la gobernabilidad y fortalecer la presencia del Estado en diferentes regiones del país.

Bibliografía

- Angrist, J. D., & Kugler, A. D. (2008). Rural windfall or a new resource curse? Coca, income, and civil conflict in Colombia. . *The Review of Economics and Statistics*, 90(2), 191- 215.
- Arango, S. S., & Restrepo, O. C. (2020). Factores socioeconómicos y variables de disuasión que explican la criminalidad en Colombia entre el 2010 y 2017. *Bachelor's thesis, Universidad EAFIT*.
- Battaglio, J., Belardinelli, P., Bellé, N., & Cantarelli, P. (2019). Behavioral public administration ad fontes: A synthesis of research on bounded rationality, cognitive biases, and nudging in public organizations. *Public Administration Review*, 79(3), 304-320.
- Blattman, C., Duncan, G., Lessing, B., & Tobon, S. (2022). State-building on the margin: An urban experiment in Medellín (No. w29692). *National Bureau of Economic Research*.
- Blumstein, A. (1974). Seriousness weights in an index of crime. *American Sociological Review*, 854-864.
- Boman, J. H., & Mowen, T. J. (2021). Global crime trends during COVID-19. *Nature human behaviour*, 5(7), 821-822.
- Collier, P., Elliott, H., H. A., Hoeffler, & Reynal-Querol. (2003). Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy. (O. U. Press, Ed.) *World Bank*.
- Dow, S. (. (2020). Alfred Marshall, Evolutionary Economics and Climate Change: Fourth Annual Tiziano Raffaelli Lecture, STOREP Conference, Rome. *Review of Political Economy*, 1-18.
- Dror, I. E., & Fraser-Mackenzie, P. A. (2008). Cognitive biases in human perception, judgment, and decision making: Bridging theory and the real world. *In Criminal investigative failures* (, pp. 79-94). Routledge.
- Dube, O., & Vargas, J. F. (2013). Commodity price shocks and civil conflict: Evidence from Colombia. *The review of economic studies*, 80(4), 1384-1421.
- Flórez, J. F. (2021). The effect of mass incarceration on criminality in Colombia. *International Journal for Crime, Justice and Social Democracy*, 10(2), 15-33.
- Franco, V. G., & Botina, R. L. (2021). Entre mafias: desde la coca caleña hasta la heroína siciliana: un análisis comparativo y planteamiento del modelo de desarrollo. *Pensamiento Jurídico*, 1(5).

- Fundación para la Conservación, y el Desarrollo Sostenible. (2020). *Informe de deforestación Colombia*.
- Grautoff, M. (2021). Contratación estatal, pobreza, captura del Estado y participación electoral. *Control Visible-Revista de Control Fiscal*, 1, 58-75.
- Grautoff, M. (2022). El rol de las Fuerzas Militares en la defensa y seguridad ciudadana. *Fundación Ideas para la Paz*.
- Krugman, P. R. (1997). *Development, geography, and economic theory* (Vol. 6). MIT pres.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Departamento Nacional de Planeación. (2019). *MOTRA: Modelo de ordenamiento territorial regional para la Amazonía colombiana*. Bogotá.
- Mullainathan, S., & Shafir, E. (2013). Scarcity. *Social Policy*, 46(2), 231-249.
- Murad, C. A., & Pearse, J. (2018). Landsat study of deforestation in the Amazon region of Colombia: Departments of Caquetá and Putumayo. *Remote Sensing Applications: Society and Environment*, 11, 161-171.
- Naciones Unidas. (2021). *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes*.
- Querubín, B. P. (2003). Crecimiento departamental y violencia criminal en Colombia. *Documento CEDE Universidad de los Andes*.
- Restrepo-Plaza, L., & Fatas, E. (2022). When ingroup favoritism is not the social norm a lab in-the-field experiment with victims and non-victims of conflict in Colombia. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 194, 363-383.
- Reyes, L. (2014). Estimating the causal effect of forced eradication on coca cultivation in Colombian municipalities. *World Development*, 61, 70-84.
- Salamanca, L. J., Garay J, L., Salcedo-Albarán, E., De León-Beltrán, I., & Guerrero, B. (2008). La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia. Avina. *Transparencia por Colombia*.
- UNODC. (2021). *Informe Colombia de Monitoreo de Cultivos Ilícitos*.

Mesas Técnicas Grupo de Interés para la Defensa y la Seguridad - GIDESE-

Expertos que acompañaron las mesas técnicas

Mayor General (r) Guillermo León León - Fuerza Aérea Colombiana

Mayor General (r) Jorge Alberto Segura M. - Ejército Nacional

Mayor General (r) Héctor Dario Castro Cabrera - Policía Nacional

Almirante Juan Francisco Herrera - Armada Nacional

Brigadier General (r) Juan Carlos Buitrago Arias - Policía Nacional

Brigadier General (r) Miguel Eduardo David Bastidas - Ejército Nacional

Brigadier General (r) Fabricio Cabrera Ortiz - Ejército Nacional

Brigadier General (r) Mauricio Zabala - Ejército Nacional

Vicealmirante (r) Juna Francisco Herrera - Armada Nacional

Vicealmirante (r) Pablo Romero Rojas - Armada Nacional

Teniente Coronel (r) Oscar Mauricio Gómez Muñoz - Fuerza Aérea

Teniente Coronel (r) Germán Nicolás Pataquiva García - Ejército Nacional

Coronel (r) Jesús Alberto Ruíz Mora - Ejército Nacional

Coronel (r) Miguel Antonio Tunjano - Policía Nacional

Coronel (r) Fernando Enrique Farfán Castro - Ejército Nacional

Coronel (r) José Obdulio Espejo Muñoz - Ejército Nacional

Coronel (r) Jorge Elías Salazar - Policía Nacional

Coronel (r) John Alexander Moreno Beltrán - Fuerza Aérea Colombiana

Coronel (r) Esaú Manuel Narváez Quiñones - Ejército Nacional

Fabián Ricardo Giraldo Chaparro - DNP

Carolina Ortega - DNP

Santiago González Plazas - DNP

Andrea Tami López - DNP

Mónica Gaitán Bernal - DNP

Catalina Miranda Aguirre - DNP

César Andrés Restrepo Flórez - Probogotá

Isaac de León Beltrán, consultor Naciones Unidas contra la droga y el delito

Eduardo Velosa Porras - Universidad Javeriana

Germán Sahid - Universidad del Rosario

Andrés Macías Tolosa - U. Externado

Javier Garay Vargas, Investigador

Alberto Sánchez, consultor

Manfred Grautoff, asesor en seguridad

Recomendaciones para la Defensa Nacional, la Seguridad Humana y la Construcción de Paz

Autores

Carlos Augusto Chacón Monsalve

Abogado de la Universidad Autónoma de Bucaramanga, magister en Seguridad y Defensa Nacional de la Escuela Superior de Guerra, magíster en Estudios Políticos e Internacionales de la Universidad del Rosario, especialista superior en Integración de la Universidad Andina Simón Bolívar. Con 18 años de experiencia en asuntos políticos, parlamentarios e internacionales. Actualmente se desempeña como director ejecutivo del Instituto de Ciencia Política, después de ocupar el cargo de director académico por tres años desde 2019.

César Andrés Restrepo Flórez

Profesional en Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia, maestría en Estudios Estratégicos y Seguridad Internacional de la Universidad de Granada de España. Cuenta con 22 años de experiencia en análisis, evaluación y gestión de asuntos de seguridad y defensa nacional. Trabajó en el Ministerio de Defensa Nacional como director de Estudios Estratégicos y fue el representante del Ministro de Defensa en la negociación del DDR de los acuerdos de La Habana. Asesor de seguridad en Buenos Aires, en la Dirección de Carabineros de la Policía Nacional de Colombia y la Escuela de Posgrados de la Policía.

Lina María González Torres

Economista y administradora. Magíster en Estudios de Seguridad, Concentración en violencia Sub-Estatal y Actores Violentos No-Estatales. Destacada trayectoria laboral en entidades como el Ministerio de Defensa Nacional entre otras. Actualmente se desempeña como directora técnica de la Dirección de Justicia y Gobierno del Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Alberto Galeano Sánchez

Historiador de la Universidad del Valle y estudiante de la Maestría en Planificación Urbana y Regional de la Universidad de los Andes. Ha sido asesor de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia de Bogotá, la Secretaría de Seguridad y Justicia de Cali, la Fundación Ideas para la Paz, Colombia Diversa y el Observatorio de Seguridad de la Universidad del Norte para temas relacionados con identificación de riesgos, estrategias de seguridad y convivencia ciudadana, articulación con organismos de seguridad y justicia, intervención de dinámicas de crimen organizado y reducción de violencia. En la actualidad se desempeña como asesor estratégico de la Dirección Técnica de Seguridad de Transmilenio S. A.

Manfred Grautoff

Consultor en asuntos de seguridad nacional y lucha contra la criminalidad. Lideró el equipo que diseñó la Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana 2019; la Política de Seguridad y Defensa Nacional; la Política de la Violencia contra la Mujer; el Plan contra la Captura y Cooptación del Estado, (Ágora) y la priorización de las Zonas Futuro. Ha trabajado en evaluación de programas y diseño de indicadores en temas de seguridad y defensa nacional.

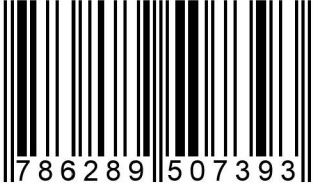
Mónica Gisell Gaitán Bernal

Ingeniera Industrial. Asesora de Seguridad y Defensa del DNP.

Andrea Milena Tami López

Economista. Asesora de Seguridad y Defensa del DNP.

ISBN: 978-628-95073-9-3



9 786289 507393



SEGURIDAD Y DEFENSA
ICP POLICY LAB

ICP
DESDE 1987

**KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG**