

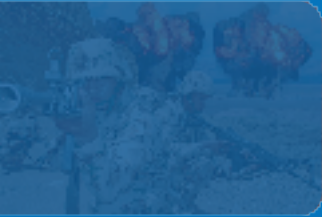


ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA "GENERAL RAFAEL REYES PRIETO"

Estudios en

SEGURIDAD y DEFENSA

estud.segur.def. Bogotá, D.C., Colombia. V. 15 No. 29 pp. 228. Enero - junio de 2020 ISSN 1900-8325 - eISSN 2744-8932



REVISTA ESPECIALIZADA EN EL ÁREA
SEGURIDAD Y DEFENSA



ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA "GENERAL RAFAEL REYES PRIETO"

Estudios en

SEGURIDAD y DEFENSA

estud.segur.def. Bogotá, D.C., Colombia. V. 15 No. 29 pp. 228. Enero - junio de 2020 ISSN 1900-8325 - eISSN 2744-8932

REVISTA ESPECIALIZADA EN EL
ÁREA SEGURIDAD Y DEFENSA



DIRECTIVOS

Mayor General

Helder Fernán Giraldo Bonilla

Director de la Escuela Superior de Guerra
“General Rafael Reyes Prieto” (ESDEG)

Brigadier General

Óscar Zuluaga Castaño

Subdirector de la Escuela Superior de Guerra
“General Rafael Reyes Prieto” (ESDEG)

Coronel de Infantería de Marina

Jairo Mauricio Zapata Valencia

Vicedirector de Investigación de la Escuela Superior
de Guerra “General Rafael Reyes Prieto” (ESDEG)

Carlos Alberto Ardila Castro, Ph.D. (c)

Director de la revista científica
Estudios en Seguridad y Defensa

EDITOR

Samuel Ignacio Rivera-Páez, Ph. D.

Editor en Jefe revista científica
Estudios en Seguridad y Defensa

ASISTENTES EDITORIALES

Erika Ramírez Benítez, M.A.

Henry Mauricio Acosta Guzmán, M.A.

Eva María Rey Pinto

Escuela Superior de Guerra
“General Rafael Reyes Prieto”

COMITÉ EDITORIAL

María Catalina Monroy Hernández, Ph. D

Universidad del Rosario, Colombia.

Claudio Payá Santos, Ph. D.

Universidad Antonio de Nebrija, España.

Carlos Alberto Ardila Castro, Ph.D. (c)

Escuela Superior de Guerra
“General Rafael Reyes Prieto” (ESDEG), Colombia.

Jaime Alfonso Cubides Cárdenas, Ph.D. (e)

Escuela Superior de Guerra
“General Rafael Reyes Prieto” (ESDEG), Colombia.

COMITÉ CIENTÍFICO

César Augusto Niño González, Ph. D.

Universidad Sergio Arboleda, Colombia.

Juan José Delgado Morán, Ph. D.

Universidad Católica
San Antonio de Murcia, España.

Carlos Murillo Zamora, Ph. D.

Universidad de Costa Rica, Costa Rica.

Sergio Uribe Cáceres, Ph. D.

Escuela Superior de Guerra
“General Rafael Reyes Prieto” (ESDEG), Colombia.

Henry Cancelado Franco, Ph.D. (e)

Universidad Militar Nueva Granada, Colombia.

ISSN 1900-8325

eISSN 2744-8932

2020, Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto” (ESDEG)

Vicedirección de Investigación-Editorial científica, ESDEG

Carrera 11 No. 102-50. Bogotá, D. C., Colombia

Correo electrónico: revistacientificaesd@esdegue.edu.co



Los contenidos publicados por la revista científica *Estudios en Seguridad y Defensa* son de acceso abierto bajo una licencia Creative Commons: Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas. <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode.es>

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

CONVOCATORIA ABIERTA PARA LA PRESENTACIÓN DE ARTÍCULOS ACADÉMICOS A LA REVISTA CIENTÍFICA *ESTUDIOS EN SEGURIDAD Y DEFENSA*

GUÍA PARA AUTORES

La revista científica *Estudios en Seguridad y Defensa*, de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", es una publicación abierta a la discusión y difusión de trabajos teóricos e investigaciones prácticas en el área de la seguridad y la defensa nacionales. En cumplimiento de sus objetivos invita a estudiantes, docentes e investigadores a presentar sus textos en la convocatoria abierta para ser publicados en la revista científica que se ha convertido en una referencia obligada para quienes quieran profundizar en asuntos de interés nacional e internacional de carácter político y militar. Son bienvenidos textos de áreas afines a las Ciencias Sociales cuyas temáticas giren en torno a cualquiera de los siguientes lineamientos:

- a) Políticas y Modelos en Seguridad y Defensa
- b) Estrategia, Geopolítica y Seguridad Hemisférica
- c) Naturaleza de la Guerra, Terrorismo y Nuevas Amenazas
- d) Educación Militar, Liderazgo y Doctrina
- e) Desarrollo Científico, Tecnológico e Innovación y Políticas Ambientales
- f) Logística y Administración Militar
- g) Memoria histórica, Construcción de paz, Derechos Humanos, DICA y Justicia
- h) Prospectiva de las Fuerzas Militares
- i) Seguridad digital

Las contribuciones se recibirán en español, inglés o portugués, y deberán ajustarse a las pautas de la revista para su selección. La recepción de artículos se realizará en las siguientes categorías:

- a) *Artículo científico original*: Documento completo que presenta de manera detallada los resultados originales, derivados de proyectos de investigación y/o desarrollos tecnológicos finalizados. Este generalmente presenta dentro de su estructura las siguientes partes: Título, Resumen,

Palabras claves, Introducción, Materiales y Métodos, Resultados, Conclusiones, Discusión, Reconocimientos y referencias.

- b) *Artículo de reflexión*: Documento original que presenta resultados de investigación desde una perspectiva analítica, interpretativa y crítica del autor, sobre un tema específico, recurriendo a fuentes originales.
- c) *Artículo de revisión*: Documento resultado de investigación donde se organiza, analiza y se integran los resultados de investigaciones publicadas o no publicadas sobre un campo en ciencia o tecnología, con el fin de dar cuenta de los avances y las tendencias de desarrollo.

Los artículos que se presenten a la revista científica *Estudios en Seguridad y Defensa* deberán cumplir los siguientes requisitos:

- **Título**: No debe tener más de 15 palabras.
- **Resumen**: Se debe enviar un resumen de máximo 180 palabras en español y en inglés. Debe contener los objetivos principales de la investigación, alcance, metodología empleada y principales resultados y conclusiones.
- **Palabras clave**: Se deben presentar entre 4 y máximo 6 palabras claves.
- **Extensión**: La extensión de los artículos deberá ser de mínimo 6.000 y máximo 12.000 palabras.
- **Normas de presentación**: Se deben aplicar las normas APA 6.a edición.
- **Perfil de autores**: En máximo cuatro líneas de extensión, enseguida del nombre y apellido del (los) autor(es) indicar la afiliación institucional y el correo electrónico de contacto. Los autores deben contar con título de maestría o de doctorado (o ser candidatos a doctor). También se debe especificar la afiliación a un proyecto de investigación y la institución que la avala o financia.
- **Unidades, abreviaturas y estilo**: El significado de las abreviaturas debe citarse por extenso cuando se mencione por primera vez en el escrito. El estilo de escritura debe ser impersonal, con preferencia en tercera persona.

En cuanto al sistema de evaluación utilizado, según el tema tratado, se asignarán árbitros para el proceso doble ciego de evaluación (*peer review double blind*). Se les envía a éstos los artículos, sin mencionar el nombre del autor o del otro evaluador. Los árbitros deben enviar la matriz de evaluación emitiendo su concepto y valoración, en tres veredictos posibles: aceptarlo, modificar y nueva evaluación; o rechazarlo. Posteriormente, se informará a los autores de las sugerencias hechas

por los árbitros evaluadores, para que realicen las respectivas correcciones. Los artículos aceptados pasarán a selección por el Comité Editorial.

Todos los artículos publicados en la revista deben ser originales o inéditos y no deben estar postulados para publicación simultánea en otras revistas u órganos editoriales. La revista se reserva los derechos de autor y como tal, la reproducción de los documentos en otros medios impresos y/o electrónicos debe estar autorizada por el editor y debe incluir la anotación "Se publica con autorización de la revista científica *Estudios en Seguridad y Defensa*".

Las tesis e ideas expuestas en los artículos son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente el pensamiento del Comando General de las Fuerzas Militares, tampoco de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto" o de la Vicedirección de Investigación.

Los artículos propuestos serán recibidos en: <https://esdeguerevistacientifica.edu.co/index.php/estudios>

OPEN CALL FOR THE SUBMISSION OF ACADEMIC ARTICLES TO THE SCIENTIFIC JOURNAL ESTUDIOS EN SEGURIDAD Y DEFENSA

GUIDE FOR AUTHORS

The scientific journal *Estudios en Seguridad y Defensa* of the War College "General Rafael Reyes Prieto", is a publication open to the discussion and dissemination of theoretical works and practical research in the area of national security and defense. In compliance with its objectives, it invites students, teachers and researchers to submit their texts in the open call for publication in the scientific journal that has become an obligatory reference for those who want to delve into issues of national and international political and military interest. Texts are welcome from areas related to the Social Sciences whose topics revolve around any of the following guidelines:

- a) Security and Defense Policies and Models;
- b) Strategy, Geopolitics and Hemispheric Security;
- c) Nature of War, Terrorism and New Threats;
- d) Military Education, Leadership and Doctrine;
- e) Scientific, Technological Development, Innovation and Environmental Policies;
- f) Logistics and Military Administration;
- g) Historical Memory, Peacebuilding, Human Rights, DICA and Justice;
- h) Prospective of the Military Forces;
- i) Digital Security.

Contributions will be received in Spanish, English and/or Portuguese, and must conform to the journal's guidelines for their selection: Articles will be received in the following categories:

- a) *Original scientific article*: complete document that presents in detail the original results, derived from research projects and/or technological developments completed. This generally presents within its structure the following parts: Title, Abstract, Keywords, Introduction, Materials and Methods, Results, Conclusions, Discussion, Acknowledgements and references.

- b) *Reflection article*: Original document that presents research results from an analytical, interpretative and critical perspective of the author, on a specific topic, using original sources.
- c) *Review article*: Document resulting from research where the results of published or unpublished research on a field of science or technology are organized, analyzed and integrated, in order to report on progress and development trends.

Articles submitted to the scientific journal *Estudios en Seguridad y Defensa* must meet the following requirements:

- **Title**: It should not include more than 15 words.
- **Abstract**: An abstract of no more than 180 words in Spanish and English should be submitted. It should contain the main objectives of the research, scope, methodology used and main results and conclusions.
- **Keywords**: Between 4 and a maximum of 6 keywords should be submitted.
- **Length**: Articles should be a minimum of 6,000 and a maximum of 12,000 words.
- **Presentation standards**: APA 6th Edition standards should be applied.
- **Authors' Profile**: In a maximum of four lines, next to the name and surname of the author(s), indicate the institutional affiliation and contact e-mail address. Authors must have a Master's or PhD degree (or be a PhD candidate). Affiliation to a research project and the institution that endorses or finances it should also be specified.
- **Units, Abbreviations and Style**: The meaning of abbreviations should be quoted in full when first mentioned in the paper. The writing style should be impersonal, preferably in the third person.

As for the evaluation system used, depending on the subject matter, referees will be assigned for the double-blind peer review process. The articles are sent to the referees without mentioning the name of the author or the other evaluator. The referees must send the evaluation matrix issuing their concept and evaluation, in three possible verdicts: accept, modify and re-evaluate; or reject. Subsequently, the authors will be informed of the suggestions made by the referees, so that they can make the respective corrections. Accepted articles will be screened by the Editorial Committee.

All articles published in the journal must be original or unpublished and must not be submitted for simultaneous publication in other journals or editorial bodies. The journal reserves the copyright and as such, the reproduction of the

documents in other printed and/or electronic media must be authorized by the Editor and must include the annotation "Published with the authorization of the scientific journal *Estudios en Seguridad y Defensa*".

The theses and ideas presented in the articles are the exclusive responsibility of the authors and do not necessarily reflect the thinking of the General Command of the Military Forces, nor of the War College "General Rafael Reyes Prieto" or of the Vice-Directorate of Research.

Proposed articles will be received at: <https://esdeguerevistacientifica.edu.co/index.php/estudios>

CHAMADA ABERTA PARA SUBMISSÃO DE ARTIGOS ACADÊMICOS À REVISTA CIENTÍFICA *ESTUDIOS EN SEGURIDAD Y DEFENSA*

GUIA PARA AUTORES

A revista científica *Estudios en Seguridad y Defensa* da Escola Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", é uma publicação aberta à discussão e divulgação de trabalhos teóricos e de pesquisa prática na área de segurança e defesa nacional. Em conformidade com seus objetivos, convida estudantes, professores e pesquisadores a submeterem seus textos na chamada aberta para publicação na revista científica que se tornou uma referência obrigatória para aqueles que desejam aprofundar em assuntos de interesse político e militar nacional e internacional. Textos são bem-vindos de áreas relacionadas às Ciências Sociais cujos temas giram em torno de qualquer uma das seguintes diretrizes:

- a) Políticas e Modelos em Segurança e Defesa;
- b) Estratégia, Geopolítica e Segurança Hemisférica;
- c) Natureza da Guerra, do Terrorismo e das Novas Ameaças;
- d) Educação Militar, Liderança e Doutrina;
- e) Políticas Científicas, de Desenvolvimento Tecnológico, de Inovação e Ambiental;
- f) Logística e Administração Militar;
- g) Memória Histórica, Construção da Paz, Direitos Humanos, FADD e Justiça.
- h) Prospectiva das Forças Militares.
- i) Segurança Digital.

As contribuições serão recebidas em espanhol, inglês e/ou português, e devem obedecer às diretrizes da revista para sua seleção: Os artigos serão recebidos nas seguintes categorias:

- a) *Artigo científico original*: documento completo que apresenta em detalhes os resultados originais, derivados de projetos de pesquisa e/ou desenvolvimentos tecnológicos concluídos. Isto geralmente apresenta dentro de sua estrutura as seguintes partes: Título, Resumo, Palavras-chave,

Introdução, Materiais e Métodos, Resultados, Conclusões, Discussão, Agradecimentos e referências.

- b) *Artigo de reflexão*: Documento original que apresenta resultados de pesquisa a partir de uma perspectiva analítica, interpretativa e crítica do autor, sobre um tema específico, utilizando fontes originais.
- c) *Artigo de revisão*: Documento resultante de pesquisa onde são organizados, analisados e integrados os resultados de pesquisas publicadas ou não publicadas sobre um campo em ciência ou tecnologia, a fim de dar conta do progresso e das tendências de desenvolvimento.

Os artigos submetidos à revista científica *Estudios en Seguridad y Defensa* devem cumprir os seguintes requisitos:

- **Título**: Não deve incluir mais de 15 palavras.
- **Resumo**: Um resumo de não mais de 180 palavras em espanhol e inglês deve ser apresentado. Deve conter os principais objetivos da pesquisa, escopo, metodologia utilizada e principais resultados e conclusões.
- **Palavras-chave**: Entre 4 e um máximo de 6 palavras-chave devem ser apresentadas.
- **Comprimento**: Os artigos devem ter um mínimo de 6.000 e um máximo de 12.000 palavras.
- **Regras de apresentação**: As regras da APA 6ª Edição devem ser aplicadas.
- **Perfil dos autores**: Em um máximo de quatro linhas, ao lado do(s) nome(s) e sobrenome(s) do(s) autor(es), indicar a afiliação institucional e o endereço de e-mail de contato. Os autores devem ter um mestrado ou doutorado (ou ser candidatos a doutorado). A filiação a um projeto de pesquisa e a instituição que o endossa ou financia também deve ser especificada.
- **Unidades, abreviações e estilo**: O significado das abreviações deve ser citado por extenso quando mencionado pela primeira vez no papel. O estilo de escrita deve ser impessoal, de preferência na terceira pessoa.

Quanto ao sistema de avaliação utilizado, dependendo do assunto, os árbitros serão designados para o processo de revisão por pares duplamente cego. Os artigos são enviados a eles, sem mencionar o nome do autor ou do outro avaliador. Os árbitros devem enviar a matriz de avaliação emitindo seu conceito e avaliação, em três veredictos possíveis: aceitá-la, modificá-la e reavaliá-la; ou rejeitá-la. Posteriormente, os autores serão informados das sugestões feitas pelos árbitros,

para que eles possam fazer as respectivas correções. Os artigos aceitos serão selecionados pelo Comitê Editorial.

Todos os artigos publicados na revista devem ser originais ou inéditos e não devem ser submetidos para publicação simultânea em outras revistas ou órgãos editoriais. A revista reserva os direitos autorais e como tal, a reprodução dos documentos em outros meios impressos e/ou eletrônicos deve ser autorizada pelo Editor e deve incluir a anotação "Publicada com a autorização da revista científica *Estudios en Seguridad y Defensa*".

As teses e idéias apresentadas nos artigos são de responsabilidade exclusiva dos autores e não refletem necessariamente o pensamento do Comando Geral das Forças Militares, nem da Escola Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto" ou da Vice-Direção de Pesquisa.

Os artigos propostos serão recebidos em: <https://esdeguerevistacientifica.edu.co/index.php/estudios>



ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA “GENERAL RAFAEL REYES PRIETO”

Estudios en

SEGURIDAD y DEFENSA

estud.segur.def. Bogotá, D.C., Colombia. V. 15 No. 29 pp. 228. Enero - junio de 2020 ISSN 1900-8325 - eISSN 2744-8932

» Contenido » Content » Conteúdo

Editorial	17
Editorial	20
Editorial	22
<i>Samuel Rivera-Páez</i>	
Dinámicas del crimen organizado transnacional durante la pandemia: comportamientos de adaptación y resistencia	27
Transnational Organized Crime Dynamics during the pandemic: Adaptive and resilient behaviors	
Dinâmica do Crime Organizado Transnacional durante a Pandemia: Comportamentos Adaptativos e Resilientes	
<i>Vicente Torrijos Rivera</i>	
<i>Iván Felipe Marín Osorio</i>	
La amenaza del terrorismo: derroteros para el mundo y México	47
The threat of Terrorism: Paths for the World and México	
A Ameaça do Terrorismo: Rotas para o Mundo e o México	
<i>Edgar Ortiz-Arellano</i>	

Militarization of the State in Mexico: Perspectives from the Administrations of Felipe Calderón (2006-2012) and Enrique Peña Nieto (2012-2018) 71

Militarización del Estado en México: perspectivas desde las administraciones de Felipe Calderón (2006-2012) y Enrique Peña Nieto (2012-2108)

Militarização do Estado no México: Perspectivas das Administrações de Felipe Calderón (2006-2012) e Enrique Peña Nieto (2012-2018)

Nikolas Kouloglou

Dinámicas territoriales de seguridad en La Guajira, Amazonas y Vichada (2017-2020) 95

Territorial security dynamics in La Guajira, the Amazonas and Vichada 2017-2020

Dinâmica da segurança territorial em La Guajira, Amazônia e Vichada 2017-2020

María Alejandra Santos Barón

El sistema de derecho operacional: una reflexión sobre la aplicación del pensamiento sistemático basado en Niklas Luhmann y su aplicación al derecho operacional 129

The operational law system "A reflection about the application of systematic thinking based on Nikolas Luhmman and its application on operational law"

O sistema de direito operacional "Uma reflexão sobre a aplicação do pensamento sistemático a partir de Niklas Luhmann e sua aplicação no direito operacional"

Luis Fernando Ortega Guzmán

Juan Fernando Gil Osorio

'Justicia transicional': ¿Un concepto construido o en formación? 159

"Transitional justice": a concept constructed or in formation?

"Justiça de transição": um conceito construído ou em formação?

Jean Carlo Mejía Azuero

Angélica Suárez Mendoza

Análisis de la participación de los militares brasileños en la crisis migratoria de Venezuela 179

Analysis of the participation of the Brazilian military in the Venezuelan migration crisis

Análise da participação dos militares brasileiros na crise migratória venezuelana

Fabio Luis Franca de Faria

Sergio Andrés Blanco Londoño

Índice de autores: Números del 1 al 29 203

Index of Authors. Numbers from 1st to 29th

Autor index. Números 1 a 29

EDITORIAL

Dinámicas recientes en seguridad y defensa

El 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud (OMS), preocupada por los alarmantes niveles de propagación de la enfermedad, por su gravedad, y por los niveles también alarmantes de inacción, determinó que la COVID-19 podía caracterizarse como una pandemia. Este hecho ha marcado de diferentes formas la evolución de algunas dinámicas en materia de seguridad y defensa. Dinámicas que complementan, otras que ya se venían evidenciando en diversos frentes relacionados con el tema, como el uso de las Fuerzas Militares para asuntos internos de los Estados ante amenazas latentes como el terrorismo y el accionar, cada vez, más retador de algunas organizaciones de crimen organizado.

Por estas razones, este volumen de la revista científica *Estudios en Seguridad y Defensa* quiso centrarse en artículos que analizarán, de forma preliminar, algunas de esas dinámicas relacionadas con el COVID-19 y revisar algunos casos de interés donde se podían comprender fenómenos asociados a las otras dinámicas planteadas.

En los siete artículos que se presentan a la comunidad interesada en asuntos relevantes para la seguridad y la defensa, se cuenta con la participación de autores nacionales y extranjeros interesados en profundizar en el conocimiento sobre la materia. En *Dinámicas del Crimen Organizado Transnacional durante la pandemia: comportamientos de adaptación y resistencia*, los autores revisan algunas evidencias de la forma como distintos grupos criminales tuvieron que reestructurar sus organizaciones para estabilizarse y potencializar las oportunidades que se generaron a raíz de la coyuntura producida por la pandemia.

Los siguientes dos artículos toman como ejemplo el caso mexicano, para revisar cómo se han presentado las dinámicas asociadas a la amenaza del terrorismo en ese país y cómo ha sido la reacción gubernamental para enfrentar los fenómenos delictivos que actualmente afectan su seguridad. En *La amenaza del terrorismo: Derroteros para el mundo y México* utilizando investigación documental, el autor identifica cuatro tipos de amenazas que se pueden vincular al terrorismo para el Estado mexicano y cómo se explican algunas de estas en la realidad de esa nación. En *Militarization of the State in Mexico: Perspectives from the Administrations of Felipe Calderón (2006-2012) and Enrique Peña Nieto (2012-2018)*, el autor apunta

a describir el concepto de políticas de seguridad militarizadas —es decir, la participación directa de los militares en tareas de seguridad nacional y la confrontación armada de los carteles— en el México contemporáneo. En este sentido, la configuración de “zonas grises” controladas por las organizaciones mexicanas del narcotráfico también se destaca como una nueva amenaza que atenta contra la soberanía del Estado mexicano.

Considerando el caso colombiano, en el siguiente artículo, *Dinámicas territoriales de seguridad en La Guajira, el Amazonas y el Vichada 2017-2020*, la autora nos presenta el análisis de algunas dinámicas territoriales de seguridad que permiten hablar de amenazas híbridas en algunas regiones de Colombia derivadas de la forma como actores armados ilegales, mediante la utilización de tácticas convencionales e irregulares, empleadas simultáneamente, tratan de disputar el control territorial que ejerce el Estado colombiano. A modo de reflexión, también, en, *El sistema de derecho operativo ‘Una reflexión sobre la aplicación del pensamiento sistemático basado en Niklas Luhman’ y su aplicación al derecho operativo*, los autores buscan arrojar luces sobre la naturaleza del Derecho operacional en su calidad de subsistema del sistema jurídico, analizando como, a partir de este, se permite que se enmarquen de mejor manera la función y los límites del sistema que valida el actuar de las Fuerzas Militares en asuntos internos del Estado y el correcto desarrollo de los postulados de Derechos Humanos. Esta aproximación jurídica a temas de seguridad y defensa se complementa con el artículo, *‘Justicia transicional’: ¿Un concepto construido o en formación?*, en el cual los autores, ambos abogados con experiencia en la materia, presentan una investigación reflexiva sobre la justicia transicional como herramienta jurídico-política que implementa un Estado en virtud de su soberanía y en cumplimiento de sus obligaciones internacionales. En particular, se enfocan en elucidar reflexiones sobre los conceptos asociados a esta jurisdicción y mostrar sus impactos en materia de garantía de los Derechos Humanos y atención al Derecho Internacional Humanitario.

Finalmente, en *Análisis de la participación de los militares brasileños en la crisis migratoria de Venezuela*, los autores, como su nombre lo indica, nos presentan de manera descriptiva y analítica como ha sido la reacción de los militares en Brasil para hacer frente a la combinación de fenómenos migratorios y delictivos que se derivan de la crisis humanitaria y de violación de derechos humanos que se vive en Venezuela. Este análisis permitió concluir que las operaciones militares en la región han facilitado la reorganización de la frontera, así como ofrecer mejores condiciones a los inmigrantes contribuyendo de esta manera a mitigar el impacto de esta crisis.

Con este volumen, la revista científica *Estudios en Seguridad y Defensa* muestra su interés por mantenerse a la vanguardia en la presentación de resultados de investigación originales que traten de abordar temas que afectan a las sociedades.

De esta manera, estamos convencidos de que se podrán profundizar los conocimientos sobre fenómenos de interés para el sostenimiento de la democracia, la paz mundial y el orden dentro de los Estados. Los tiempos de cambio que se anuncian a partir de este fenómeno de salud que hoy se evidencia, seguramente determinarán cambios en las dinámicas de la lucha contra las amenazas terroristas y del crimen organizado, y el conocimiento previo que tengamos sobre esas dinámicas nos permitirá, como naciones, enfrentar de buena forma las nuevas amenazas a la defensa y la seguridad que se produzcan.

SAMUEL RIVERA-PÁEZ Ph.D.
EDITOR EN JEFE DE LA REVISTA CIENTÍFICA
ESTUDIOS EN SEGURIDAD Y DEFENSA

EDITORIAL

Recent dynamics in security and defense

On March 11, 2020, the World Health Organization (WHO), concerned by the alarming levels of disease spread and severity and by the equally alarming inaction levels, determined that COVID-19 could be characterized as a pandemic. This fact has marked the evolution of certain security and defense dynamics in different ways. Dynamics that complement others already evident on other fronts related to this subject, such as military forces for States' internal security affairs in the face of latent threats such as terrorism and the increasingly challenging actions of some organized crime organizations.

For these reasons, this volume of the scientific journal *Estudios en Seguridad y Defensa* wanted to focus on articles that would analyze, in a preliminary way, some of these dynamics related to COVID-19 and review some cases of interest where phenomena associated with the other dynamics raised could be understood.

The seven articles presented to the community interested in matters relevant to security and defense include national and foreign authors' participation in deepening knowledge on the subject. In *Dynamics of Transnational Organized Crime during the pandemic: adaptation and resistance behaviors* the authors review some evidence of how different criminal groups had to restructure their organizations to stabilize themselves and take advantage of the opportunities generated by the pandemic.

The following two articles take the Mexican case as an example to review the dynamics associated with the threat of terrorism in that country and how the government has reacted to confront criminal phenomena that currently affect security in that country. In *The Threat of Terrorism: Directions for the World and Mexico* using documentary research, the author identifies four types of threats linked to terrorism for the Mexican State and how some of these are explained in the reality of that nation. In *Militarization of the State in Mexico: Perspectives from the Administrations of Felipe Calderón (2006-2012) and Enrique Peña Nieto (2012-2018)*, the author aims to describe the concept of militarized security policies -i.e., the direct involvement of the military in national security tasks and the armed confrontation of cartels- in contemporary Mexico. In this sense, the configuration of "gray zones" controlled by Mexican drug trafficking organizations also stands out as a new threat to the Mexican State's sovereignty.

Considering the Colombian case, in the following article, *Territorial security dynamics in La Guajira, the Amazon, and Vichada 2017-2020*, the author presents

us with the analysis of some territorial security dynamics that allow us to speak of hybrid threats in some regions of Colombia derived from how illegal armed actors, through the use of conventional and irregular tactics, employed simultaneously, try to dispute the territorial control exercised by the Colombian State. As necessary, in *The system of operational law 'A reflection on the application of systematic thought based on Niklas Luhman' and its application to operational law* the authors seek to shed light on the nature of operational law as a subsystem of the legal system. They are analyzing how, based on this, the function and limits of the system that validates the Military Forces' actions in internal security affairs of the State and the correct development of the postulates of Human Rights are framed in a better way. This legal approach to security and defense issues is complemented by the article *Transitional Justice: A concept constructed or in the making?*, in which the authors, both experienced lawyers in the field, present a reflective investigation of transitional justice as a legal-political tool implemented by a state by virtue of its sovereignty and in compliance with its international obligations. In particular, they focus on elucidating reflections on the concepts associated with this jurisdiction and show its impact on ensuring human rights and attention to international humanitarian law.

Finally, in *Analysis of the Brazilian military's participation in the migratory crisis in Venezuela*, the authors present descriptively and analytically how the Brazilian military has reacted to the combination of migratory and criminal phenomena derived from the humanitarian crisis and the violation of human rights in Venezuela. This analysis led to the conclusion that military operations in the region have made it possible to reorganize the border and offer better conditions to migrants, thus mitigating the impact of this crisis.

With this volume, the scientific journal *Estudios en Seguridad y Defensa* shows its interest in remaining at the forefront in presenting original research results that seek to address issues that affect societies. In this way, we are convinced that it will be possible to deepen knowledge on phenomena of profound interest in maintaining democracy, world peace, and order within States. The times of change that are announced due to this health phenomenon that is evident today will indeed determine changes in the dynamics of the fight against terrorist threats and organized crime. The prior knowledge we have about these dynamics will allow us as nations to face the new threats to defense and security that may arise in a good way.

SAMUEL RIVERA-PÁEZ Ph.D.

EDITOR-IN-CHIEF -

ESTUDIOS EN SEGURIDAD Y DEFENSA SCIENTIFIC JOURNAL

EDITORIAL

Dinâmica recente em segurança e defesa

Em 11 de março de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS), preocupada com os níveis alarmantes de propagação da doença e sua gravidade, e com os igualmente alarmantes níveis de inação, determinou que a COVID-19 poderia ser caracterizada como uma pandemia. Este fato marcou a evolução de certas dinâmicas de segurança e defesa de diferentes maneiras. Dinâmicas que complementam outras que já eram evidentes em outras frentes relacionadas ao tema, como o uso de forças militares para assuntos internos dos Estados diante de ameaças latentes como o terrorismo e as ações cada vez mais desafiadoras de algumas organizações do crime organizado.

Por estas razões, este volume da revista científica *Estudios en Seguridad y Defensa* quis focalizar artigos que analisassem, de forma preliminar, algumas destas dinâmicas relacionadas à COVID-19 e revisassem alguns casos de interesse onde os fenômenos associados às outras dinâmicas mencionadas pudessem ser compreendidas.

Os sete artigos apresentados à comunidade interessada em assuntos relevantes para a segurança e defesa incluem a participação de autores nacionais e estrangeiros interessados em aprofundar seus conhecimentos sobre o assunto. Em *Dinâmica do Crime Organizado Transnacional durante a Pandemia: Adaptação e Comportamentos de Resistência* os autores revisam algumas evidências de como diferentes grupos criminosos tiveram que reestruturar suas organizações para estabilizar e maximizar as oportunidades que foram geradas como resultado da situação produzida pela pandemia.

Os dois artigos seguintes tomam o caso mexicano como exemplo para rever a dinâmica associada à ameaça do terrorismo naquele país e como o governo reagiu para enfrentar os fenômenos criminosos que atualmente afetam a segurança naquele país. Em *The Threat of Terrorism: Directions for the World and Mexico* (A Ameaça do Terrorismo: Direções para o Mundo e o México) usando pesquisa documental, o autor identifica quatro tipos de ameaças que podem estar ligadas ao terrorismo para o Estado mexicano e como algumas delas são explicadas na realidade daquela nação. Em *Militarização do Estado no México: Perspectivas das Administrações de Felipe Calderón (2006-2012) e Enrique Peña Nieto (2012-2018)*, o autor pretende descrever o conceito de políticas de segurança militarizadas - ou seja, o envolvimento direto dos militares nas tarefas de segurança nacional e o

confronto armado dos cartéis - no México contemporâneo. Neste sentido, a configuração de "zonas cinzentas" controladas por organizações mexicanas de tráfico de drogas também se destaca como uma nova ameaça à soberania do Estado mexicano.

Considerando o caso colombiano, no artigo seguinte, *Dinâmicas territoriais de segurança em La Guajira, Amazônia e Vichada 2017-2020* o autor nos apresenta a análise de algumas dinâmicas territoriais de segurança que nos permitem falar de ameaças híbridas em algumas regiões da Colômbia derivadas da forma como atores armados ilegais, através do uso de táticas convencionais e irregulares, empregadas simultaneamente, tentam disputar o controle territorial exercido pelo Estado colombiano. A título de reflexão, em *O sistema de direito operacional 'Uma reflexão sobre a aplicação do pensamento sistemático baseado em Niklas Luhman' e sua aplicação ao direito operacional* os autores procuram esclarecer a natureza do direito operacional como subsistema do sistema jurídico, analisando como, com base nisso, a função e os limites do sistema que valida as ações das Forças Militares nos assuntos internos do Estado e o correto desenvolvimento dos postulados dos Direitos Humanos são enquadrados de forma melhor. Esta abordagem jurídica das questões de segurança e defesa é complementada pelo artigo *Transitional Justice: A concept constructed or in the making?*, no qual os autores, ambos advogados com experiência na área, apresentam uma investigação reflexiva sobre a justiça transicional como uma ferramenta jurídico-política implementada por um Estado em virtude de sua soberania e em conformidade com suas obrigações internacionais. Em particular, eles se concentram em elucidar reflexões sobre os conceitos associados a esta jurisdição e mostram seu impacto na garantia dos direitos humanos e na atenção ao direito humanitário internacional.

Finalmente, em *Análisis de la participación de los militares brasileños en la crisis migratoria de Venezuela* os autores, como seu nome indica, apresentam de forma descritiva e analítica a reação dos militares brasileiros para enfrentar a combinação de fenômenos migratórios e criminosos derivados da crise humanitária e da violação dos direitos humanos na Venezuela. Esta análise permitiu concluir que as operações militares na região permitiram reorganizar a fronteira e oferecer melhores condições aos imigrantes, contribuindo assim para mitigar o impacto desta crise.

Com este volume, a revista científica *Estudios en Seguridad y Defensa* mostra seu interesse em permanecer na vanguarda na apresentação de resultados originais de pesquisa que buscam abordar questões que afetam as sociedades. Desta forma, estamos convencidos de que será possível aprofundar o conhecimento sobre fenômenos de profundo interesse para a manutenção da democracia, da paz mundial e da ordem dentro dos Estados. Os tempos de mudança que estão sendo anunciados pelo fenômeno da saúde, agora evidente, certamente determinarão

mudanças na dinâmica da luta contra as ameaças terroristas e o crime organizado, e o conhecimento prévio que temos dessas dinâmicas nos permitirá, como nações, enfrentar as novas ameaças à defesa e à segurança que surgem.

SAMUEL RIVERA-PÁEZ Ph.D.

EDITOR CHEFE -

REVISTA CIENTÍFICA DE ESTUDOS DE SEGURANÇA E DEFESA



SEGURIDAD Y DEFENSA

CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO

Torrijos Rivera, V. y Marín Osorio, I. F. (2020). Dinámicas del Crimen organizado transnacional durante la pandemia: comportamientos de adaptación y resistencia. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 15(29), 27-45. <https://doi.org/10.25062/1900-8325.246>

VICENTE TORRIJOS RIVERA²

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"

IVÁN FELIPE MARÍN OSORIO³

Comisión Colombiana del Océano

FECHA DE RECEPCIÓN

17 de abril de 2020

FECHA DE ACEPTACIÓN

20 de junio de 2020

PALABRAS CLAVE

Crimen organizado transnacional, Pandemia, Coronavirus, Adaptación, Resistencia.

KEYWORDS

Transnational Organized Crime, Pandemic, Coronavirus, Adaptation, Resistance.

PALABRAS-CHAVE

Crime organizado transnacional, Pandemia, Coronavírus, Adaptação, Resiliência.

Dinámicas del crimen organizado transnacional durante la pandemia: comportamientos de adaptación y resistencia¹

Transnational Organized Crime Dynamics during the pandemic: Adaptive and resilient behaviors

Dinâmica do Crime Organizado Transnacional durante a Pandemia: Comportamentos Adaptativos e Resilientes

RESUMEN

La crisis socioeconómica y sanitaria generada por la pandemia del coronavirus trajo consigo una serie de medidas de distintos gobiernos del mundo

1. Artículo de reflexión resultado del proyecto "Nuevas Amenazas del Siglo XXI, Fronteras y Derechos Humanos-Fase II", que hace parte de la línea de investigación Memoria Histórica, Construcción de Paz, Derechos Humanos, DICA y Justicia, del grupo de investigación Centro de Gravedad, reconocido y categorizado en (A1) por MINCIENCIAS, adscrito y financiado por la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto" (ESDEG).
2. Periodista. Magister en Estudios Políticos. Posgraduado en Altos Estudios Internacionales. Profesor emérito y analista político. Es actualmente profesor investigador de la ESDEG, Colombia, y profesor adjunto de la Universidad Nacional de la Defensa, Centro William Perry, Washington DC, Estados Unidos. Contacto: vicentetorrijos@hotmail.com y/o vicente.torrijos@esdegue.edu.co
3. Internacionalista y politólogo de la Universidad del Rosario. Especialista en Dirección y Gestión de Proyectos, y magister en Gobierno y Administración Pública de la Universidad Complutense de Madrid, España. Asesor en Asuntos Políticos de la Comisión Colombiana del Océano. Contacto: ivan0325marin@hotmail.com

para atenuar la situación. Estas medidas afectaron a todos los aspectos de la sociedad. El crimen organizado transnacional (COT) no fue una excepción: distintos grupos criminales tuvieron que reestructurar sus organizaciones para estabilizarse y potencializar las oportunidades que se les generaron a raíz de la coyuntura. A través de recientes hallazgos académicos sobre el COT, el presente texto hace un análisis descriptivo de la adaptación de las dinámicas criminales a la pandemia por coronavirus de 2020.

ABSTRACT

The socio-economic and health crisis generated by the coronavirus pandemic brought with it a series of measures by the different governments of the world to mitigate the situation; these measures would affect the entire society as a whole. Transnational Organized Crime was no exception, the different criminal groups had to restructure their organizations to stabilize and enhance the opportunities that were generated because of the situation. Through recent academic findings on Transnational Organized Crime, this text makes a descriptive analysis of the adaptation of criminal dynamics to the 2020 coronavirus pandemic.

RESUMO

A crise socioeconômica e de saúde gerada pela pandemia do coronavírus trouxe consigo uma série de medidas de diferentes governos ao redor do mundo para mitigar a situação, essas medidas afetaram todos os aspectos da sociedade. O Crime Organizado Transnacional não foi exceção, diferentes grupos criminosos tiveram que reestruturar suas organizações para estabilizar e maximizar as oportunidades que foram geradas como resultado da situação. Através de recentes descobertas acadêmicas sobre o Crime Organizado Transnacional, este texto fornece uma análise descritiva da adaptação da dinâmica criminal à pandemia do coronavírus de 2020.

INTRODUCCIÓN

El COT es un fenómeno que a través del tiempo se ha adaptado a las distintas coyunturas internacionales del momento, mediante la innovación de métodos y medios, por lo cual es un constante reto para el accionar estatal y el imperio de la ley en los Estados. Según el investigador David Wall (2018), el COT evoluciona constantemente y genera la posibilidad de que existan cambios en el capital global, que, a su vez, para las organizaciones criminales representan oportunidades para las transacciones delincuenciales (p. 4).

El mayor cambio en la coyuntura internacional de las últimas décadas fue la llegada y la expansión de la globalización, la cual fue el punto de apalancamiento para el surgir del COT como mecanismo delictivo que traspasa fronteras. Este fenómeno es definido por la Convención de Crimen Organizado Transnacional de 2000 a través de tres de sus características:

En primer lugar, si el crimen es cometido en más de un Estado, en segundo lugar, es cometido en un Estado pero una parte sustancial de él es preparada, planeada, dirigida, o controlada desde otro Estado, en tercer lugar, es cometido en un Estado pero compromete un grupo organizado criminal responsable de actividades criminales en más de un Estado, por último, es cometido en un Estado pero tiene efectos sustanciales en otro. (Sujono, 2019, p. 2)

Adicionalmente y complementando la definición de la Convención de Crimen Organizado Transnacional de 2000, el investigador Jorge Chabat (2010) define el crimen organizado como una actividad delictiva que se planea para poder tener un beneficio económico, y no ideológico, por medio de una organización que tiene una división jerárquica de trabajo de tipo empresarial, con una membresía restringida, a través del uso de la violencia y la intimidación real e implícita o del control sobre la corrupción estatal (pp. 7-10).

La globalización se caracterizó por la falta de regulación al COT, debido a las facilidades derivadas del libre comercio, los viajes y las comunicaciones que brindaron las nuevas tendencias globales, y que, a su vez, produjeron un aumento y una diversificación en proporciones macroeconómicas de las actividades criminales (Miklaucic & Brewer 2013, p. xiii); sin embargo, la aglomeración de las consecuencias de la globalización en el COT tiene como efecto un estado de convergencia dentro de las dinámicas de crimen transnacional; es decir, la utilización de tendencias y desarrollos globales como el incremento de la velocidad del comercio internacional y el crecimiento del ciberespacio, para fortalecer el crimen organizado y el surgimiento de una nueva cadena de producción transnacional y su expansión a través de mercados ilícitos existentes (Miklaucic & Brewer, 2013, p. xiv).

Por lo anterior, la coyuntura del COT se desarrolla en medio de lo que Nils Gilman et al. (2013) llamarían *globalización desviada*. Dicho término alude al lado desfavorable de la integración transnacional y describe la forma como las empresas criminales aprovechan la infraestructura técnica de la globalización para explotar las brechas y las diferencias en las distintas reglamentaciones para los mercados de bienes y servicios ilegales (p. 3).

La globalización desviada afecta dos principales aspectos de la sociedad: la economía y la moralidad. En términos económicos, dicho fenómeno representa una porción de la economía global en la cual se encuentran la demanda de bienes y servicios ilegales y la oferta de estos, provenientes de países donde el imperio de la ley no es efectivo. En términos morales, la globalización desviada aumenta debido a la suma de diferencias éticas y a la ineficacia en términos regulatorios (Gilman et al., 2013, p. 5).

De este modo, los esfuerzos institucionales de los cuerpos policiales y militares de los Estados que enfrentan la amenaza del COT asumen un reto en términos de capacidades para mitigar los métodos y los medios con los que actualmente cuentan las organizaciones criminales, y que se fortalecen gracias al uso de las ventajas que proporciona la coyuntura internacional; en este caso, la globalización desviada.

Adicionalmente, el COT actúa por medio de redes atomizadas, las cuales se interconectan y llevan a cabo su accionar delincencial sin la necesidad de estar compartiendo un mismo espacio físico. Para los académicos Christopher Fussell y D. W. Lee (2016), la dinámica del COT se asocia al concepto de *netwar*, “un emergente modo de conflicto y crímenes a niveles sociales, en donde los protagonistas usan formas organizativas de redes y doctrinas relacionadas, estrategias y tecnologías sintonizadas” (p. 369). Así las cosas, para la institucionalidad estatal es necesario entender los nodos y las redes que se crean en torno al COT, a fin de atenuar su accionar delincencial siguiendo la misma lógica con la que operan las empresas criminales.

Con base en lo anterior, la globalización condujo a la evolución del COT en términos de capacidades, medios y métodos para llevar a cabo su accionar delincencial adaptándose a la globalización y aprovechándose de sus características. Ahora bien, en la actual coyuntura, caracterizada por las medidas restrictivas y preventivas tomadas por los gobiernos y las instituciones internacionales a raíz de la pandemia del coronavirus, surge el interés académico en analizar cuál ha sido la capacidad del COT para adaptarse a esta situación.

Dado así, para el presente artículo el COT se refiere a las principales actividades delictivas que han afectado a los Estados durante los meses de pandemia

en 2020; entre ellas, el contrabando, los crímenes cibernéticos y el narcotráfico. Por lo tanto, el presente trabajo tiene como objetivo demostrar que en el contexto de la pandemia del coronavirus la mayoría de organizaciones criminales transnacionales transformaron su estructura hacia grupos de trabajo efímeros, los cuales atomizan sus cadenas de suministros ilícitas, y así representan un mayor reto para las fuerzas de orden estatal y demuestran, una vez más, su adaptabilidad en torno al lucro por medio de actividades delincuenciales y una tendencia hacia la divergencia de actividades de las organizaciones criminales.

Para lograr la respuesta al problema planteado, se acude a cinco variables analíticas que abordarán las principales tendencias del COT durante la pandemia de coronavirus a escala mundial⁴ de 2020. Estas variables analíticas fueron un constructo académico hecho a partir de la revisión de literatura de las tendencias del COT durante los últimos años. En primer lugar, se utiliza el concepto de *Fixer Chain*, de Douglas Farah. Luego se acude a la conceptualización de la *cadena de suministro ilícita*, que realiza Duncan Deville. Por otro lado, se lleva a cabo un análisis de la relación del COT con el Estado, bajo la investigación académica de Jorge Chabat. Finalmente, se acogen las variables de la expresión de poder del COT y el tipo de estructura organizacional, basadas en los postulados académicos de David Wall.

Para cumplir este propósito, es esencial, sin embargo, contextualizar la situación que brinde el panorama en el cual se hace el análisis.

1. CONTEXTO

A raíz de la emergencia sanitaria decretada por la mayoría de los Estados a fin de mitigar el contagio del coronavirus en la población mundial, las estructuras estatales cambiaron sus prioridades y su agenda política. Tal situación ha sido aprovechada por los grupos criminales para realizar actos delictivos. Por ejemplo, en las fronteras asiáticas el crimen organizado ha tomado ventaja de la situación para producir y enviar más drogas u otros bienes ilícitos, mientras que las fuerzas estatales concentran sus esfuerzos en mitigar la crisis de salud pública actual (Douglas, 2020, párr. 13).

Según la organización Global Initiative Against Transnational Organized Crime (2020), parece claro que la pandemia redujo algunas actividades de crimen organizado, mientras, simultáneamente, produjo nuevas oportunidades para

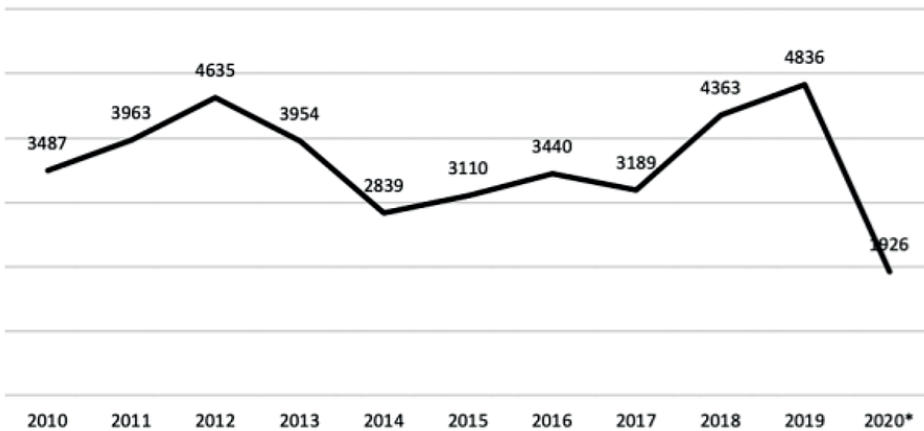
4 Para fines investigativos, este periodo se comprende desde el 1 de marzo al 30 de julio de 2020.

nuevas actividades criminales, y estos cambios en la economía criminal organizada van a tener consecuencias a largo plazo (p. 1).

En esta situación, el COT tiene la oportunidad para innovar sus métodos, alcanzar nuevos nichos de mercado ilegal y mitigar la gobernabilidad del Estado en zonas estratégicas para sus actividades delictivas. Un ejemplo de lo anterior es el apoyo social que los grupos criminales de México han mostrado tener durante la crisis económica derivada de la pandemia: grupos como el Cartel del Golfo, el Cartel de Jalisco Nueva Generación y Los Zetas, por ejemplo, han distribuido víveres a los ciudadanos como muestra de apoyo en medio de la pandemia (Dittmar, 2020, párr. 1-3). Así pues, la situación anterior muestra que el COT no simplemente innova sus capacidades operacionales para llevar a cabo sus delitos en medio de la pandemia, sino que aprovecha la situación para generar un mayor control social de la población en zonas estratégicas.

Aunado a lo anterior, la transformación institucional a raíz de la pandemia trajo como consecuencia una mayor concentración de fuerzas policiales en las ciudades y, con ello, la reubicación de la policía en las ciudades deja las áreas rurales vulnerables ante las oportunidades criminales (Felbab-Brown, 2020, párr. 5). Un ejemplo de lo anterior es que, en el caso colombiano, durante los primeros seis meses de 2020 se presentó el menor número de miembros del crimen organizado neutralizados durante los últimos diez años, como se puede observar en la figura 1.

Figura 1. Miembros del crimen organizado neutralizados (2010-2020).



Fuente: Fundación Paz & Reconciliación (2020).

Como ya se afirmó, las operaciones de las estructuras criminales se caracterizan por el uso de redes organizadas; dichas redes representan una amenaza para los Estados, pues los gobiernos tienen que doblar sus esfuerzos para contrarrestar

los efectos económicos, sociales y de salud pública de la pandemia, mientras evitan que la situación sea aprovechada por el COT. Con base en lo anterior, el análisis de la relación del COT con la pandemia hace necesario insertar variables analíticas que brinden herramientas de estudio para abordar las consecuencias y los escenarios de las dinámicas delictivas transnacionales en la coyuntura actual.

2. VARIABLES ANALÍTICAS

En la actualidad existe un gran número de actividades delictivas que se caracterizan por su complejidad y por la convergencia entre ellas; los grupos organizados criminales suelen coexistir entre ellos u otros actores, como los grupos terroristas, con los cuales comparten temporalmente medios y métodos para lograr sus fines. La complejidad de este fenómeno ha resultado en la generación de teorías y conceptos académicos que explican su composición y sus características. Luego de una revisión bibliográfica de las últimas tendencias del COT, para este artículo se recurrió a las variables analíticas que se detallan a continuación.

2.1. THE FIXER CHAIN

El COT opera igual que cualquier otro mercado internacional, con el agravante de que su actuar y sus actividades conexas están al margen de la ley. Los distintos eslabones del mercado ilegal del COT cuentan con una serie de operaciones y papeles, desempeñados por distintos actores, que permiten ahondar en la cadena de valor de los bienes y los servicios ilegales.

Respecto a lo planteado, el académico Douglas Farah (2013) llevó a cabo un estudio sobre los ciclos del mercado ilícito de bienes; para este autor, dichos procesos son muy complejos y se ejecutan mediante la conexión de distintas redes. *Grosso modo*, el autor considera que el ciclo del COT depende de un grupo específico de individuos, los cuales actúan como facilitadores, y tiene como fin conectar diferentes facetas de las redes criminales de actores estatales y no estatales (Farah, 2013, p. 75). Estos facilitadores los clasifica en tres grupos: 1) el fijador local, 2) el súper fijador internacional y 3) el facilitador a la sombra.

- El *fijador local* es aquel que tiene un mayor conocimiento sobre el terreno, sabe cómo son las condiciones locales y se encarga de las finanzas, los suministros y el relacionamiento con las autoridades nacionales (Farah, 2013, pp. 78-80).
- Los *súper fijadores internacionales* tienen la principal responsabilidad de comerciar la mercancía en el exterior, y con ello se encargan de gran

parte de las acciones referidas con contratos, transporte y finanzas (Farah, 2013, pp. 78-80).

- Los *facilitadores a la sombra* son aquellos que pueden mover armas y productos, lavar dinero y obtener documentos falsos y equipamiento especializado (Farah, 2013, pp. 78-80).

La composición de estos tres tipos de actores se conoce como *The Fixer Chain*. Este mecanismo es durable en el tiempo debido a que los tres actores ofrecen sus servicios a cualquier cliente, no se rigen por un sentido ideológico, son conducidos por imperativos económicos, han probado tener habilidades de adaptación a las nuevas realidades políticas y han sabido explotarlas (Farah, 2013, p. 79). En el actual contexto, el papel de cada uno de estos actores se transforma, ya que los países se encuentran en una situación de emergencia sanitaria en la cual se han impuesto medidas como las cuarentenas o los cierres de fronteras, que afectan las responsabilidades de los facilitadores del COT; estos, a su vez, adecuan los mecanismos delictivos para que sus intereses no acaben damnificados por la situación.

2.2. CADENA DE SUMINISTROS ILÍCITA

La atomización de actividades criminales lleva a la división de labores para la producción, el tráfico y la distribución de bienes ilegales. Esta división se puede hacer desde distintos lugares geográficos, donde las organizaciones criminales se aprovechan de las facilidades que brindan las nuevas tecnologías para comunicarse constantemente, sin correr el riesgo de ser detectadas por fuerzas policiales o militares.

El académico Duncan Deville (2013) afirma que “en la era de la globalización el incremento de la interconectividad del mundo permite a individuos y grupos estar alrededor de causas comunes a través de las fronteras nacionales con el fin de formar redes de trabajo” (p. 63). Dichas redes pueden conformarse en cualquier ámbito de la sociedad; sin embargo, este autor enfatiza en el aprovechamiento de las tendencias globales para el uso de actividades ilícitas.

Dado así, las organizaciones criminales replican el proceso de cadena de suministro del mercado legal para la estructura de sus procesos de producción de bienes y servicios ilegales, y “como una tradicional cadena de suministros, la cadena de suministro ilícita tiende a ser segura, redundante y resistente ante la disrupción” (Deville, 2013, p. 65); adicionalmente, esta cadena implica la utilización de distintos espacios geográficos en distintos Estados, lo cual deteriora la sociedad e infringe la ley en más de un lugar, y convierte este problema en un asunto de interés a escala regional o global.

Como ya se había mencionado, las organizaciones criminales actúan bajo una lógica de convergencia entre ellas. En el caso de la cadena de suministros

ilícita, se observa dicha convergencia en el sentido que es bidireccional; es decir, mientras una cadena se encarga de transitar contrabando desde el proveedor al demandante, una cadena reversa el tránsito del pago desde el demandante hasta el proveedor (Deville, 2013, p. 66).

En suma, para Deville (2013), el daño infligido por las redes de trabajo ilícitas puede extenderse más allá del lugar desde donde están los centros de mando criminales: debido al uso de la globalización por parte de las organizaciones criminales, no hay Estado alguno que sea inmune ante el accionar del COT; menos aún, cuando la convergencia de las organizaciones criminales no es una amenaza política y económica individual de los Estados, sino que es un reto para la estabilidad a través del planeta (Deville, 2013, p. 70).

En la situación actual, y a causa de medidas como el cierre de fronteras o la prohibición de vuelos internacionales, las cadenas de suministros ilícitas se adaptan a esas disrupciones y alcanzan nuevos canales para llevar a cabo su accionar sin que se vean afectados sus beneficios ni sus ganancias.

2.3. LA RELACIÓN ENTRE EL ESTADO Y EL CRIMEN ORGANIZADO TRANSNACIONAL

La expansión del COT en una sociedad permea todos los espacios en los cuales puede apalancar sus delitos. Ni el Estado ni las distintas instituciones que lo componen son una excepción: la cooptación de espacios institucionales por parte del COT es uno de los medios al alcance de las empresas criminales para incrementar sus capacidades operacionales y garantizar la impunidad en sus delitos. El investigador Jorge Chabat (2010) describe la capacidad del COT para abordar los espacios institucionales, los que son útiles para asegurar el beneficio de sus intereses; para el autor, existe una escala compuesta por tres etapas, en las cuales el COT ha permeado el Estado: 1) la predatoria, 2) la parasítica y 3) la simbiótica.

Al respecto de la *etapa predatoria*, el autor la menciona como aquella fase en la cual el Estado se halla controlado por los cuerpos de seguridad y las expresiones de COT no amenazan la gobernabilidad. Por otra parte, la *etapa parasítica* se menciona como aquel momento en el que “el crimen organizado corrompe al Estado y cuenta con complicidades dentro de este, lo cual le permite llevar a cabo el negocio de manera exitosa, pero en la cual el crimen y Estado son dos entidades diferentes” (Chabat, 2010, p. 8). En esta etapa, los grupos criminales ya generan un grado de gobernabilidad en algunos territorios de los Estados. Finalmente, la *etapa simbiótica* es aquella en la cual el Estado y el COT se expresan como un mismo ente, “en donde el crimen organizado se apodera del Estado y este se pone al servicio de la delincuencia” (Chabat, 2010, p. 8). En tal situación, el COT ha logrado cooptar por completo la capacidad de gobernabilidad del Estado.

En la actualidad, ante la reorganización institucional en el interior de los Estados, el COT se beneficia de la concentración de las instituciones en las emergencias económicas, sociales y de salud pública producidas por la pandemia, para cooptar un mayor número de espacios dentro de las entidades estatales.

2.4. EXPRESIÓN DE PODER CRIMINAL

El COT cuenta con varias formas de expresión de poder, aunque la más utilizada es la violencia. Las organizaciones criminales instrumentalizan la corrupción, el control social y la autoridad territorial, entre otros, como mecanismos de expresión de poder, y así desafían al Estado y su capacidad de gobernabilidad.

David Wall (2018) llevó a cabo una investigación en la que examina las relaciones de poder y las formas de organización de las estructuras del COT. En dicho estudio, el autor resume la evolución del COT y las transformaciones en sus medios y sus métodos a raíz de los cambios que, progresivamente, han tenido las organizaciones criminales. Para Wall (2018), los grupos de crimen organizado existen, principalmente, para ejercer poder y mantener el control sobre los mercados y las operaciones ilegales, y así ofrecerle estos servicios a la sociedad (p. 5). Para llevar a cabo este objetivo, el autor enumera tres categorías de expresión de poder con las que grupos criminales ejercen control sobre los crímenes transnacionales, como se detallará a continuación.

En primer lugar, menciona el autor *la coerción*; es decir, el recurso a la violencia o el miedo a la violencia. Esta expresión es la más común por parte de las organizaciones criminales; sin embargo, presenta una desventaja para los intereses delincuenciales, debido a que, en muchos casos, la violencia atrae la atención de las instituciones estatales (Wall, 2018, p. 6).

En segundo lugar, el autor examina la relación entre el COT y la corrupción mencionando que las organizaciones criminales, a través de este fenómeno, logran movilizar la agenda de los Estados, y de esa forma aseguran la protección del sistema judicial de los países (Wall, 2018, p. 6).

Por último, resalta a la ideología como un medio de expresión de poder por parte del COT; en específico, argumenta que la ideología es un medio por el cual los grupos delincuenciales logran tener adeptos y generar posiciones a favor entre los miembros de la sociedad (Wall, 2018, p. 6).

Vale la pena resaltar, que si bien el COT tiene fines y motivaciones económicas y no persigue ningún tipo de ideología, las motivaciones políticas, religiosas, étnicas e ideológicas sirven como medios por los cuales los grupos criminales logran sus objetivos económicos, pues “desde la perspectiva criminal, las ideologías también pueden ser relacionadas a ideas acerca de lo que es legal o no” (Wall, 2018, p. 6).

Visto así, las distintas categorías de expresión de poder que estudia Wall proveen elementos para el análisis sobre los modos como el COT ha ejercido su poder durante la pandemia por el coronavirus.

2.5. TIPO DE ESTRUCTURA DE LA ORGANIZACIÓN CRIMINAL

La expansión y la diversificación de actividades criminales a través de los años han resultado en la progresiva transformación de las estructuras de organización de los grupos criminales. Aunque en un principio dichas organizaciones se estructuraban a través de líneas jerárquicas condicionadas —en algunos casos, por lazos de sangre, por etnia o por nacionalidad—, actualmente existen distintos tipos de estructuras criminales que no necesariamente obedecen a algún tipo de línea jerárquica condicionada por un criterio unificador.

Al respecto, Wall (2018) concluye que

El crimen organizado debido a las nuevas tecnologías de información y comunicación, se está involucrando en el COT y está creando un extendido panorama de COT que incluye nuevas formas de actividades criminales que incluyen desde tráfico de personas, hasta bienes y servicios ilícitos. (p. 8)

Por lo anterior, esa expansión compromete nuevos modelos de estructuración de los grupos ilegales; el autor los reúne en tres categorías, como seguidamente se verá.

Por un lado, se menciona el *modelo sostenible de grupos de COT*. En esta categoría los grupos delincuenciales comparten objetivos comunes, y suelen ubicarse en una misma zona geográfica; también tienen responsabilidades compartidas (Wall, 2018, p. 8). Por otro lado, Wall (2018) explica que hay una segunda categoría: el *modelo de redes efímeras de grupos de crimen organizado*, la cual corresponde a aquellas organizaciones criminales que están conectadas tan solo por una idea o un valor. Estos grupos criminales suelen trabajar juntos durante cortos periodos, a fin de cometer un acto delincencial, y luego se reforman para cometer otro (pp. 8-9).

Finalmente, el autor afirma que existen *los modelos híbridos*. Como su nombre lo dice, estas organizaciones criminales tienen características tanto del modelo sostenible como del efímero; se organizan en torno a un grupo central que perpetra el crimen, pero, a su vez, empoderan a grupos efímeros para lograr objetivos colectivos. Estas organizaciones se pueden distribuir geográficamente por un tiempo, pero en ocasiones también pueden compartir el mismo lugar (Wall, 2018, p. 9).

Las distintas dinámicas del COT que se desarrollan en la actualidad, bajo el contexto de la pandemia, dinamizan el surgimiento de estructuras efímeras que aprovechan sus capacidades tecnológicas para llevar a cabo crímenes sin compartir un mismo espacio geográfico.

3. TENDENCIAS DEL CRIMEN ORGANIZADO TRANSNACIONAL DURANTE LA PANDEMIA POR CORONAVIRUS

El comportamiento de las organizaciones criminales durante la pandemia varió dependiendo del país y del momento de la crisis. Es distinto el análisis que se hace durante los inicios de la pandemia, cuando los Estados imponían medidas restrictivas, a meses después, cuando los Estados procedieron a una reapertura económica dentro de su sociedad; sin embargo, la organización Global Initiative Against Transnational Organized Crime (2020) sintetizó cuatro formas como la pandemia influyó el crimen organizado y la capacidad del Estado para responder ante tal reto.

En primer lugar, menciona la entidad que algunas actividades criminales se han mitigado debido a medidas como el distanciamiento social y la prohibición de vuelos internacionales. En segundo lugar, expone que la atención de la administración pública está concentrada en el manejo de la crisis sanitaria, por lo cual los grupos criminales han aprovechado la oportunidad para incrementar sus acciones delictivas. En tercer lugar, sintetiza la inserción de intereses criminales en el sector de la salud para explotar sus vulnerabilidades. Por último, señala el exponencial crecimiento de los crímenes cibernéticos durante la pandemia (Global Initiative against Transnational Organized Crime, 2020, p. 3).

Si bien esa aproximación es fundamental para estudiar las dinámicas del COT durante la pandemia, la inserción de los conceptos teóricos que se desarrollaron en el anterior apartado brindará una mayor profundización respecto del proceso de adaptación de las estructuras criminales durante la pandemia. Con base en lo anterior, se hará el análisis de las principales tendencias del COT durante la coyuntura a través de la división de los crímenes transnacionales que se tratarán en el siguiente apartado.

3.1. CONTRABANDO

Como ya se mencionó, en un primer momento las medidas restrictivas como el cierre de fronteras y la prohibición de vuelos afectaron a las estructuras criminales que hacen algún tipo de tráfico ilícito de bienes. Aunque el contrabando no es una excepción, dicha modalidad evidentemente se potencializó a través de la demanda de artículos como cigarrillos. En el caso del contrabando chileno, por ejemplo, según cifras de la Unidad de Análisis Criminal y Focos Investigativos (SACFI), de Chile, este delito se incrementó en el 227% entre enero y junio de 2020 (Goodwin, 2020, párr. 4).

Por otra parte, en Argentina, durante la pandemia, se generó un gran incentivo para el contrabando de cigarrillos, ya que estos han empezado a escasear por el cierre de fábricas de producción, como consecuencia de la pandemia de coronavirus, lo cual llevó a un auge del tráfico de tabaco en el mercado negro (Salomón, 2020, párr. 1).

Como ya se advirtió, el COT dispone de una serie de actores que facilitan los mecanismos y el flujo de las actividades delictivas. En el caso del contrabando de cigarrillos en Argentina, los fijadores locales de las bandas criminales aprovecharon la situación para alternar los mecanismos de transporte local de los bienes ilícitos: en la provincia de Formosa, por ejemplo, las autoridades encontraron varios paquetes de poliestireno con etiquetas de medicamentos que escondían cajetillas de cigarrillos, para de esta forma esconderlas (Salomón, 2020, párr. 4).

Dentro del concepto de *Fixer Chain*, de Douglas Farah y los distintos actores involucrados en los mecanismos del COT, los fijadores locales no son los únicos que se han adaptado ante la situación: ante el cierre de fronteras y la prohibición de vuelos, los súper fijadores internacionales también tomaron contramedidas para mantener sus ganancias.

En el caso argentino, las bandas criminales han ajustado sus operaciones para responder a la escasez de cigarrillos que generó la pandemia, aprovechando que dicha actividad tiene un bajo riesgo en términos de medidas penales, en comparación de otros crímenes como el narcotráfico (Delgado, 2020, párr. 3). En tal sentido, la adaptación ha consistido en el aumento de cruces fronterizos clandestinos entre Paraguay y Argentina. Las autoridades argentinas informaron del desmantelamiento de más de 60 cruces clandestinos en esa frontera entre abril y junio de 2020 (Delgado, 2020, párr. 6).

Según Farah (2013), los súper fijadores internacionales se encargan de los asuntos en materia de comercio exterior. En este caso, dichos actores de las bandas criminales dedicadas al contrabando de cigarrillos entre Argentina y Paraguay se adaptaron a la modalidad de cruces clandestinos, ante las medidas restrictivas derivadas de la crisis sanitaria actual.

Por lo expuesto, respecto al papel que desempeñan actores facilitadores del COT, como los fijadores locales y los súper fijadores internacionales, se observa una capacidad de adaptabilidad que tiene como resultado nuevas modalidades de apoyo y mecanismos de facilitación a las organizaciones criminales.

3.2. CRÍMENES CIBERNÉTICOS

Respecto de los crímenes en línea, la institución Global Initiative against Transnational Organized Crime (2020) advierte que las cuarentenas, las cuales han sido las medidas más utilizadas por parte de los gobiernos para controlar la pandemia, generan una nueva demanda de negocios ilegales; especialmente, aquellos que son cibernéticos, dado que este tipo de crímenes ofrece un enorme potencial de recuperación de ingresos a las empresas criminales que se puedan ver afectadas por las medidas gubernamentales en contra del coronavirus (pp. 8-9).

En el caso del Reino Unido, según información policial, durante los meses de pandemia el porcentaje de estafas cibernéticas aumentó en el 31 % (*Security Magazine*, 2020, párr. 1). Para la Policía Internacional (Interpol), los principales delitos cibernéticos durante la pandemia son el fraude cibernético, en el 59 % de los casos; los *malware* o *ransomware*, en el 36 %; los dominios maliciosos, en el 22 %, y las noticias falsas, en el 14 % (Interpol, 2020a, párr. 12).

Las medidas de aislamiento social y las cuarentenas han tenido como consecuencia la utilización de medios virtuales para el desarrollo de asuntos como la educación y el trabajo, motivo por el cual los grupos criminales han vislumbrado una oportunidad para generar ingresos ilícitos, por medio de metodologías como el fraude o las estafas en línea, que se han vuelto comunes.

La cadena de suministros ilícita de los crímenes cibernéticos se vio afectada por la oportunidad y la alta demanda de víctimas virtuales, vulnerables ante bienes y servicios necesarios para la situación actual. Por ejemplo, Interpol (2020b) menciona que

[...] con máscaras quirúrgicas y otros suministros médicos en alta demanda, pero difíciles de encontrar en las tiendas minoristas como resultado de la pandemia de COVID-19, han surgido en línea tiendas falsas, sitios web, cuentas de redes sociales y direcciones de correo electrónico que afirman vender estos artículos. (párr. 2)

El incremento de la demanda de víctimas vulnerables a los crímenes —y con ello, la transformación de las cadenas de suministros ilícitas— trajo como consecuencia la expansión de las estructuras criminales de estos delitos, hacia un modelo de organizaciones efímeras. Como ya se mencionó, los crímenes cibernéticos dan la oportunidad a organizaciones criminales tradicionales dedicadas a delitos como el narcotráfico o el tráfico de armas para generar ganancias ante la pandemia, ante lo cual necesitan adaptar sus estructuras criminales por medio de nodos efímeros que se dediquen a la estafa y el fraude virtuales.

Prueba de lo anterior es que durante los meses de pandemia los países alrededor del mundo han reportado tres veces más los crímenes cibernéticos que los de meses anteriores a la pandemia (Radoini, 2020, párr. 4). La expansión de estas actividades implica la reestructuración de las organizaciones criminales, lo que, a su vez, en la mayoría de los casos indica el uso de modelos efímeros para la perpetración de crímenes cibernéticos; por lo tanto, y con base en lo planteado, se concluye que, en el caso de los crímenes cibernéticos, el aumento de demanda incide en las cadenas de suministros ilícitas, y con ello genera la transformación de estructuras criminales hacia modelos efímeros.

3.3. NARCOTRÁFICO

Con medidas tomadas por los Estados para evitar el contagio masivo por coronavirus, incluyendo el cierre de fronteras y la prohibición de vuelos, un mercado ilícito como el tráfico de estupefacientes debería resultar damnificado; sin embargo, este nicho de mercado ilegal demostró, nuevamente, que tiene una gran capacidad de adaptabilidad al contexto. El panorama actual muestra que el narcotráfico se ha mantenido, a pesar de las medidas restrictivas; específicamente, hay pruebas de que las rutas de tráfico de drogas entre América del Sur, Europa y Norteamérica han seguido fluyendo (The Organized Crime and Corruption Reporting Project, 2020, párr. 6-9).

En algunos países, el narcotráfico ha aumentado durante los meses de crisis sanitaria a lo largo de 2020. Por ejemplo, en el caso de Ecuador, entre enero y octubre de 2020 se incautaron 87 toneladas de estupefacientes; es decir, el 30 % más que lo que se decomisó durante el mismo periodo en 2019, según cifras de la Dirección Nacional Antinarcóticos de Ecuador (*Plan V*, 2020, párr. 1).

Una de las causas a las que se puede atribuir esta consecución de ganancias ilícitas a pesar de la coyuntura es la relación que el narcotráfico tiene con las autoridades estatales y con la sociedad en ciertos territorios; tal relación puede estar en lo que el académico Jorge Chabat llamaría, una etapa *parasítica*, o *simbiótica*, en ciertas regiones, y que se fortalece en la situación actual, ya que “con economías en dificultades y muchos negocios en ruinas, es posible que los narcotraficantes, con una gran cantidad de dinero a su disposición, infiltren sectores aún mayores de la economía legal a precios de saldo” (The Organized Crime and Corruption Reporting Project, 2020, párr. 12).

La infiltración de dinero proveniente del tráfico de drogas no es, sin embargo, la única forma como los grupos narcotraficantes han expresado su poder criminal. Teniendo en cuenta la conceptualización de Wall, durante la pandemia se han observado demostraciones de poder por parte de bandas criminales a través de la coerción. En el caso mexicano, la violencia derivada de los carteles de droga no ha disminuido durante la pandemia por coronavirus, con un promedio de 80 vidas diarias perdidas como producto del enfrentamiento entre bandas delincuenciales o fuerzas estatales (The Organized Crime and Corruption Reporting Project, 2020, párr. 38). Adicionalmente, se advierte que los grupos criminales mexicanos actúan como guardianes y protectores de comunidades mientras usan prácticas delictivas como la extorsión y el secuestro (Ernst, 2020, párr. 1).

Por otra parte, hay muestras de expresiones de poder por parte de las organizaciones dedicadas al narcotráfico a través de acciones carismáticas que van encaminadas a generar control social e ideológico en torno al crimen; hay evidencias

claras del uso de la recesión económica y de las cuarentenas por parte de los grupos criminales mexicanos para generar capital político (Ernst, 2020, párr.12).

Como se había mencionado al principio del texto, varios grupos dedicados al tráfico de drogas han brindado asistencia alimentaria a varias poblaciones, y eso ha tenido como consecuencia que “las dificultades económicas derivadas de la pandemia del coronavirus parecen ser una oportunidad no solo para que grupos criminales grandes refuercen su poder y apoyo, sino también para que aquellos relativamente pequeños establezcan su control territorial” (Dittmar, 2020, párr.11).

Así las cosas, el tráfico de drogas muestra una gran capacidad de resistencia ante la coyuntura, la cual se concentra en la inserción de sus intereses en la sociedad y las autoridades estatales, además de expresiones de poder como la violencia y el control social.

CONCLUSIONES

La crisis sanitaria, económica y social producida por la pandemia del coronavirus ha sido un cambio disruptivo en las tendencias globales; desde los mercados lícitos hasta los ilícitos tuvieron que tomar contramedidas para sobrellevar la situación. En el caso del COT, a través del texto se pudo identificar una serie de conceptos analíticos que dan idea del comportamiento de las principales dinámicas de las organizaciones criminales para la adaptación de sus estructuras ante medidas restrictivas durante la pandemia.

Esencialmente, las estructuras criminales han mitigado los efectos negativos de las medidas restrictivas a través de cambios en las acciones llevadas a cabo por los facilitadores y de una mayor manifestación de su poder criminal a través de la violencia, la corrupción y el control social. Adicionalmente, dado el aumento de demanda de víctimas vulnerables a los crímenes y las oportunidades de expansión de actividades delictivas, los grupos delincuenciales transformaron sus cadenas de suministros ilícitas explotando las nuevas oportunidades que les presenta la situación; además, los intereses criminales se asientan más dentro de la sociedad gracias a las condiciones socioeconómicas actuales, lo que, a su vez, genera una mayor empatía hacia la ilegalidad en la sociedad.

A grandes rasgos, las dinámicas estudiadas evidenciaron que la adaptación del contrabando a las medidas restrictivas consistió en el papel que desempeñaron los fijadores locales y los súper fijadores internacionales que adecuaron las actividades criminales ante la coyuntura. Mientras que en el caso de los crímenes cibernéticos, ante el aumento de la demanda de víctimas vulnerables —y como

consecuencia, la transformación de la cadena de suministro ilícita—, se crearon estructuras con nodos efímeros para garantizar la obtención de ganancias ilícitas. Por último, el narcotráfico ha aprovechado las medidas restrictivas para generar un mayor control territorial a través del fortalecimiento de sus intereses en la sociedad y las autoridades estatales, a través de expresiones de poder criminal como la violencia o la empatía social, con lo cual garantiza la consecutiva obtención de beneficios.

Es esencial generar mayores espacios de cooperación transfronteriza por parte de los Estados para mitigar los efectos y los resultados de la adaptación del COT a las medidas restrictivas impuestas por los gobiernos durante la pandemia. Esto cobra importancia, ya que, como se exploró en el presente texto, las organizaciones criminales han obtenido una serie de enseñanzas y aprendizajes que fortalecerán su accionar delictivo, y que representarán un mayor reto para las fuerzas estatales.

REFERENCIAS

- Chabat, J. (2010). El Estado y el crimen organizado transnacional: amenaza global, respuestas nacionales. *Istor: revista de historia internacional*, 11(42), 3-14.
- Dittmar, V. (2020, 28 de abril). Grupos criminales en México presumen apoyo social durante coronavirus. *Insight Crime*. <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/criminales-mexico-viveres-coronavirus/>
- Delgado, J. (2020, 01 de junio). Organized crime adapts to coronavirus in Argentina. *Diálogo*. <https://dialogo-americas.com/articles/organized-crime-adapts-to-coronavirus-in-argentina/>
- Deville, D. (2013). The illicit supply chain. In *Convergence* (pp. 63-75). Center for Complex Operations.
- Douglas, J. (2020, 3 de abril). The coronavirus pandemic is an opportunity for organized crime in Asia. *CNN*. <https://edition.cnn.com/2020/04/01/opinions/coronavirus-law-enforcement-asia-intl-hnk/index.html>
- Ernst, F. (2020, 20 de abril). Mexican criminal groups see Covid-19 crisis as opportunity to gain more power. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/world/2020/apr/20/mexico-criminal-groups-covid-19-crisis-opportunity-gain-power>
- Farah, D. (2013). Fixers, super fixers, and shadow facilitators. In *Convergence* (pp. 75-97). Center for Complex Operations.

- Felbab-Brown, V. (2020, 3 de abril). What coronavirus means for online fraud, forced sex, drug smuggling, and wildlife trafficking. *Brookings*. <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2020/04/03/what-coronavirus-means-for-online-fraud-forced-sex-drug-smuggling-and-wildlife-trafficking/>
- Fundación Paz y Reconciliación. (2020). *Seguridad en tiempos de pandemia*. Papel de trabajo realizado por la Fundación Paz y Reconciliación. <https://pares.com.co/wp-content/uploads/2020/09/Informe-en-tiempos-de-pandemia.pdf>
- Fussell, C. y Lee, D. (2016). Networks at war: Organizational innovation and adaptation in the 21 century. En *Beyond Convergence* (pp. 369-391). Center for Complex Operations.
- Gilman, N., Goldhammer, J. y Weber, S. (2013). Deviant Globalization. In *Convergence* (pp. 3-15). Center for Complex Operations.
- Global Initiative Against Transnational Organized Crime. (2020). *Crime and Contagion*. Papel de trabajo realizado por la institución Global Initiative Against Transnational Organized Crime.
- Goodwin, Z. (2020, 24 de julio). Coronavirus aumenta demanda de cigarrillos de contrabando en Chile. *Insight Crime*. <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/coronavirus-aumenta-contrabando-cigarrillos-chile/>
- Interpol. (2020a). Interpol report shows alarming rate of cyberattacks during COVID-19. <https://www.interpol.int/News-and-Events/News/2020/INTERPOL-report-shows-alarming-rate-of-cyberattacks-during-COVID-19>
- Interpol. (2020b). Interpol warns of financial fraud linked to COVID-19. <https://www.interpol.int/en/News-and-Events/News/2020/INTERPOL-warns-of-financial-fraud-linked-to-COVID-19>
- Plan V. (2020, 13 de octubre). En Ecuador han circulado más toneladas de droga durante la pandemia que en 2019. <https://www.planv.com.ec/historias/sociedad/ecuador-han-circulado-mas-toneladas-droga-durante-la-pandemia-que-2019>
- Radoini, A. (2020, 11 de mayo). Cyber-crime during the COBID-19 Pandemic. *UNICRI*. <http://213.254.5.198/news/cyber-crime-during-covid-19-pandemic>
- Salomón, J. (2020, 14 de mayo). Traficantes argentinos optan por cigarrillos en confinamiento por coronavirus. *Insight Crime*, <https://es.insightcrime.org/noticias/noticias-del-dia/argentina-coronavirus-contrabando-cigarrillos/>
- Security Magazine*. (2020, 23 de octubre). UK sees a 31% increase in cybercrime amid the pandemic. <https://www.securitymagazine.com/articles/93722-uk-sees-a-31-increase-in-cyber-crime-amid-the-pandemic>

- Sujono, I. (2019). *Corporate states within transnational crime issues for international criminal law enforcement*. Investigación realizada por la Universidad Universitas Bhayangkara Surabaya.
- The Organized Crime and Corruption Reporting Project. (2020). ¿Cuál cuarentena? Eso es lo de menos para el tráfico global de cocaína. *Insight Crime*. <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/trafico-cocaina-cuarentena/>
- Wall, D. (2018). *Understanding transnational organized crime: an academic research synthesis*. Investigación realizada por el Centro de Estudios de la Justicia Criminal de la Universidad de Leeds.

CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO

Ortiz-Arellano, E. (2020). La amenaza del terrorismo: derroteros para el mundo y México. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 15(29), 47-70. <https://doi.org/10.25062/1900-8325.234>

**EDGAR
ORTIZ-ARELLANO²**
*Universidad Nacional
Autónoma de México*

FECHA DE RECEPCIÓN

21 de abril de 2020

FECHA DE ACEPTACIÓN

19 de junio de 2020

PALABRAS CLAVE

Amenazas, Estado nación,
Seguridad nacional, Terrorismo,
Violencia extrema.

KEYWORDS

Extreme violence, Homeland
security, Nation-State, Terrorism,
Threats.

PALABRAS-CHAVE

Ameaças, Estado-Nação,
Segurança nacional, Terrorismo,
Violência extrema.

La amenaza del terrorismo: derroteros para el mundo y México¹

The threat of Terrorism: Paths for the World
and México

A Ameaça do Terrorismo: Rotas para o
Mundo e o México

RESUMEN

El terrorismo es una amenaza para la seguridad nacional de los Estado nación y del sistema internacional. Con mayor frecuencia, los grupos terroristas y sus tácticas son usados como herramientas para presionar a Gobiernos y poblaciones a someterse o acceder a las demandas de los perpetradores del terror. En esta lógica, no hay país que esté exento de la problemática y el surgimiento de organizaciones que pretenden desestabilizar y violentar a la sociedad. Con base en lo anterior, el presente trabajo tiene como objetivo identificar las condiciones actuales del terrorismo y sus tendencias y proponer posibles líneas de acción para los dispositivos políticos y de seguridad nacional, tanto del Estado mexicano como de la sociedad global. Este artículo se sustenta en una investigación

1. Artículo de reflexión está vinculado al proyecto de investigación: "Seguridad Nacional y Prospectiva para México", avalado por la Academia de Estudios Políticos y Económicos A.C.
2. Doctor en Gestión Estratégica y Políticas del Desarrollo de la Universidad Anáhuac, magíster en Administración de la Universidad Nacional Autónoma de México, licenciado en Ciencia Política de la Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa y catedrático del posgrado de la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Nacional Autónoma de México. Contacto: eoarellano@outlook.com

documental, basada principalmente en documentos especializados en la temática del terrorismo. Uno de los principales resultados es la identificación de cuatro amenazas vinculadas al terrorismo: crimen organizado, grupos de ideologías extremistas (como el anarco-ecologismo), la reaparición de grupos subversivos y el supremacismo blanco proveniente de los Estados Unidos de América.

ABSTRACT

Terrorism is a threat to the national security of the Nation-State and the international system. Increasingly, terrorist groups and their tactics are used as tools to pressure governments and populations to submit to or comply with the demands of the perpetrators of terror. In this logic, there is no country that is exempt from the problems and the emergence of organizations that seek to destabilize and violate society. Hence, the objective of this work is to identify the current conditions of terrorism, as well as its tendencies, and to propose possible lines of action for the political and national security mechanisms of both the Mexican State and global society. This article used documentary research, based mainly on specialized papers about terrorism. One of the main results was the identification of four threats linked to terrorism: 1) organized crime; 2) groups of extremist ideologies (such as anarcho-environmentalism); 3) the reappearance of subversive groups and 4) white supremacism from the United States.

RESUMO

O terrorismo é uma ameaça à segurança nacional do Estado-nação e ao sistema internacional. Cada vez mais, grupos terroristas e suas táticas são usados como ferramentas para pressionar governos e populações a se submeterem ou obedecerem às demandas dos perpetradores do terror. Nessa lógica, não há país que esteja isento dos problemas e do surgimento de organizações que buscam desestabilizar e violar a sociedade. Assim, o objetivo deste trabalho é identificar as condições atuais do terrorismo, bem como suas tendências, e propor possíveis linhas de ação para os mecanismos de segurança política e nacional do Estado mexicano e da sociedade global. Este artigo utilizou pesquisa documental, baseada principalmente em documentos especializados sobre o tema do terrorismo. Um dos principais resultados foi a identificação de quatro ameaças ligadas ao terrorismo: 1) crime organizado; 2) grupos de ideologias extremistas (como o anarcoambientalismo); 3) o reaparecimento de grupos subversivos e 4) a supremacia branca dos Estados Unidos da América.

INTRODUCCIÓN

El terrorismo surge en la modernidad como una forma de violencia extrema, una expresión político-social que pone en duda los valores y las instituciones de una sociedad y cuya pretensión es lograr que esta tenga miedo, incertidumbre e inestabilidad. Los ataques y actos terroristas han estado incrementándose de manera paulatina en el mundo, por lo que combatir y contrarrestar estas acciones antisistema y nocivas para las sociedades en el siglo XXI es una de las prioridades para la seguridad internacional, la viabilidad de la vida humana, la gobernabilidad de las democracias y la prosperidad basada en el desarrollo económico, el comercio y la libre expresión de las ideas.

Las condiciones de miedo e incertidumbre que provoca la violencia terrorista son relevantes porque afectan a los países integrantes del sistema global, los cuales son susceptibles de experimentarla a nivel subnacional; así, sus perpetradores aprovechan la desigualdad social y pobreza extrema que existe en muchas naciones y la ineficiencia de los Gobiernos para potenciar los efectos perniciosos y nocivos de los actos violentos sobre la sociedad. Esta situación de terror puede llegar al extremo de dejar en indefensión a las poblaciones en formas diversas de opresión, lo cual hace supremamente importante que sea evitada por los órganos de seguridad nacional.

México tiene un régimen democrático que se encuentra en un largo proceso de consolidación, por lo que las amenazas y los riesgos a su seguridad nacional deben ser analizados y previstos de una manera proactiva; de otra manera, podrían configurarse como una fuente de desestabilización permanente para el Estado, y, a su vez, el terrorismo internacional e interno (o doméstico) se convertiría en un elemento relevante que abonaría los procesos de ingobernabilidad. En tal sentido, el objetivo del presente artículo es el de identificar las condiciones actuales del terrorismo y sus tendencias y proponer posibles líneas de acción para los dispositivos políticos y de seguridad nacional, tanto del Estado mexicano como de la sociedad global.

Este tema puede ser relevante para proveer insumos a los tomadores de decisiones en materia de seguridad nacional para prever escenarios en los cuales pudiera actuar el terrorismo y, con ello, evitar ataques a instalaciones críticas o a las personas. Por lo tanto, se plantea la siguiente pregunta de investigación: ¿Cuáles son las condiciones actuales y los factores más característicos del terrorismo en el mundo y en México?

Este artículo utiliza investigación documental basada principalmente en artículos especializados sobre la temática del terrorismo e información de la base de datos *Global Terrorism Database* (GTB) y del *Global Terrorism Index* (GTI), a fin de realizar un ejercicio de interpretación de los datos observados.

Para cumplir con el objetivo planteado, este artículo presentará un primer apartado en el cual se propone una serie de definiciones sobre el tema central a tratar y sus implicaciones para el combate al mismo; en un segundo apartado, se hace un análisis sucinto de las condiciones principales del terrorismo a nivel global en los últimos años y sus riesgos primordiales (cabe señalar que no se abordó desde una perspectiva histórica); en el tercer apartado, se aborda la situación de México poniendo énfasis en casos específicos de ataques que sufrió en la última década; para finalizar, se proponen algunas posibles líneas de acción y las conclusiones de este trabajo. Es necesario señalar que en este artículo no se incluyó el ciberterrorismo, ya que, por la magnitud de este problema y la amplitud de temas que involucra, se debe de abordar en un próximo trabajo exclusivo para ello.

TERRORISMO COMO CONCEPTO

La palabra terrorismo viene de la expresión francesa *la terreur* que fue acuñada en la época de la Revolución francesa, cuando Maximilien Robespierre, al hacerse con el poder entre 1793 y 1794, instauró un régimen conocido como ‘el terror’ que consistió en violencia “[...] política utilizada sistemáticamente para proteger al gobierno incipiente de la república francesa de los contrarrevolucionarios” [traducción propia] (Michael, 2019, p. 4). Es decir, ejerció el poder en función de la eliminación sistemática de la clase dirigente por motivos exclusivamente políticos, lo cual implicó ejecutar a miles de personas que fueran sospechosas de ser contrarias a la Revolución, sin importar que fueran miembros del partido Jacobino de Robespierre o no:

Fue este terror el que se volvió contra sí mismo: sus principales víctimas fueron precisamente las figuras prominentes de la Revolución; fue esta represión la que los revolucionarios llevaron a cabo unos contra otros. La mayoría de las personas atrapadas en esta forma de terror, ya sea como ejecutores o víctimas (en muchos casos ambos), eran miembros del Club de los Jacobinos de París, o lo habían sido en el pasado. Eran pocos en número, pero este terror interno estaba en el corazón del proyecto revolucionario [traducción propia] (Linton, 2013, p. 165).

Según la *Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights* (OHCHR), el terrorismo se puede definir como “[...] los actos de violencia que atacan a los civiles en la búsqueda de objetivos políticos o ideológicos” (p. 5). Una segunda definición: “El terrorismo es una táctica de motivación política que implica la amenaza o el uso de la fuerza o la violencia en la que la búsqueda de publicidad juega un papel importante” [traducción propia] (Weinberg, *et. al.*, 2004, p. 786). Por otra parte, también puede ser definido un “ataque terrorista como el

uso real o amenaza de fuerza ilegal y violencia por parte de un actor no estatal para lograr un objetivo político, económico, religioso o social a través del miedo, la coerción o la intimidación” (START, 2019, p. 10). Para el caso de los Estados Unidos de América (EE. UU.), el terrorismo es un tema central de su agenda de seguridad; de ahí que el gobierno federal estadounidense lo divida en internacional y nacional. El primero se consigna de la siguiente manera:

El término ‘terrorismo internacional’ significa actividades que: (A) implican actos violentos o actos peligrosos para la vida humana que son una violación de las leyes penales de los Estados Unidos o de cualquier Estado, o que serían una violación criminal si se cometen dentro de la jurisdicción de los Estados Unidos o de cualquier Estado; (B) parece estar destinado a: (i) intimidar o coaccionar a una población civil; (ii) influir en la política de un gobierno mediante intimidación o coerción; o (iii) afectar la conducta de un gobierno mediante la destrucción masiva, asesinato o secuestro; y (C) ocurren principalmente fuera de la jurisdicción territorial de los Estados Unidos, o trascienden las fronteras nacionales en términos de los medios que usan para lograr sus objetivos, las personas que tienen la intención de intimidar o coaccionar, o el lugar en el que sus perpetradores operan o solicitan asilo (U.S. Government Publishing Office, 2018, p. 64).

En la definición que hace del terrorismo internacional el Gobierno de EE. UU., se observa una cercanía con la lógica de tipificarlo como un acto de carácter criminal y no necesariamente político, esto le permite al Estado estadounidense perseguir, bajo el concepto de terrorista, al crimen organizado o a otro tipo de grupos e individuos que les interese apresar, lo que le da un amplio margen de acción, así “[...] entender una acción de *terrorista* como una categoría especial de violencia, permite que sea tratada más severamente en un tribunal de justicia” (Jansson, 2020, p. 11). Aunque esta definición da facilidades para la persecución de posibles delitos asociados al terrorismo, no se puede afirmar que le permita al Estado enfocar de manera correcta los esfuerzos de política pública en materia de seguridad nacional y lucha contra el terrorismo, pero, aun con estas observaciones que se le hacen al concepto, refleja con claridad la actitud de esa nación con respecto de sus amenazas externas. En cuanto a la definición de terrorismo nacional, el Gobierno de EE. UU. prácticamente la define de forma similar a la de índole internacional, salvo por el espacio territorial donde suceden los hechos, que “ocurren principalmente dentro de la jurisdicción territorial de los Estados Unidos” [traducción propia] (U.S. Government Publishing Office, 2018, p. 64).

Existen muchas formas de violencia asociadas al fenómeno político, como las luchas emprendidas por grupos subversivos, aunque no tienen relación con el acto terrorista necesariamente; de hecho, en la mayoría de los casos, los grupos de subversión popular evitan acciones de terror sobre la población porque su

objetivo es obtener el apoyo de esta, no el rechazo. Por otra parte, el terrorismo tiene un fuerte componente de radicalización, ya que:

[...] se distingue típicamente de otras formas de violencia por su componente motivacional; sus motivaciones son aparentemente para avanzar objetivos políticos, ideológicos o religiosos. La disposición a utilizar la violencia (particularmente contra los civiles) al servicio de esos objetivos se considera un reflejo del extremismo [traducción propia] (Borum, 2017, p. 17).

También es cierto que el categorizar algún tipo de violencia por los Estados nación sin serlo puede ocurrir que “algunas veces sea usado como una etiqueta en contra de personas que pueden ser consideradas un peligro para la sociedad” [traducción propia] (Jansson, 2020, p. 11).

En la mayoría de los casos, el terrorismo se encuentra asociado a principios y valores ideológicos que no suelen ser políticos, sino que pueden ser de carácter religioso, étnico-racial, nacionalista, ecológico, etc.; es decir, la ‘lucha por un ideal’ es un elemento relevante para considerar una acción violencia extrema como terrorismo (Holbrook and Horgan, 2019). Existe una relación entre reivindicaciones ideológicas con los diferentes momentos históricos o etapas temporales en las que se ha presentado en el terrorismo moderno, estas categorizaciones ideológico-cronológicas fueron propuestas por Rapoport (2002) y clasificadas por él en cuatro grandes ‘olas’:

En la década de 1880, apareció una ‘ola anarquista’ inicial que continuó durante unos 40 años. Su sucesora, la ‘ola anticolonial’ comenzó en la década de 1920, y en la década de 1960 había desaparecido en gran medida. A fines de la década de 1960, se presenció el nacimiento de la ‘nueva ola de izquierda’, que se disipó en gran medida en la década de los 90, dejando a algunos grupos aún activos en Sri Lanka, España, Francia, Perú y Colombia. La cuarta ‘ola religiosa’ comenzó en 1979 y, si sigue el patrón de sus predecesores, todavía le quedan entre veinte y veinticinco años [traducción propia] (párr. 7).

Con base en Rapoport, la ‘ola religiosa’ (si se toma como fecha inicial 1979) deberá terminar entre los años 2022-2027, con una duración de entre 43 y 48 años. Este supuesto final de las posturas religiosas estará en función de la derrota militar e ideológica de los grupos extremistas, especialmente asentados en Medio Oriente, así como de los procesos de secularización que se den a gran escala en el mundo. Los cortes de tiempo sobre el perfil de los grupos terroristas siempre es inexacto, ya que, en la realidad, los grupos de terror se traslapan unos a otros (como es el caso de la ‘nueva ola de izquierda’ con la de índole religioso).

Con base en las definiciones que se han presentado y las implicaciones prácticas que conlleva para el diseño de políticas públicas de seguridad nacional y de combate eficaz a los movimientos terroristas, se propone la siguiente definición

de terrorismo: acciones a nivel nacional o internacional de carácter violento realizadas por actores estatales y no estatales por motivaciones de índole política, religiosa, étnico-racial e ideológica para provocar temor, lesión o pérdida de vidas humanas e inestabilidad política, social y económica, y ocasionar daños a la infraestructura estratégica de una nación, con el fin de lograr sus objetivos e intereses y obtener la atención y cobertura de los medios de comunicación, la opinión pública y el Gobierno.

En esta definición propuesta no se consideran las acciones del crimen organizado, aun cuando este use tácticas terroristas. Es importante destacar esta diferencia (y con mayor énfasis para el caso de México y América Latina), debido a que los grupos delincuenciales pueden usar el terror como un medio más para obtener sus ganancias, pero eso no los pone en el nivel de un grupo con una motivación de carácter político, religioso, etcétera (como *Al-Qaeda*, *Boko-Haram*) o de grupos subversivos de reivindicación social que pudieran usar estrategias de terror.

Cabe señalar que este es un debate inacabado (ver por ejemplo Williams, 2012; Flanigan, 2012 y Phillips, 2018), pero, para fines de este trabajo, el crimen organizado es considerado solo en la medida que usa tácticas terroristas como herramientas para la obtención de ganancias económicas ilícitas; a saber, es claro que el terrorismo tiene fines políticos, pero el terror es usado por los criminales como un medio más. También se puede y debe evaluar que existan relaciones y colaboraciones entre grupos criminales y terroristas, debido a la necesidad de financiamiento de estos últimos. Por otra parte, se debe sopesar que la violencia política puede ser una táctica usada en una guerra convencional, por lo tanto, es contemplada como un instrumento más de la guerra (asimétrica), de ahí que se dificulte una clasificación nítida de qué es terrorismo y qué no lo es:

[...] los elementos anteriormente tácticos de las estrategias militares, como el enfoque de la guerra de guerrillas para apoyar la guerra convencional o el terrorismo como etapa preliminar de los movimientos de resistencia, se vuelven autónomos y se convierten en formas independientes de violencia en los conflictos políticos. Los actores estatales y no estatales de la actualidad se dirigen ahora a una mezcla de elementos tácticos de estas estrategias individuales y, por lo tanto, evitan cada vez más una tipología dicotómica como terrorista, guerrillero o caudillo clásico [traducción propia] (Heinke, 2016, p. 14).

Es necesario enfatizar que la guerra de guerrillas es una forma de lucha no convencional, que toma como base la existencia de una relación asimétrica entre las fuerzas en conflicto, y, para reducir dicha disparidad, el bando más débil decide no confrontarse directamente con su enemigo o solo en condiciones en las que pueda tener una amplia ventaja circunstancial. Además del uso de diversas estrategias (ataques relámpago, apoyarse en la población local, objetivos militares de

impacto, entre otros), y a diferencia del terrorismo, no pretende atacar a la población o generar condiciones que provoquen temor en la sociedad, aunque tampoco se descarta que, ante el recrudecimiento de las acciones bélicas, un bando decida usar la actividad terrorista como recurso.

Hay que considerar que puede haber grupos, colectivos u organizaciones formales e informales que comienzan realizando actos vandálicos y, por condiciones sociales (como la marginación, la pobreza o un débil tejido social) y por factores políticos (como el autoritarismo, la represión y la no atención adecuada a sus demandas), evolucionan a posiciones radicales que incluyen una agenda de actos terroristas, aun cuando su origen y fines iniciales no eran de índole terrorista, sino de simple manifestación de sus demandas. Entonces, se tiene el terrorismo (el cual ya se definió y expresó que emplea el miedo sobre la población para obtener fines de carácter político) y la posibilidad de que sucedan actos de violencia extrema realizados con tácticas terroristas, cuyos fines no son de carácter político (a pesar de que tengan como blanco la población, las instalaciones críticas y las instituciones), sino que pueden ser de índole criminal y económico (en esta lógica, están los actos vandálicos ya mencionados, que es la destrucción y/o daño intencionado de propiedad pública y privada, estos ataques a la propiedad pueden ser una forma de manifestación de activismo político o social). En muchos casos, estas tres categorías se encuentran interrelacionadas y superpuestas, por lo que es importante tenerlas presente en el análisis del fenómeno terrorista.

TERRORISMO GLOBAL

Las condiciones del terrorismo actual son el resultado de la violencia generalizada que se expandió por todo el mundo en los últimos veinte años; fenómeno que no se había vivido desde la década de los 70 del siglo XX. “Los últimos años han sido testigos de ataques terroristas más frecuentes en países de todo el mundo. Lo que una vez fue un puñado de eventos poco frecuentes, ahora se ha convertido en algo común, y casi normalizado” [traducción propia] (Pedrini, 2018, párr. 2).

La lucha contra el terrorismo, encabezada por EE. UU. después de los ataques que sufrió el 11 de septiembre de 2001, provocó que se intensificaran y extendieran las guerras en Medio Oriente (Irak y Afganistán) y que la actividad terrorista tuviera un auge, puesto que es una condición necesaria para los combatientes antiestadounidenses, a fin de librar una guerra no convencional a gran escala que pusiera en tela de juicio la seguridad de un orden mundial de carácter multipolar que provoca conflictos asimétricos, los cuales “[...] van desde actos de terrorismo y tráfico de drogas hasta el caudillismo, el fundamentalismo militante, la limpieza

étnica, los conflictos intranacionales, los principales flujos de refugiados y otras amenazas transnacionales y las consecuencias de la inestabilidad global” [traducción propia] (Manwaring, 2018, párr. 2).

Según el *Global Terrorism Index 2019: Measuring the Impact of Terrorism* (GTI-2019), realizado por el *Institute for Economics and Peace* (IEP), tomando como base la información provista por la *Global Terrorism Database* (GTD), gestionada y creada por el *National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism* (START), las condiciones generales del terrorismo a nivel mundial han mejorado ligeramente con respecto de los cuatro años anteriores y pareciera que la mayoría de los ataques terroristas con mayor letalidad está concentrada en Medio Oriente y, en particular, en zonas en las que se han vivido conflictos armados recientemente (como Afganistán e Irak), países que ocupan el primero y segundo lugar del GTI-2019 (IEP, 2019, p. 8). En términos generales, se pueden resumir los siguientes datos:

El número total de muertes por terrorismo disminuyó por cuarto año consecutivo en 2018, cayendo en un 15,2 por ciento a 15 952 muertes. 71 países registraron, al menos, una muerte por terrorismo en 2018, el segundo mayor número de países desde 2002. Afganistán tuvo el mayor deterioro, registrando 7379 muertes por terrorismo, un aumento del 59 % respecto al año anterior. Las muertes por terrorismo ahora son un 52 % más bajas que su pico en 2014. La caída de las muertes ha sido mayor en Irak, Siria y Nigeria. Las bombas y los asaltos armados han sido el tipo más común de ataque terrorista en las últimas dos décadas [traducción propia] (IEP, 2019, p. 4).

Aun cuando las cifras del GTI-2019 señalan regiones específicas en las que ocurren los actos terroristas (Medio Oriente y África), esto no significa que tanto Europa occidental como EE. UU. estén exentos de recibir este tipo de ataques; de ahí que el combate al terrorismo sea una de las prioridades para la seguridad nacional de esas regiones. En esta lógica, los grupos terroristas de índole islámica (ideología político-religiosa que puede ser comparada con una doctrina totalitaria, pero con bases en la religiosidad del Corán), se vuelven sumamente peligrosos por el nivel de fanatismo que pueden generar, ya que perciben su lucha como un acto bélico de defensa:

Era una guerra contra dos enemigos: el primero, los gobernantes del mundo islámico, a los que acusaba de corruptos; y el segundo, la civilización occidental, que consideraba obscena, y a la que debía combatirse mediante la expansión del Islam, como en los tiempos del profeta (Torres, 2018, p. 366).

En este sentido, Europa occidental es un objetivo constante para los grupos de extremismo islámico:

En 2015, 2016 y 2017, hubo múltiples eventos en países de Europa occidental en los que los asaltantes mataron a más de cinco personas, incluidos ataques

masivos de víctimas llevados a cabo por yihadistas en París, Bruselas, Niza, Berlín, Manchester, Londres y Barcelona. Los asaltantes terroristas mataron a más de 400 personas en Europa occidental durante este periodo.

En 2018, hubo nueve ataques terroristas letales en Europa occidental. El más mortal de estos ocurrió en diciembre, cuando un asaltante que afirmó lealtad al Estado Islámico atacó a civiles en un mercado navideño en Estrasburgo, Francia, matando a cinco personas e hiriendo a otras 11 [traducción propia] (Miller, 2019, p. 8).

En el caso de EE. UU., sus acciones, al igual que las de Europa, están orientadas hacia la reducción de las posibilidades de ataques terroristas, especialmente los provenientes de Oriente Medio (y sus ramificaciones en el resto del mundo). Las acciones de terror en contra de este país tienen muchas motivaciones. Como primera aproximación, se puede señalar que es resultado de las intervenciones militares realizadas en la región; no obstante, para amplios sectores no occidentales, EE. UU. representan o lideran la forma de vida capitalista y, por eso, son un objetivo muy claro del extremismo islámico. Que ‘mejor’ ataque que aquel que es dirigido a la primera potencia militar, que es percibida con aspiraciones de hegemonía global y que se encuentra con dificultades para sostener la viabilidad económica y su presencia ante polos cuasi globales (como China y Rusia) o ante bloques político-económicos (como la Unión Europea).

Desde los años 80, comenzó a tomar fuerza en todo el orbe una actitud antiestadounidense (‘antiamericanismo’), según Rubinstein y Smith (1988), este fenómeno se debe, primero, a las ‘acciones opresoras’ de política exterior que este país ha realizado en el tercer mundo; segundo, a una postura ideológica que presenta a EE. UU. como el villano global (que promueve antivalores, materialismo y capitalismo salvaje), percepción en la cual convergen posturas nacionalistas, de corte marxista y de fundamentalismo islámico; tercero, a una índole ‘instrumental’, es decir, como una forma de lograr legitimidad y movilizar recursos políticos, económicos y humanos en torno a la defensa o lucha contra el enemigo estadounidense; y cuarto, al carácter ‘revolucionario’, que es donde los grupos subversivos que luchan contra sus Gobiernos ubican a estos ‘alineados’ con los estadounidenses, de ahí que su contienda también sea contra ellos (pp. 38-42). En buena parte, la lógica por la cual EE. UU. puede ser el objetivo predilecto de los grupos terroristas se explica por la teoría antiamericanista.

Para Heba Zahra, además de la teoría antiamericana, se debe de considerar una combinación de los actos que realiza (intervenciones militares, ayuda internacional, control de organismos internacionales, etc.), los comportamientos que tiene con respecto de sus relaciones con el mundo y lo que representa (poder, capitalismo, derechos humanos, orden internacional), lo cual lo hace un foco obvio para ataques terroristas constantes (2018, pp. 93-97). Más allá de estas conjeturas,

la realidad es que ese país se enfrenta a una serie de posibles ataques terroristas que vienen del exterior y de índole interna. El ascenso de los grupos de extrema derecha cada vez es más evidente y sus acciones de violencia son catalogadas como terrorismo, tanto por su letalidad como por las reivindicaciones ideológicas que promueven (entre las que destacan el supremacismo blanco, evitar la inmigración, la lucha contra el Gobierno federal, las posturas neonazis, entre otras):

Por tercer año consecutivo, hubo más de 65 ataques terroristas en los Estados Unidos en 2018, una cifra que anteriormente no se había superado desde 1982. El terrorismo en los Estados Unidos mató a 45 personas (incluidos dos perpetradores) en 2018, una disminución del 54 % en comparación con el número de muertes en 2017 (en gran parte, debido al ataque de víctimas en masa de octubre de 2017 en Las Vegas).

Hubo seis ataques terroristas letales en los Estados Unidos en 2018, excluyendo un ataque en el que solo murió el autor, en comparación con 18 en 2017. Aunque el terrorismo en los Estados Unidos es ideológico y geográficamente diverso, los seis ataques letales compartieron muchos elementos ideológicos de derecha en común que incluyen principalmente la supremacía blanca y, en al menos dos casos, la supremacía masculina [traducción propia] (Miller 2019, p. 8).

De los ataques que sufrió EE. UU. en el año 2018, dos se realizaron en escuelas por atacantes solitarios, pero fueron catalogados por START como ‘en duda de terrorismo’, “[...] porque había indicios de motivaciones ideológicas (en particular, mensajes neonazis y supremacistas blancos), así como posibles motivaciones personales (las víctimas eran conocidas por los asaltantes)” [traducción propia] (Miller, 2019, p. 8). Las reivindicaciones personales se vuelven una constante y, con argumentos ideológicos basados en el odio racial, dan un marco de referencia a sus acciones. De acuerdo con esta lógica, los hechos de violencia extrema son una amenaza que, a medio plazo, pueden ser más peligrosos que los posibles ataques provenientes del exterior por parte del extremismo musulmán:

Los supremacistas blancos y otros extremistas de derecha han matado a muchas más personas desde el 11 de septiembre de 2001 que cualquier otra categoría de extremistas domésticos. El *The Anti-Defamation League Center on Extremism* informó que el 71 % de las muertes relacionadas con los extremistas en Estados Unidos, entre 2008 y 2017, fueron cometidas por miembros de los movimientos de extrema derecha o supremacía blanca. Los extremistas islámicos fueron responsables de solo el 26 % [traducción propia] (Reitman, 2018, párr. 13).

La realidad es que el terrorismo de índole local (nacional o subnacional) está predominando como forma de violencia extrema en EE. UU., y prácticamente en todo el mundo (Levin, 2020), por lo que es común ubicar grupos terroristas con

alcances más específicos y que solo pretenden incidir en políticas públicas locales o regionales de sus países. Las organizaciones terroristas siguen proliferando, más allá de la capacidad operativa que pudieran tener para realizar ataques significativos o de una presencia relevante en el mundo, el hecho de que siga surgiendo este tipo de organizaciones es síntoma de un descontento con las formas actuales de organización social y de la crisis estructural que vive todo el orden global.

Como se ha revisado, el fenómeno terrorista ha surgido con diferentes reivindicaciones, aunque en la mayoría de los casos se ha evidenciado su carácter político con tendencia de izquierda o derecha, pero los factores pueden ser diversos: pobreza y desigualdad social, opresión política y económica por fuerzas ajenas al país y/o por la clase dominante local, el fanatismo religioso o nacionalista, el supremacismo étnico, la lucha ecológica, la oposición al capitalismo y las lógicas de mercado. Cabe señalar que, según el informe *Terrorism Threat Assessment 2018-2019*, editado por el *International Centre for Counter-Terrorism - The Hague*, casi el 52 % de 32 países analizados tuvieron actos terroristas por causas etnonacionalistas y/o separatistas (Heide y Bergema, 2019, pp. 4-5).

Pareciera que los grupos terroristas se fragmentan cada vez más y se multiplican con reivindicaciones muy particulares; sin embargo, en un posible ejercicio de generalización y ubicación de grupos terroristas más activos con alcances regionales o globales, durante el 2018 y 2019, se mencionan los siguientes:

Talibán (Emirato Islámico de Afganistán), Estado Islámico de Irak y Levante (ISIL), Al-Shabaab (con base en Somalia), Extremismo Fula o Fulani (conocido por su brutalidad y violencia ejercida en Nigeria); Nuevo Ejército del Pueblo (Filipinas); Partido Comunista de la India (corriente maoísta); Grupo extremista Huti Ansar Allah (Yemen); Boko Haram (ISIS-África del Oeste); Estado Islámico de la Provincia de Khorasan; Partido de los Trabajadores del Kurdistán y Ejército de Liberación Nacional de Colombia, entre otros (Miller, 2019, p. 9).

En los últimos años, han surgido ‘réplicas’ de *ISIL*, en otras regiones donde predomina la población con religión musulmana, el Departamento de Estado de EE. UU. (USDS) la ubica en Bangladesh y Filipinas, así como la organización *ISIS-Gran Sahara*, además de grupos terroristas, como las *Brigadas Al-Ashtar* (Medio Oriente), *Jama'at Nusrat Al-Islam Wal-Muslimin* (Sael africano), *Cuerpos de la Guardia Revolucionaria Islámica* (Irán), *Asa'ib Ahl al-Haq* (Irak-Siria) (2020) y, por supuesto, las células que todavía existen de *Al-Qaeda*.

Las organizaciones terroristas son demasiadas y cada año siguen surgiendo nuevas formas de violencia, como el ciberterrorismo y las acciones de resistencia, que son complicadas en su categorización, como los casos de *WikiLeaks* o *Anonymous* (Wong y Brown, 2013), los cuales se convirtieron en una realidad y

fenómeno que se intensifica por la lucha multipolar, las crisis económicas recurrentes, los procesos contradictorios de globalización y la fragmentación nacionalista. Con estos factores en constante aumento y la evolución del terrorismo, se puede inferir que este no va a desaparecer en el corto plazo; al contrario, parece que los grupos violentos podrían perfeccionar sus técnicas de terror, a partir del uso de la tecnología y de la asociación con grupos criminales. De hecho, las tendencias que se prevén son:

El crecimiento de la influencia sistémica del terrorismo y de otros grupos armados no estatales tendrá una relación directa con el advenimiento de una amplia variedad de tecnologías transformadoras. Actualmente, muchos grupos terroristas utilizan tecnologías –drones de reconocimiento, comunicaciones encriptadas, dispositivos de visión nocturna, balizas con GPS, etcétera– que aumentan significativamente sus capacidades operativas y que, hace apenas dos décadas, no estaban a su alcance.

La simbiosis entre el crimen organizado y el terrorismo será cada vez mayor y la línea que separa los dos fenómenos será cada vez más tenue (Toboso, 2018, párrs. 17-18).

El terrorismo se presenta como un gran problema para la estabilidad y la capacidad de gobernabilidad, tanto del sistema global como de los Estados nación. Los ideales de paz y el desarrollo promovido por la Organización de las Naciones Unidas, a través de sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (PNUD, 2020), son cada vez más difíciles de alcanzar en la medida en que los grupos terroristas adquieran recursos financieros, aliados y capacidad operativa; de ahí la relevancia de que sean neutralizados y la violencia generalizada que se vive en el mundo esté disminuyendo de manera consistente, ya que de otra manera serán una amenaza que complicará la viabilidad de la democracia y, especialmente, de aquellas de recién creación, como es el caso de México.

TERRORISMO EN MÉXICO

Las acciones terroristas en México provienen de una serie de actores diversos que, en términos de teleología, tienen poco en común y, en muchos casos, por su limitada capacidad operativa, no son del dominio público; además, hay actos que son perpetrados por el crimen organizado, cuyo fin es de carácter económico y de expansión de sus ‘negocios’ ilícitos. Se reitera la división entre las acciones netamente terroristas realizadas por grupos motivados por razones ideológico-políticas (incluidas en estas las religiosas, ecologistas y todas aquellas de índole ‘no monetaria’) y la utilización de las tácticas de terror por grupos delictivos para

obtener mayores ganancias amedrentando a la población y debilitando al Estado mexicano:

La mayoría de los grupos terroristas tienen objetivos negociables porque, una vez más, estos son generalmente de naturaleza política. Debido a que la violencia en México no es un conflicto de baja intensidad, cualquier tipo de negociación con los cárteles allí habría distorsionado el entorno. La naturaleza criminal de su empresa podría impedir que haya voluntad del Gobierno o de los cárteles para encontrar el terreno común necesario para iniciar un proceso de paz que llevaría al desarme, la desmovilización y la reintegración de los miembros de los cárteles y las bandas criminales [traducción propia] (Kan, 2020, párr. 8).

La amenaza terrorista es una realidad que los órganos de seguridad nacional del Estado mexicano deben considerar, más allá de la lucha contra el crimen organizado, como los cárteles de la droga y las bandas criminales de robo y comercialización ilegal de combustible (conocido como 'huachicol'), ya que existen otros grupos con objetivos ideológicos claramente definidos y que realizan acciones de manera sistemática de tipo terrorista. Un ejemplo de estos grupos es el denominado *Individualistas* (o *individualidades*) *Tendiendo a lo Salvaje* (ITS), que es una organización de corte anarco-ecológico con presencia en México y Latinoamérica y que lleva operando en el país desde el año 2011. Este grupo estuvo utilizando el blog *Liberación Total* (al parecer, hasta el 2013, fecha de las últimas entradas) para reivindicar sus acciones y explicar sus principios ideológicos. En su *Sexto Comunicado de las Individualidades Tendiendo a lo Salvaje desde México* (28 de enero de 2012) explica sus principios brevemente:

Somos un grupo de ecologistas radicales, que ejecuta atentados contra la integridad física de personas especialistas en desarrollar, mantener y mejorar el sistema que nos reduce a la artificialización. No somos un grupo de críticos de café que se detienen en teorizaciones solamente, si lo fuéramos, entonces sí guardaríamos un poco nuestro lenguaje.

Esto lo decimos públicamente para despejar toda duda con respecto a lo que nos motiva para llevar a cabo actos de violencia contra los tecnólogos, pues seguramente se dirá que la forma de referirnos a estas personas hace ver una supuesta falta de autocontrol en nuestras emociones, o que estamos motivados por necesidades psicológicas basadas en emociones de hostilidad (ITS, 2012, 28 de enero, apartado VI, párrs. 2-3).

Entre los años 2011 y 2013, el ITS se adjudicó cuatro actos terroristas en contra de diversas instalaciones de personas ligadas al tema de biotecnología. Entre las instituciones atacadas, se destaca la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), campus del estado de México. Una de sus actividades recientes, en el

año 2019, fue el atentado con bomba en el municipio de Coacalco, estado de México (Ortigoza, 2019, 04 marzo). Asimismo, este grupo se adjudicó otra serie de intentos de atentados ese mismo año, en la página del blog *Maldición Eco-Extremista* (2019) se pueden leer los manifiestos correspondientes. Este grupo de extrema violencia es un ejemplo de la actividad terrorista que pretende hacer daño a la población empleando un argumento ideológico (en este caso, vinculado a la supuesta reivindicación ecologista). Esta organización cuenta con presencia en algunos países del hemisferio, como Chile y Brasil.

Otro grupo terrorista ligado a las actividades eco-anarquistas, como el ITS, es el conocido como la *Secta Pagana de la Montaña*, este ‘colectivo’ tuvo actividad relevante los años 2015 y 2018. En el primer año, el 31 de octubre realizó una serie de ataques simultáneos con explosivos que tenían como objetivo el transporte público (Mexibus) del estado de México en la zona del municipio de Ecatepec. “Este fue uno de los nueve ataques coordinados en autobuses estatales en la ciudad de México en este día. La *Secta Pagana de la Montaña* se atribuyó la responsabilidad del incidente y exigió detener la destrucción de la naturaleza” [traducción propia] (START, 2020). En el año 2018, participó en atentados liderados por el grupo ITS; en particular, el día 24 de diciembre, volvieron a dejar un aparato explosivo en la *Catedral del Sagrado Corazón de Jesús* en San Cristóbal, Ecatepec.

En el caso de México, los grupos eco-anarquistas presentan un discurso antisistema, en que la destrucción del orden social en sus diferentes dimensiones es la lógica de sus ataques. Pareciera que tienen una visión del fin del mundo y el resurgimiento de uno nuevo a partir de sus acciones, de ahí que pudieran asemejarse a los grupos de índole apocalíptica en cuanto a sus medios de acción (obviamente, sin la dimensión religiosa) y por considerar su lucha el inicio de una nueva era. “Los grupos terroristas apocalípticos buscarán la violencia masiva como una táctica de influencia que no es necesariamente una indicación de que su agenda apocalíptica se ponga en marcha” (Umbrasas, 2018, p. 48).

Además de los dos grupos terroristas, que pueden ser catalogados como tales con base en el artículo 139 del *Código Penal Federal* (1931) de México, y que se ha señalado ya con anterioridad que han tenido actividad reciente, también se pueden mencionar a las siguientes organizaciones que deben ser ubicadas y tomadas en cuenta en los análisis pertinentes de seguridad nacional, aun cuando no hayan cometido acciones terroristas en los últimos tres años: el *Comando Informal Feminista de Acción Anti-Autoritaria*, *La Unión de Pueblos y Organizaciones del Estado de Guerrero* (de estos dos grupos, sus últimas acciones registradas por la GTI de START fueron en el 2017), el *Frente de Liberación de la Tierra*, el *Frente de Liberación Animal* y el *Ejército Popular Revolucionario*. Estas agrupaciones tienen como eje la reivindicación social y la lucha por preservar el ecosistema. Adicionalmente, se hace necesario puntualizar que, tanto el ITS como los frentes

de *Liberación de la Tierra y Animal*, también tienen presencia en Sudamérica (en particular, en Chile y Brasil). Cabe mencionar que, en los últimos años, las acciones terroristas de los grupos subversivos han sido nulas (y más si se compara con las décadas de los 60 o 70 del siglo XX).

En el GTI 2019, México se encontraba entre los países con violencia terrorista de tipo intermedia, ocupando el lugar 48 (IEP, 2019, p. 8), y se acercaba paulatinamente a los países que tenían más incidentes. Otro aspecto que se ha acendrado aún más en los últimos años son los actos violentos en contra de los políticos. En el 2018, México celebró elecciones, tanto a nivel federal como local, y se intensificó el asesinato de candidatos, funcionarios públicos y líderes de partidos políticos:

México registró un aumento del 58 % en el terrorismo en 2018, con un aumento notable en los ataques contra políticos. Hubo 22 ataques terroristas el año pasado, con un total de 19 muertes. Históricamente, los ataques contra políticos han sido raros, con solo tres registrados en los 15 años anteriores al 2018. Sin embargo, las elecciones de 2018 en México fueron particularmente violentas, con al menos 850 actos de violencia política registrados durante el período de campaña [traducción propia] (IEP, 2019, p. 44).

Por las condiciones de violencia que los cárteles de la droga han desatado en los últimos quince años en México y la brutalidad desplegada por grupos criminales (como *Los Zetas*), en el caso mexicano se puede hablar de narcoterrorismo, puesto que están involucrados los intereses económicos del negocio ilícito que promueven; además, hay la intención de promover el terror y controlar poblaciones específicas:

[...] se trata del poder, la dominación, el control de las regiones, los negocios y los corazones y las mentes de las personas. En ese sentido, es similar a lo que sucede en las guerras oficiales o lo que se llama 'pequeñas guerras' o 'insurgencias'. Personalmente, creo que Los Zetas no buscan controlar el Estado mexicano, pero buscan controlar grandes porciones de territorio mexicano América Central, así como los corredores de drogas en los Estados Unidos. No veo por qué no podemos llamar a esto 'político' porque implica el control de grandes regiones, de Estados enteros, grandes ciudades [traducción propia] (Campbell, 2012, párr. 9).

El caso de *Los Zetas* se repite, por ejemplo, con el grupo delictivo conocido como *La Familia Mexicana* y, posteriormente, con su facción *Los Caballeros Templarios*, cuya pretensión no radica solo en controlar las actividades ilícitas del estado de Michoacán y sus alrededores, sino que abarca controlar las actividades productivas de la región y las autoridades gubernamentales locales, sojuzgando a la población en todos los ámbitos posibles. Otro grupo criminal que ha usado tácticas terroristas es el *Cártel de Santa Rosa de Lima*, dedicado al robo de combustible (conocido como 'huachicol') y que tiene como sede el estado de Guanajuato.

Este grupo criminal ha sobresalido por ser “[...] técnica y tácticamente sofisticado, cuya capacidad de resiliencia dependía de las ganancias, la corrupción, el apoyo de la comunidad” [traducción propia] (Jones and Sullivan, 2019, p. 17). El 31 de enero de 2019 y el 31 de marzo de 2020, este cártel del robo de combustible realizó atentados con coches bomba, sin ninguna víctima fatal; el 19 de abril, colgó un letrero en el que amenazaban al presidente de la República con enviar un explosivo a su domicilio particular (El Universal, 2019).

Otros grupos criminales que han utilizado tácticas terroristas son el *Cártel Jalisco Nueva Generación*, el *Cártel de Juárez*, el *Cártel de Golfo* y el *Cártel del Pumba y Tata*, esta última organización sobresalió en cuanto a la acción violenta dirigida a actores políticos y civiles. El 21 de febrero de 2018, una bomba explotó en un barco de turistas en Playa de Carmen, estado de Quintana Roo y lesionó a más de veinte personas. El *Cártel del Pumba y Tata* se atribuyó el incidente (START, 2020), a través de una manta colgada en la isla de Cozumel mediante la cual amenazaba e insultaba a la presidenta municipal de esa demarcación político-territorial.

MEXICANOS EN ESTADOS UNIDOS

En los últimos cinco años, con el empoderamiento del supremacismo blanco de extrema derecha, los grupos antiinmigrantes han aumentado por toda la Unión Americana y se pueden llegar a convertir en organizaciones de violencia radical con fines de cometer actos terroristas. “Estos grupos, a menudo, demonizan a los inmigrantes no blancos con comentarios intolerantes y estereotipados, los culpan por una variedad de enfermedades sociales y atribuyen las acciones de un pequeño número de inmigrantes a todos los inmigrantes” [traducción propia] (Anti-Defamation League, 2018, p. 17). El radicalismo de derecha, racista y violento es un riesgo para la población mexicana que vive en EE. UU., que ya ha sido víctima de ataques y probablemente que serán recurrentes en los próximos años. De estos hechos, se tienen dos ejemplos: 1) el 12 de enero de 2017, un atacante solitario disparó con arma de fuego en una escuela secundaria de población predominantemente de origen mexicano:

Un asaltante, identificado como William Atchison, abrió fuego contra estudiantes de la Escuela Secundaria Aztec, en Aztec, Nuevo México, Estados Unidos. El asaltante disparó y mató a dos estudiantes y disparó múltiples tiros a un aula cerrada, antes de suicidarse. Las declaraciones que Atchison hizo en su nota de suicidio, publicadas en línea, reflejan una fijación con los tiroteos masivos, así como una narrativa misógina y supremacista blanca a la que se hace referencia en foros de mensajes donde los participantes se autoidentifican como *involuntarily celibate* [traducción propia] (START, 2020).

El segundo caso ocurrió el 6 de agosto de 2019, en un centro comercial del estado de Texas, un asesino solitario de veintiún años, de nombre Patrick Crusius, mató a veintidós personas (ocho de estas eran de nacionalidad mexicana). El asesino señaló que su objetivo era matar al mayor número posible de hispanos (mexicanos) (BBC-News Mundo, 2019, 9 de agosto). Al parecer, cometió los asesinatos influenciado por ideas de supremacismo blanco, inspiradas en la teoría de *le grand remplacement*, desarrollada por el francés Renaud Camus. El Gobierno mexicano, a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), solicitó a EE. UU. que este acto fuera considerado como un ataque terrorista (SRE, 2019, 4 de agosto) y, con ello, tener más severidad en la pena que fuera impuesta al agresor.

PROPUESTAS Y CONCLUSIONES

El Estado mexicano debe transitar hacia una postura más proactiva con respecto de los grupos terroristas, es decir, no solo debe dar seguimiento, documentar e identificar a estos grupos, sino que tiene que realizar acciones que garanticen y prevengan posibles actos que dañen a la población y a las instalaciones estratégicas de la nación, a fin de desalentar a organizaciones potenciales que pudieran tener tendencias o evolucionar hacia el terrorismo. Para ello, tiene que crear unidades civiles y militares especializadas en el seguimiento a grupos terroristas.

Es necesario establecer una cultura de la seguridad en el aparato burocrático de México y en su población, es decir, debe crearse la conciencia de la prevención y denuncia ante la presencia de actividad sospechosa de ser terrorista. Así, la colaboración ciudadana y la participación de toda la administración pública federal pueden ser relevantes para combatir este mal de manera eficaz. Cabe señalar que la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Instituto Nacional de Migración deben tener un papel relevante en la detección de las amenazas internacionales con relación al terrorismo.

Con respecto de los actos terroristas en el exterior, y en particular en EE. UU. (donde los ciudadanos mexicanos pueden ser posibles víctimas), los consulados y embajadas de México tienen que contar con capacitación especializada para detectar y prever las acciones de odio que pueden emprender los grupos de supremacismo blanco o de cualquier otro signo ideológico. Asimismo, en casos de actividad terrorista, deben existir protocolos de actuación precisos que permitan la atención inmediata.

Debido a la amplia frontera que comparten México y EE. UU., el Instituto Nacional de Migración (INM), la Guardia Nacional (GN) y las fuerzas seguridad

de los estados de la República tienen que implementar operativos para detectar (y, en su caso, detener) a presuntos terroristas internacionales que intenten cruzar al país vecino aprovechando la ‘porosidad’ de la frontera con el propósito de cometer delitos o escapar de la acción de la justicia. En esta lógica, se tiene que reforzar la cooperación hemisférica para la seguridad (aumentando el intercambio de información y capacitación entre agencias) y se debe volver más estricta la vigilancia conjunta de las fronteras y los controles de confianza a los que se somete a las fuerzas de seguridad.

La *Ley de Seguridad Nacional* (2005), en su artículo 5, fracción I, señala al terrorismo como una amenaza a la seguridad nacional del Estado; sin embargo, en este ordenamiento, no define a qué se refiere con terrorismo. La *Ley Federal contra la Delincuencia Organizada* (1996), en su artículo 2, fracción I, contempla al terrorismo, pero no lo define, y remite al *Código Penal Federal* (1931), en sus artículos 139 al 139 Ter, 139 Quáter y 139 Quinquies, así como al terrorismo internacional, en los artículos 148 Bis al 148 Quáter. En ese ordenamiento legal, sí hay una definición clara del terrorismo y los actos que implica; no obstante, se sugiere revisar especialmente la *Ley de Seguridad Nacional* para especificar a qué se refiere con terrorismo y cuáles sus implicaciones, esto con el fin de darle la dimensión e importancia que amerita este tema y, por ende, su impacto en las políticas públicas en esa materia (la Federación es la única responsable de esta función).

El combate a la corrupción es un punto sustantivo para enfrentar a los grupos terroristas, especialmente a las organizaciones criminales, las cuales se caracterizan por corromper a algunos agentes de seguridad del Estado nación y ejercer sus influencias en los ámbitos de la vida política, social y económica del país, atacando las raíces culturales en las que se cimentó esta característica perniciosa del sistema político. En el Estado mexicano, “la corrupción se presenta como un problema sistémico incrustado en el aparato institucional del país. Encontró un terreno fértil en las prácticas informales derivadas del control central ejercido por el poder ejecutivo sobre los poderes legislativo y judicial” [traducción propia] (Vera, *et. al*, 2019, p. 537). Las instituciones encargadas de la rendición de cuentas, la lucha anticorrupción y la transparencia deberán tener programas gubernamentales alineados en la ayuda contra el terrorismo local o internacional.

A nivel mundial, el terrorismo disminuye su letalidad y pareciera que, con la debilidad de *Al Qaeda* y del *ISIL*, se ha logrado el triunfo sobre los grandes grupos terroristas, pero la realidad es que la amenaza terrorista sigue constante y se está focalizado en regiones como el Medio Oriente. Teniendo en cuenta que el extremismo (como discurso) y la violencia (como recurso para lograr objetivos) siempre serán una herramienta útil y relativamente fácil de usar, así como menos costoso para aquellos individuos o grupos que pretenden obtener sus fines sin pasar por los cauces legales e institucionales propios de una democracia, e incluso

en un mundo donde cada vez es más complicado mantener la estabilidad política, la paz social y el desarrollo económico, las tácticas de terror son más utilizadas por la notoriedad mediática que logran y el impacto que alcanzan en contextos de debilidad estatal y de falta de legitimidad en las políticas gubernamentales.

En la última década, México ha sido víctima del crimen organizado, el cual ha utilizado el terror como herramienta para consolidar sus negocios ilícitos, lo cual ha provocado mayor violencia, terror e incertidumbre, y ha conseguido sus fines nocivos para atacar la sociedad y generar el caos y la inestabilidad política y económica del Estado. Además, este país se enfrenta a tres retos más en materia de terrorismo y de seguridad nacional: el surgimiento paulatino y constante de grupos de ideología extremista (por ejemplo, de orientación ‘ecológica’ o ‘anarquista’), la aparición de grupos subversivos de lucha social y el incremento de grupos supremacistas blancos en EE. UU.

Los grupos autodenominados eco-anarquistas, como *Secta Pagana de la Montaña e Individualidades Tendiendo a lo Salvaje*, han hecho su aparición en el escenario nacional, en manifestaciones de corte social o de descontento popular, y han realizado actos vandálicos y de violencia extrema, aunados a los ataques a diversas instalaciones y otras tantas acciones de destrucción (como las de la UNAM en el año 2020). Esto es síntoma de una inestabilidad social que el Estado mexicano debe atender de manera inmediata, a fin de que toda acción terrorista sea neutralizada (o, en su defecto, se puedan aminorar los posibles daños) y para que los sectores sociales se puedan dejar de sentir agraviados (y, por lo tanto, susceptibles al reclutamiento de estos grupos), tener una respuesta favorable a sus demandas sociales legítimas y desactivar el ingreso o adhesión a estas organizaciones.

México tiene una gran desigualdad social. Según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2018), en el año 2018 había 52 millones de mexicanos en pobreza y, de esos, un poco más de nueve millones en la pobreza extrema, lo que era una condición idónea para que esta población pudiera ser reclutada por grupos de reivindicación social que estuvieran tentados a usar el terrorismo como una herramienta para ‘nivelar’ la asimetría en las capacidades de armamento y recursos con respecto de las fuerzas del Estado mexicano. En consecuencia, se planteaba que el seguimiento por parte de los órganos de inteligencia debía ser constante, y que, sobre todo, tenía que existir un planteamiento formal de política social que cambiara las condiciones socioeconómicas del país y que la clase política debía procurar aminorar la fragmentación y radicalización de las contiendas político-electorales.

El empoderamiento del supremacismo blanco en EE. UU. es una variable sobre la cual el Estado mexicano no puede ni debe incidir directamente, ya que le corresponde al Gobierno estadounidense y a su sociedad en general atender

este asunto. Ahora bien, bajo una posible lógica de cooperación y en la necesidad de proteger a los ciudadanos mexicanos en ese país de posibles actos terroristas, se tendrán que construir mecanismos institucionales para disminuir la vulnerabilidad, no solo de los mexicanos, sino de toda la comunidad latinoamericana radicada en la Unión Americana.

REFERENCIAS

- Anti-Defamation League. (2018). Mainstreaming Hate: The Anti-immigrant Movement in the U.S. *Anti-Defamation League*. <https://www.adl.org/the-anti-immigrant-movement-in-the-us#endnotes>
- BBC-News Mundo. (2019). Tiroteo en El Paso: el “supremacista blanco”, sospechoso de la masacre confesó que su objetivo era matar “mexicanos”. *BBC News*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-49301182>
- Borum, R. (2017). The etiology of radicalization. Lafree and Freilich. (Eds.). *The Handbook of the Criminology of Terrorism*. John Wiley & Sons.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (1996). *Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada*. Diario Oficial de la Federación. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/101_081119.pdf
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2005). *Ley de Seguridad Nacional*. Diario Oficial de la Federación. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac_081119.pdf
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (1931). *Código Penal Federal*. Diario Oficial de la Federación. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9_240120.pdf
- Campbell. (2012). Extreme violence and terrorism in Mexico: A dialogue between Howard Campbell and Tobin Hansen. *Small Wars Journal*. <https://smallwarsjournal.com/jrnl/art/extreme-violence-and-terrorism-in-mexico>
- Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2018). *Medición de la Pobreza. Pobreza en México. Resultados de pobreza en México 2018 a nivel nacional y por entidades federativas*. <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx>
- El Universal. (2019). Cártel de Santa Rosa de Lima vuelve a amenazar a AMLO en Guanajuato. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/estados/cartel-de-santa-rosa-de-lima-vuelve-amenazar-amlo-en-guanajuato>

- Flanigan, S. T. (2012). Terrorists next door? A comparison of mexican drug cartels and Middle Eastern terrorist organizations. *Terrorism and Political Violence*, 24(2), 279-294. 10.1080/09546553.2011.648351
- Heide, L. y Bergema, R. (2019). *Terrorism Threat Assessment 2018-2019*. International Centre for Counter Terrorism. https://icct.nl/wp-content/uploads/2019/12/ICCT_Terrorism_Threat_Assessment.pdf
- Heinke, E. M. (2016). *Terrorismus und Moderne Kriegsführung. Politische Gewaltstrategien in Zeiten des "War on Terror"*. Transcript Verlag. <http://library.oapen.org/bitstream/id/7d1ecd5f-ea58-46a3-aca1-d336af640121/647071.pdf>
- Holbrook, D. and Horgan, J. (2019). Terrorism and ideology: cracking the nut. *Perspective of Terrorism*, 13(6), 1-5. <https://www.universiteitleiden.nl/binaries/content/assets/customsites/perspectives-on-terrorism/2019/issue-6/01-holbrook-and-horgan.pdf>
- IEP. (2019). *Global Terrorism Index, 2019. Measuring the Impact of Terrorism*. Institute for Economics and Peace. <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2019/11/GTI-2019web.pdf>
- ITS. (2012). Sexto comunicado de las Individualidades Tendiendo a lo Salvaje desde México. *Blog Liberación Total*. <https://liberaciontotal.lahaine.org/?p=3987>
- ITS. (2019). Comunicado (México). Atentados explosivos de Octubre. *Blog Maldición Eco-Extremista*. <http://maldicionecoextremista.altervista.org/mexico-atentados-explosivos-de-octubre/>
- Jansson, J. (2020). *Terrorism, Criminal Laws and Politics. The Decline of the Political Offence Exception to Extradition*. Routledge Taylor and Francis Group.
- Jones and Sullivan. (2019). Huachicoleros: Criminal cartels, fuel theft, and violence in Mexico. *Journal of Strategic Security*. 12(4), 1-24. <https://doi.org/10.5038/1944-0472.12.4.1742>
- Kan, P. (2020). El Chapo Bin Laden? Why drug cartels are not terrorist organisations. *Publications (in Web Platform) of the International Centre for Counter-Terrorism - The Hague (ICCT)*. <https://icct.nl/publication/el-chapo-bin-laden-why-drug-cartels-are-not-terrorist-organizations/>
- Levin, D. (2020). Voting for trouble? Partisan electoral interventions and domestic terrorism. *Terrorism and Political Violence*, 32(3), 489-505. DOI: 10.1080/09546553.2017.1383243.
- Linton, M. (2013). Robespierre et l'authenticité révolutionnaire. *Annales Historiques de la Révolution Française*, 371(1), 153-173. <https://www.cairn.info/revue-Annales-Historiques-de-la-revolution-francaise-2013-1-page-153.htm>.

- Manwaring, M. (2018). 'New' realities of Twenty-First Century asymmetric conflict. *Small War Journal*. <https://smallwarsjournal.com/index.php/jrnl/art/new-realities-twenty-first-century-asymmetric-conflict>
- Michael, C. (2019). A theoretical conception of modern terrorism: David Rapoport's four waves theory. SSRN, (December, 03), 1-20. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3498569
- Miller, E. (2019). *Global Terrorism in 2018*. START. https://www.start.umd.edu/sites/default/files/publications/local_attachments/START_GTD_TerrorismIn2018_Oct2018.pdf
- OHCHR. (s. f). *Human Rights, Terrorism and Counter-Terrorism Fact Sheet, No. 32*. <https://www.un.org/victimsofterrorism/en/node/238>
- Ortigoza, A. (2019). El grupo terrorista ITS pone en jaque al estado de México. *Periódico Excelsior*. <https://www.excelsior.com.mx/nacional/el-grupo-terrorista-its-pone-en-jaque-al-estado-de-mexico/1299712>
- Pedrini, C. (2018). Imagining a shift toward serial terrorism. Executive summary. *Homeland Security Journal. CHDS Theses: Executive Summaries*, September. <https://www.hsaj.org/articles/14678>
- Phillips, B. (2018). Terrorist Tactics by Criminal Organizations: The Mexican Case in Context. *Perspectives on Terrorism*, 12(1), 46-63. <http://www.terrorismanalysts.com/pt/index.php/pot/article/view/677/1349>
- PNUD. (2020). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>
- Rapoport, D. (2002). The Four Waves of Rebel Terror and September 11. *Anthropoetics: The Journal of Generative Anthropology*, VIII(1). <http://anthropoetics.ucla.edu/ap0801/terror/>
- Reitman, J. (2018). U.S. Law Enforcement failed to see the threat of white nationalism. Now they don't know how to stop it. *The New York Times Magazine*, (18 November). <https://www.nytimes.com/2018/11/03/magazine/FBI-charlottesville-white-nationalism-far-right.html>
- Rubinstein, A. & Smith, D. (1988). Anti-Americanism in the Third World. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, (497), 35-45. www.jstor.org/stable/1045758
- SRE. (2019). México considera el ataque en El Paso un acto de terrorismo contra mexicanos en Estados Unidos. *Blog Gobierno de México*. <https://www.gob.mx/sre/articulos/mexico-considera-el-ataque-en-el-paso-un-acto-de-terrorismo-contra-mexicanos-en-estados-unidos-211600>

- START. (2020). *Global Terrorism Database*. University Of Maryland. <https://www.start.umd.edu/gtd/search/IncidentSummary.aspx?gtid=201712070037>
- START. (2019). *Global Terrorism Database. Codebook: Inclusion Criteria and Variable*. University of Maryland. <https://www.start.umd.edu/gtd/downloads/Codebook.pdf>
- Toboso, M. (2018). Terrorismo 2050. *Análisis GESI*. <http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/terrorismo-2050>
- Torres, J. (2018). El totalitarismo islámico. La ideología que sustenta el terrorismo. *Bie3: Boletín IEEE*, (10), 361-373. <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/497438>.
- U.S. Government Publishing Office. (2018). *United States Code. Title 18 Crimes and Criminal. (Sections 1-6005)*. Government Publishing Office. <https://www.govinfo.gov/app/collection/uscode/2018/>
- Umbrasas, K. (2018). The life course of apocalyptic groups. *Journal of Strategic Security*, 11(2), 32-53, <https://doi.org/10.5038/1944-0472.11.2.1653>
- USDS. (2020). *Foreign Terrorist Organizations*. Bureau of Counterterrorism. <https://www.state.gov/foreign-terrorist-organizations/>
- Vera, M. C. (2019). Transparency, accountability and access to information: limits and scope of the national anticorruption system in Mexico. *Public Policy and Administration*, 18(4), 534-546. <https://www3.mruni.eu/ojs/public-policy-and-administration/article/view/4985>
- Weinberg, Pedahzur and Hirsch-Hoefler. (2004). The challenges of conceptualizing terrorism. *Terrorism and Political Violence*, 16(4), 777-794. <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/095465590899768>
- Williams, P. (2012). The Terrorism Debate over Mexican Drug Trafficking Violence. *Terrorism and Political Violence*, 24(2), 259-278. 10.1080/09546553.2011.653019
- Wong and Brown. (2013). E-bandits in global activism: WikiLeaks, Anonymous, and the politics of no one. *Perspectives on Politics*, 11(4), 1015-1033. 10.1017/S1537592713002806.
- Zahra, H. (2018). The USA as a Victim of International/Transnational Terrorism Targeting What it is or What it Does? *Review of Economics and Political Science*, 3(3/4), 90-101. <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/REPS-10-2018-007/full/pdf?title=the-usa-as-a-victim-of-internationaltransnational-terrorism-targeting-what-it-is-or-what-it-does>

CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO

Kouloglou, N. (2020). Militarization of the State in Mexico: Perspectives from the Administrations of Felipe Calderón (2006-2012) and Enrique Peña Nieto (2012-2018). *Estudios en Seguridad y Defensa*, 15(29), 71-93. <https://doi.org/10.25062/1900-8325.290>

NIKOLAS KOULOGLOU²
*University Sorbonne
 Paris Nord*

FECHA DE RECEPCIÓN

3 de febrero de 2020

FECHA DE ACEPTACIÓN

30 de abril de 2020

KEYWORDS

Militarization, Mexico, Policies, Security, Gray areas.

PALABRAS CLAVE

Militarización, México, Seguridad, Zonas grises.

PALABRAS-CHAVE

Militarização, México, Segurança, Áreas cinzentas

Militarization of the State in Mexico: Perspectives from the Administrations of Felipe Calderón (2006-2012) and Enrique Peña Nieto (2012-2018)¹

Militarización del Estado en México: perspectivas desde las administraciones de Felipe Calderón (2006-2012) y Enrique Peña Nieto (2012-2108)

Militarização do Estado no México: Perspectivas das Administrações de Felipe Calderón (2006-2012) e Enrique Peña Nieto (2012-2018)

ABSTRACT

This article points out the concept of militarized security policies –i.e. the direct involvement of the military in homeland security tasks and the armed confrontation of the cartels- in contemporary Mexico. In this context, the administrations of ex-Presidents Felipe Calderón (2006-2012) and Enrique Peña Nieto (2012-2018) are being evaluated based on a number of criteria: the repercussions of their policies in terms of the rise of a war economy, a further weakness of the rule of law and the victimization of the civil population. The concept of «gray areas» controlled by the Mexican

1. Artículo de reflexión resultado de la investigación en el Institute of Public Law, Political and Social Sciences IDPS).
2. Doctor (Ph.D.) in Political Science from the University Sorbonne Paris Nord. Associate researcher at Institute of Public Law, Political and Social Sciences (IDPS) – University Sorbonne Paris Nord. Part-time Lecturer at University Paris Dauphine. Contact: nkouloglou@hotmail.com. https://www.researchgate.net/profile/Nikolas_Kouloglou

Drug Trafficking Organizations is also highlighted as a new threat undermining the sovereignty of the Mexican state.

RESUMEN

Este artículo apunta el concepto de políticas de seguridad militarizadas —es decir, la participación directa de los militares en tareas de seguridad nacional y la confrontación armada de los carteles— en el México contemporáneo. En este contexto, las administraciones de los expresidentes Felipe Calderón (2006-2012) y Enrique Peña Nieto (2012-2018) están siendo evaluadas según una serie de criterios: las repercusiones de sus políticas en materia del surgimiento de una economía de guerra, una mayor debilidad del Estado de derecho y la victimización de la población civil. El concepto de “zonas grises” controladas por las organizaciones mexicanas del narcotráfico también se destaca como una nueva amenaza que atenta contra la soberanía del Estado mexicano.

RESUMO

Este artigo aponta o conceito de políticas de segurança militarizadas - ou seja, o envolvimento direto dos militares nas tarefas de segurança interna e o confronto armado dos cartéis - no México contemporâneo. Neste contexto, as administrações dos ex-presidentes Felipe Calderón (2006-2012) e Enrique Peña Nieto (2012-2018) estão sendo avaliadas com base em uma série de critérios: as repercussões de suas políticas em termos de ascensão de uma economia de guerra, mais uma fragilidade do Estado de direito e a vitimização da população civil. O conceito de “áreas cinzentas” controladas pelas Organizações de Tráfico de Drogas do México também é destacado como uma nova ameaça que enfraquece a soberania do Estado mexicano.

INTRODUCCIÓN

The process of state-building in Latin American countries presented a particular case.³ The Military's position was particularly salient in the political systems of several countries in Latin America throughout their history. The significance of such a position led Alain Rouquié (1969) to conceptualize this phenomenon as the "militarization of the Latin American state" (p.880). He also argued about the *politicization of military regimes* since the Independence of Latin American countries from colonialism, the *caudillos* till the frequent military dictatorships (Rouquié, 2008). The armed forces had been an inherent part of the Latin American political history from the days of great historical figures of the Independence such as Simon Bolívar, José de San Martín, and Bernardo O'Higgins (Löwy & Sader, 1976).

Nowadays, the military continues to occupy a preponderant position within the political system of Latin American countries, while -in the whole continent- external or terrorist threats are not the norm as in Europe. Cross-border conflicts between Latin American countries do not tend to be so common as in the Middle East and the African countries. Nevertheless, internal threats have led the military to play an even more major role. Indeed, in some countries, such as Colombia, Venezuela, Peru and Bolivia, political leaders have resorted to the direct involvement of the armed forces in the fight against drug trafficking and organized crime. Other countries in South America, such as Chile and Argentina, consider these tasks more as a matter of homeland security, i.e. of the police. National defense differs from homeland security in these cases and echoes Jean-René Garcia's (2015) theory on the "fragmentation of the concept of homeland security and national defense" in South America (p. 259).

For the purpose of this article, it is important to understand that militarized security policies can be defined as the direct involvement of the military in homeland security tasks and the armed confrontation of illegal armed groups. In particular, Colombian armed forces were involved since the 1960s in the counter-insurgency doctrine, and since the 1980s in the fight against the Colombian drug cartels of Medellín and Cali, and later against the paramilitary groups. Brazil has resorted to the military to deal with phenomena of violence related to drug trafficking in the *favelas* in Rio de Janeiro and Sao Paulo.

3 The challenge that the state in Latin American countries had to face, after their emancipation from the Spanish and Portuguese colonization, relied on its institutionalization at the intersection of the national socio-political order -which was also under construction- and the transnational relations within which it had to impose its existence and authority over other states (Revesz, 1997). As Bruno Revesz (1997) points out, its capacity for influence in an international order dominated by the strong states of the northern hemisphere (US and Canada) was reduced and its penetration into the heart of its own internal order was weak.

Similarly, Mexico's case is particularly pertinent, where Felipe Calderón's administration implicated the armed forces in the fight against organized crime and *gray areas* in 2006 (Kouloglou, 2017). Indeed, *gray areas* can be defined as regions that have become inaccessible and hostile to any penetration and no official government can address the issue or enforce the minimum rules of law; entire areas are in danger of being closed for good and sink into a tragic anarchy for the population (Raufer, 2006). Police corruption was also a common phenomenon in these countries mainly inherited from the era of military dictatorships (Rouquié, 2008). In the light of some exceptions, most of the police force in these countries are poorly recruited, poorly paid and therefore, often corrupted (Rouquié, 2008), and one of the reasons that the respective governments decided to resort to the involvement of the military.

According to Olivier Dabène (2009), these policies of the militarized fight against illegal groups risk losing part of their democratic authenticity: On the one hand, the police and / or paramilitary forces, by fighting violence with violence, are not only damaging the principles of democracy but also escalating the phenomenon itself and enhancing the feeling of insecurity. On the other hand, these policies are characterized by restrictions on fundamental freedoms, violations of human rights or even by the militarization of the society. Therefore, the repressive apparatuses are hardening.

In this article, the *militarization of the state*, i.e. the direct involvement of the Mexican Armed Forces (MAF) in homeland security tasks and the armed confrontation of the cartels, is considered as a factor that exacerbated the phenomenon of *gray areas* in Mexico. Through the comparative approach of the security policies implemented by the administrations of Felipe Calderón (2006-2012) and Enrique Peña Nieto (2012-2018), this article will explore the repercussions of the militarization of contemporary Mexican policymaking in terms of homeland security. Indeed, should the militarization of policymaking be considered as a threat to the sovereignty of the Mexican state?

To respond to this question, this article will focus on the evolution of security policies during the presidencies of Calderón and Peña Nieto and the emergence of *gray areas* (I), and on the repercussions of militarized policies and their impact on the rule of law (II).

THE EVOLUTION OF SECURITY POLICIES DURING THE PRESIDENCIES OF CALDERÓN AND PEÑA NIETO AND THE EMERGENCE OF «GRAY AREAS»

Until 2000, the Institutional Revolutionary Party (PRI- *Partido Revolucionario Institucional*) managed to have some level of control over the Mexican cartels through its monopoly on power and the tacit agreements with drug traffickers (Ravelo, 2012). Following the first so-called *democratic* transition in 2000⁴, the National Action Party (PAN- *Partido Acción Nacional*) broke some of these agreements in order to strengthen the security in the country and restrict the progress of cartel expansion (Chabat, 2010). Nonetheless, the cartels began to extend their domination in «non-traditional» areas -like the state of Michoacán and the state of Guerrero- and to be implicated -in addition to drug trafficking- in various other criminal activities such as arms trafficking (Grillo, 2012).

In 2006, the drug cartels diversified their criminal activities and were also involved in a multitude of parallel illegal economy operations, e.g. arms trafficking, extortion, and kidnapping, demonstrating significant control of territories in several parts of the country and unprecedented military capacity (Vulliamy, 2012). Indeed, this was the beginning of the rise of *gray areas* within the country. Felipe Calderón decided to respond to this expansion of organized crime by resorting to the direct involvement of the military in the fight against the cartels and by launching armed operations.

The militarization of the fight against the Mexican cartels, led by Calderón, had as its objective the *decapitation* of the criminal organizations by capturing or killing their leaders. The former Mexican president aimed to dismantle the hierarchy of criminal organizations, as he expected that the organizations would cease to function after the elimination of their leaders (Rosen & Zepeda, 2017). However, this strategy led to the fragmentation of the drug cartels into smaller cells, which were operating more locally and made the issues of their containment and elimination more complicated (Valdés, 2013).

4 The notion of democratic transition in Latin America countries is a particular issue. According to Juan J. Linz (1991), the democratic transition involves two cases: firstly, the societies which have experienced a democratic regime during an important period which was displaced by a non-democratic regime and secondly, the societies in which the democratic regimes have succeeded colonial or traditional governments without having previously experienced democracy. The first case involves a process of «re-democratization», while in the second case there is no experience of the functioning of democratic institutions and therefore democracy is being created for the first time. It is, moreover, necessary to recall that democracy cannot be considered as consolidated until the democratic transition has been completed. A necessary but by no means sufficient condition for the completion of a democratic transition is the holding of free and contested elections (based on broadly inclusive electoral eligibility) that meet the institutional requirements for the elections. However, such elections are not enough to bring about a democratic transition (Linz & Stepan, 1996).

In 2012, the phenomenon of *gray areas* had almost spread to the entire country after the departure of Calderón and the arrival of Enrique Peña Nieto (2012-2018) in office, due to the various fragmentations of criminal organizations following the militarized fight of Calderón against the cartels and the intra-cartel wars of succession. The new generations of traffickers are more violent, need more territory, and no longer just strategic points in order to carry out their activities (Aguilar V. & Castañeda, 2009). Further, they have engaged in practices that also target the civilian population and its livelihood such as fuel theft, money laundering, and, more recently, the smuggling of migrants. The militarized policies implemented by Calderón and continued by Peña Nieto (A) led to a more complex drug-related violence since 2006 and the exacerbation of the phenomenon of *gray areas* (B).

MILITARIZED POLICIES AGAINST MEXICAN DRUG TRAFFICKING ORGANIZATIONS

Calderón decided to radically change the country's security policy, regarding to his predecessor, by directly engaging the MAF in the fight against organized crime. The military operations were supported by the significant increase in budgets of the Secretariat of National Defense (SEDENA) and the Secretariat of the Navy (SEMAR)⁵. Felipe Calderón also strengthened security cooperation between Mexico and the United States by authorizing an increase in the number of US DEA (Drug Enforcement Administration) agents operating in the country alongside the MAF, as well as the opening of three regional border offices (Esquivel, 2013). This agenda of security policies was also often likened to the policies implemented by the Uribe administration (2002-2010) in the context of its *Democratic Security* (*Seguridad Democrática*) and the fight against the FARC (Revolutionary Armed Forces of Colombia).

When Calderón assumed the presidency, he inherited an already vulnerable situation in security terms. The drug traffickers controlled various territories of the country, the war between the cartels was imminent, and diplomatic tensions with the United States emerged because of the escalating violence at the borders by the criminal organizations. In addition, there was a stable flow of drugs to the United States which was not disrupted by the Fox administration's anti-narcotics policies, a dramatic increase in domestic drug use, and "the Fox administration's reluctance to use law enforcement" (Chabat, 2010, p. 29).

5 During the presidency of Fox, the budget of SEDENA reached between 30,000-35,000 million pesos and during the presidency of Calderón increased until 55,000 million pesos in 2010 to fall again in 2011, in 50,000 million pesos. SEMAR benefited from a budget of 10,000 million pesos during Fox's presidency, while it reached a budget of 15,000 million pesos between 2007 and 2012, under the administration of Calderón (Guerrero Gutiérrez, 2012a).

In fact, Calderón, from the beginning of his election, declared war against the Mexican cartels by deploying the armed forces in the cities as the first measure of his militarized security policy. The objectives of this policy were based on the «kingpin strategy» employed in Colombia to dismantle the cartels of Medellín and Cali by the DEA targeting key people in the Colombian cartel organizations by eliminating the leaders and therefore «decapitating» the hierarchical structure (Crandall, 2005).

The period of Calderón in power was the time that the Mexican state would have to respond to the rampant hold of organized crime over several regions. The uniqueness in the case of the «gray areas» in Mexico, referred to the capture of municipal, ministerial, state police, and elected authorities by drug trafficking in more than 2,500 municipalities in the country. Indeed, the criminals targeted the control of routes and strategic points as well as customs and ports, and they billed individuals and businesses, in several towns for the *derechos de piso* –i.e. taxes to criminals for using their territory- (Aguilar V. & Castañeda, 2009).

The main goal of the Calderón administration -and later, the administration of Enrique Peña Nieto in certain terms- was to reclaim the spaces which had been sequestered by the gangs of drug traffickers and other criminal organizations (Presidencia de la República, 2012). Issues such as violence generated by the disputes between criminal organizations and changes in the balance of power had to be faced urgently. Regarding the first aspect, drug trafficking organizations were fighting one another for markets or territories. As for the second aspect, changes in the balance of power have been produced by the reorganization of public security institutions and the political alternation in 2000 that has disrupted the pacts at the regional level. In this context, Felipe Calderón implemented militarized security policies, by deploying the MAF and attacking the cartels.

Peña Nieto came to power in 2012 after the bloodiest period in contemporary Mexican history. The «open war» against the cartels of 2006 offered no alternative but to be continued (Ravelo, 2012). When Enrique Peña Nieto took office, the expansion of drug trafficking organizations was significant in almost all the Mexican federated states. The security policies of the new president -candidate of the PRI- were based on the confrontation of the phenomena like the corruption and the fragility of the institutions and not only on the capture and the elimination of the big leaders of Mexican Drug Trafficking Organizations (MDTOs), contrary to the strategy of his predecessor. Although the dissemination to the media was restricted regarding the military operations in the fight against organized crime, in order to restore the image of the country, executions and killings linked to drug trafficking have not ceased to increase from 2015 to 2018. The slight decrease observed between 2012 and 2014 did not change the context of extreme violence (Rosen & Zepeda, 2017).

It is important to mention the factors that maintained violence linked to organized crime at high levels in recent years. The first factor has its origins in the criminal activity and violence produced by small gangs -around 240 across the country- which have dedicated themselves in particular to extortion. The second factor is the escalation of the conflict between the Sinaloa Cartel and the Jalisco New Generation Cartel (CJNG), two criminal organizations capable of waging a «long» war. The third factor also reflecting the high level of violence is linked to the partisan alternation of the executive power. This development disrupted protection networks and criminal gangs as well as new actors have taken the opportunity to displace their rivals. The last factor is the boom in fuel theft, initiated in recent years, which has created a new criminal market with a larger underground distribution and sales network in Mexico (Guerrero Gutiérrez, 2018b).

The first months of Peña Nieto's governance the results were satisfactory (Guerrero Gutiérrez, 2018a)⁶. Yet, in 2015, the Mexican government lost the capacity to deal with the growing crisis of violence. In several states, the institutional protection networks superimposed by the administrations of the PRI governors -who operated in an authoritarian manner in their areas of competence- had been broken. The cases of César Duarte in Chihuahua, Roberto Borge in Quintana Roo and Javier Duarte in Veracruz are emblematic in this regard. In all three cases, the PRI lost the post of governor in the 2016 elections. Significant signs of corruption were noted against the outgoing governors and their key staff. Chihuahua, Quintana Roo, and Veracruz recorded an accelerated upsurge in violence that began when the electoral defeat of the PRI was imminent or during the period of transition (Guerrero Gutiérrez, 2018a).

Enrique Peña Nieto's security policy did not change radically from the policy adopted by his predecessor. The fight against organized crime was certainly covered less by the media, but the armed forces were still largely a part of Mexican security policies. The creation of the Mexican National Gendarmerie (GNM) in 2014, was based on the model of the French Gendarmerie and the Chilean Gendarmerie aimed to prepare a hybrid police unit, under military command and training, specializing in the elimination of the threat of organized crime and the increased power of drug traffickers (Barrón Cruz, 2015). However, its contribution was very limited which is why it was dissolved in 2019, and replaced by the National Guard (Serrano Carreto, 2019).

6 Translated in English by the author: In 2012, the Zetas Cartel -perhaps the most violent organization- was in the process of being dismantled. Its main leader, Heriberto Lazcano, was killed in October 2012 during a clash with elements of the navy. He was succeeded by Miguel Treviño Morales, alias Z-40, captured in July 2013, and Omar Treviño Morales, alias Z-42, arrested in March 2015.

DRUG-RELATED VIOLENCE SINCE 2006 AND THE PHENOMENON OF «GRAY AREAS»

The dissolution of the Guadalajara cartel in the 1990s, following the arrest of its leader, Miguel Ángel Félix Gallardo, resulted in its fragmentation into five more regional organizations -the cartels of Sinaloa, Tijuana, Juárez, the Gulf and Sonora- and the system of *plazas* (territories) emerged. Then, the emergence of other cartels like the *Zetas*⁷ and the *Familia Michoacána* completed the drug cartels' network in the 2000s (Valdés Castellanos, 2013).

Following the *declared war* by Felipe Calderón in 2006 against the cartels, their greater fragmentation led to their transformation into local criminal organizations and revealed the crucial need for territorial control for their survival and operation. The close relations created by the corrupt networks of police officers, political leaders and the military were organized around the same vector: the territory (*plaza*) (Cambell, 2009). The intra-cartel wars have split into two clans: First, the Sinaloa cartel and its allies. Second, since 2001, the Gulf cartel was initially the main enemy of the Sinaloa Cartel. Following several fragmentations due to these wars, new criminal organizations emerged in 2006, introducing more violent actors. The Gulf cartel was later replaced by the Zetas in 2010⁸, and more recently by the Jalisco Cartel New Generation (CJNG) in 2018. Indeed, all these organizations were fighting against the Sinaloa cartel.

A special reference needs to be made in the mode of action of increased violence used by the Zetas which dates to the influence of the Guatemalan *kaibiles* -an elite anti-subversive unit of the Guatemalan army special forces- who infiltrated the Zetas organization. During the Guatemalan civil war (1960-1996) soldiers beheaded rebels outside their neighbors' doors in order to dissuade them from joining the Marxist insurgency. When hired as mercenaries, the Zetas applied this practice in order to terrorize the enemies of the cartel. This practice of deterrence through terror was also employed by Al-Qaida, as well as during the pre-Columbian era by the Mayans, to demonstrate their absolute domination over their enemies (Grillo, 2012).

The response to the development of criminal organizations and their signs of unprecedented violence, prompted the new-elected Mexican president to

7 One of the deadliest and bloodiest organizations in the history of drug trafficking in Mexico. Its members have the letter «Z» on military uniforms (to demonstrate their military past). The names of its leaders are also shown with the «Z» and a number, for example «Z-40». For more insights: Ricardo Ravelo., *Zetas, la franquicia criminal*, Ediciones B, México D.F., 2013.

8 At first, the Zetas were the armed wing of the Gulf cartel, but following internal disputes, the two entities split in 2010 (Ravelo, 2013).

declare an open war against the cartels in 2006. Felipe Calderón, like another «Prince» portrayed by Nicolo Machiavelli (2009, reissue), followed the advice of the Florentine thinker: “to despise the art of war is to take the first step towards its ruin; Possessing it perfectly is the way to rise in power” (p.29).

Nevertheless, the condition that Machiavelli imposed on the *Prince* for the use of the art of war, fell under the *perfect possession of this art*. The Mexican President was not in such possession, because his strategy was new, even in the eyes of the Mexican Armed Forces. The army was not trained to patrol the towns and the villages and therefore, two main consequences arose; the extreme violence and the emergence of *gray areas of a non-physical presence type* (Kouloglou, 2020). In the «non-physical presence gray areas» type, illegal armed groups do not need to be physically present in the controlled area. There is no organic connection to the area. This type of control is based on violence or the threat of violence, on corruption and intimidation, without really having control of the land, i.e. a kind of pseudo-territorial control (Kouloglou, 2020)⁹, presenting a threat to the sovereignty of the state.

Through this control of the territory, organized crime challenges the spaces of state power and the exercise of legitimate violence, by building a parallel power based on terror and assassinations (Benítez Manaut, 2009). The danger of this type of *gray areas* lies in the fact that the illegal armed actors operate in a clandestine manner. To this end, they may acquire sufficient power to intimidate state and federal governments, which would enable them to challenge the state’s aspiration for a monopoly on coercion (Bailey, 2014).

In Mexico, public opinion put pressure on Felipe Calderón, following his declaration of war against organized crime, in order to confront the cartels. However, before declaring war on this kind of phenomena, it was necessary to reform state institutions and eradicate the political «tolerance» of the past. Thus, in addition to the phenomena of corruption, extreme violence and *gray areas*, the fragmentation of cartels was another evolution during Calderón’s governance (Flores, 2013)¹⁰.

This phenomenon has further weakened the rule of law in Mexico, and a better coordination at all levels of the federal system was required. Therefore, the

9 The concept of «gray areas of a non-physical presence type» is to be distinguished from the concept of «gray areas of physical presence». In this case we are referring to areas that are dominated by illegal armed groups which deploy their combatants or their partisans on the concerned territory. There is an organic connection to the territory that sometimes is a power or a weakness for them. This is the example of the FARC guerrillas who were trying to establish a proto-state control of the occupied zones to finally arrive at a Marxist-type revolution in the whole country.

10 Translated in English by the author: It is important to mention that this fragmentation has multiplied the cells of the cartels that currently operate on Mexican territory, because the six powerful cartels that existed until 2007, increased to 16 in 2011 and currently we are observing more than 89 cartels and sub-cartels which operate as local mafias.

concept of internal sovereignty¹¹ theorized by Carré de Malberg (2004), which expresses state power as the highest authority within the state, does not find its application in the Mexican case, because organized crime has become more powerful than official authorities in the balance of power.

The arrival of the PRI representative -Enrique Peña Nieto- in power after six years, in 2012, has not drastically changed the situation. The balance of power remained on the side of organized crime, despite the various military operations against cartels and the captures or deaths of drug traffickers. This war against these internal threats would seem to require a reconfiguration of the rule of law of the country (Rubio, 2015)¹², as well as a reconstruction of a single internal security policy, independent of the change in power.

THE REPERCUSSIONS OF MILITARIZED POLICIES AND THEIR IMPACT ON THE RULE OF LAW

The first joint operation launched in Michoacán with the involvement of 7,000 military elements contributed to lower the levels of violence. In 2007, 328 executions were registered in Michoacán, 38% less than the previous year. In 2008 there were 289, i.e. a decrease of 45% compared to 2006 (Guerrero Gutiérrez, 2012b). The joint operations in other states (Baja California, Guerrero, Nuevo León, Tamaulipas, Chihuahua, Durango and Sinaloa), however, were not as successful as the initial one. With the exception of Nuevo León, in those states the number of executions was higher in 2009 than in 2007. Indeed, in these states, executions increased by 325% in these two years (Guerrero Gutiérrez, 2012b).

The failure was due to two reasons: the surprise factor had disappeared, and the organizations were prepared to respond to the government's offensive. On the other hand, the state's combat capacity decreased as the focus of attention multiplied

11 Translated in English by the author: Internal sovereignty in fact implies that the state possesses, either in its relations with the individuals who are its members or who are living on its territory, or in its relations with other public or private groups formed within it, a supreme authority, in the sense that his will predominates over all the wills of these individuals or groups, the latter having only a power inferior to his. The word sovereignty is therefore used here to express that state power is the highest power existing within the state, that it is a *summa potestas*.

12 Translated in English by the author: In Mexico, with the political «death» of the old PRI regime, the ability to govern has also disappeared. The costs of this regime were very significant, marking a situation where the rule of law was «weak» and the risks very high. The drug traffickers understood this and took advantage of the breakdown of the state at the end of the PRI era and the transition of power. A «strong» state wouldn't «have to» be at war, but in Mexico, the state, due to its inherent weakness, did not have many options. Nonetheless, the authoritarian state of the past imposed rules. A «strong» state, which is not authoritarian, must impose them through institutions. The challenge is to transform the state so that it has the capacity to govern, to institutionalize disputes and to be held to account.

throughout the country. In May 2008, when operations began in Durango and Sinaloa, violence began to escalate to unprecedented levels (Guerrero Gutiérrez, 2012b). The magnitude of the social cost was not certain, as information about the Calderón government has been frequently disputed. However, executions rose from 2,000 per year in 2006 to over 12,000 in 2012, without it being possible to determine with precision whether the victims were killed by official bullets or criminal bullets (Aguayo Quezada & Benítez Manaut, 2012).

Calderón's militarized security policies had also a significant repercussion on the structure of the MDTOs, i.e. their fragmentation into smaller cells which were operating more locally (Guerrero Gutiérrez, 2012b; Valdés Castellanos, 2013). This fragmentation led to further militarization in several regions in Mexico, as the MDTOs diversified their criminal activities and became more active into the arms trafficking business in order to thwart the armed confrontation with the MAF (Valdés Castellanos, 2017), using very sophisticated weaponry.

When Peña Nieto assumed the presidency, several states of the country were transformed into war zones. The «war on drugs» led by Calderón intensified the violent character of the MDTOs (Guerrero Gutiérrez, 2018b). The situation in security terms was not irreversible and Peña Nieto had no other option but to continue the military operations. Even though the first months of his presidency had a positive impact in terms of reducing the violence, further militarization had been installed (Gerardo Hernández, 2020) threatening the sovereignty of the state. A war economy had replaced the mere profits of the *narco-business* (A) and the consequences of these militarized policies impacted further the civil population and the rule of law (B).

THE RISE OF A *SUI GENERIS* WAR ECONOMY IN MEXICO

War economy in Mexico evolved and took forms encountered in the Liberian civil war and several armed conflicts in sub-Saharan Africa (Atkinson, 1997) as political transitions took place in the country, security policies changed, and criminal organizations adapted in these evolutions. Every year more drugs cross the borders. There are more and more people entering the *narco-business* because of the money involved (Guerrero Gutiérrez, 2018b). Indeed, the *narco-business* also becomes more competitive with drugs of better quality¹³.

13 High-ranking official of the Executive Secretariat of the National Public Security System, anonymous, personal communication, November 23, 2016.

The various phases of drug trafficking encountered in Mexico can be presented as such: The country went from a first phase of *good understanding*, of *cohabitation* with the official power, to a phase of *transition-opposition* with the arrival of the PAN in power, and then, to a phase of *direct and open confrontation* following the outbreak of war by Felipe Calderón (Contreras, 2010).

The drug trafficking phenomenon and drug-related economy have evolved into a powerful structure where it directly challenges and threatens state power, provoking a violent confrontation. However, this *direct and open confrontation* does not benefit Mexican Drug Trafficking Organizations (MDTOs), because it is damaging for *narco-business* in terms of economic growth (Bailey, 2014). Indeed, we must consider the fact that drug trafficking as an illegal business needs discretion and anonymity to operate. It is also necessary to find the capacity to bribe government officials -or at least the necessary people- so that drug dealers can operate with impunity, or the inability of the government to detect the circles of corruption linked to trafficking within the government itself (Contreras, 2010; Valdés, 2013).

Since 2006, and the armed confrontations between the MAF and the MDTOs, the drug-related economy was diversified, and more criminal activities contributed to the rise of a war economy context. The role of the Zetas was significant in the intensification of the arms trafficking in Mexico. Since their appearance on the Mexican criminal environment, they have generated a «hyper-militarization» in the **narco-business**. Indeed, the Zetas constitute the first criminal organization that –due to their military past- introduced, into the intra-cartel war and the armed confrontations with state forces, a very sophisticated arsenal and large quantities of arms of any form (e.g. RPGs, automatic rifles) (Chi et al., 2014; Fernández Menéndez & Ronquillo, 2007; Ravelo, 2013).

In order to balance the competition, the rest of the MDTOs also had to follow this advancement, and the war economy had begun to diversify. In 2008 and 2009, the practice of kidnapping for ransom was widespread in the country, but the Zetas killed their prisoners even after receiving the ransom. They also introduced the practice of beheading their victim in order to spread terror (Ravelo, 2013). In addition to these practices, it is also necessary to note that arms trafficking largely contributes to this lucrative war economy and the militarization of the disputes between the cartels and the state forces. The weapons most used by the Mexican cartels are AR-15 type -semi-automatic rifles- and AK-47 type -known as Kalashnikov-. The sale of automatic versions of these types of guns is illegal in the United States. Nevertheless, there are manuals that explain how to turn AR-15s and AK-47s into fully automatic weapons by assembling the pieces (Vulliamy, 2012).

The Zetas were one of the most infiltrated cartels in arms trafficking. They operated in particular in the state of Tamaulipas -in the center and south of the country-, in the United States and in Guatemala. Since they used to be ex-service-men of the Mexican Special Forces, they were proficient in guns. They also maintained a network for arms trafficking in Guatemala and other countries in Central America (Benítez Manaut, 2010; Kessler, 2010). Aside from AK-47s, AR-15s, rifles in general, and small arms which make up the majority of the arsenal used by the cartels, the Zetas used weapons such as grenades, explosives and missiles, which are mainly originated from the United States (Rouquié, 2013). The Jalisco New Generation (CJNG) uses also the same kind of armory.

In the context of a *sui generis* war economy in Mexico, it is important to mention the fact that Mexico is an intensive weapon user country. Among the biggest users of these weapons are drug traffickers. During the first two years of Felipe Calderón's administration, 43,609 people linked to seven Mexican cartels and 124 heavily armed criminal groups were arrested. From the beginning of his presidency, more than 30,000 weapons were seized (Sánchez, 2009). In 2008, the number of homicides linked to drug trafficking rose to more than 5,600, an increase of 200% over the previous year. Criminal organizations use large caliber weapons, but they are not the only «consumers» of weapons. Since 2006, more than 12 million common law crimes were reported, more than 10% of which were at gunpoint (Sánchez, 2009).

There are states in which criminal organizations are more present than in others, such as the states of Guerrero, Michoacán, Tamaulipas, Coahuila, Chihuahua and Sinaloa. The MDTOs operate primarily in areas that serve as strategic points for the flourishing of this lucrative war economy.¹⁴ Indeed, the diversification of the war economy in Mexico is entirely linked to the proliferation of *gray areas of non-physical presence* controlled by criminal organizations (Kouloglou, 2020).

The question of Mexico's common borders with the United States is also a particular one. During the Donald Trump administration, the North American Free Trade Agreement (NAFTA), signed in 1994, has been called into question because of the various cross-border trafficking activities occurring in the long borderline between the two countries. The cities of Tijuana, Juárez and Nuevo Laredo have been for several years, areas of disputes between the cartels, areas of passage for illicit goods, i.e. *gray areas of non-physical presence*. Since 2012, violence in Tijuana and Ciudad Juárez decreased. In 2006, when the MAF entered Ciudad Juárez, the area turned into a war zone. Between 2004 and 2005, the situation was practically the same in Tijuana, but less violent. The police chief

¹⁴ General of the Air Force, retired, anonymous, personal communication, November 6, 2016. General of the Air Force, retired, anonymous, personal communication, November 6, 2016.

of Tijuana, following the success obtained in reducing the level of violence, was transferred to Ciudad Juárez. As for the town of Nuevo Laredo, it was controlled by the MAF until 2014. The municipal police disappeared completely, and the Navy remained in charge of patrolling the town.¹⁵

Under Peña Nieto's administration, the war economy produced by illicit MDTOs activities remained constant and was diversified (Guerrero Gutiérrez, 2018a). Moreover, the extraction and illegal sale of hydrocarbons became the main emerging market between 2014-2018. Mexico already has a very large and efficient underground fuel distribution and sales network. Fuel theft is a booming business because the risk is minimal compared to the potential benefits, which explains the exponential growth observed in the size of the market –the clandestine detected seizures registered by PEMEX went from 1,361 in 2011 to 10,397 cases in 2017- (Guerrero Gutiérrez, 2018a). This activity resulted in the displacement of organized crime to areas where it had not previously a significant presence.

THE REPERCUSSIONS UPON CIVIL POPULATION AND THE RULE OF LAW

The militarization of Mexico, brought about in particular by the practices of the Zetas and the intra-cartel war and the open warfare of Felipe Calderón, has resulted in increase of violence and homicides rate in the country. Regarding to violence, a new phenomenon emerged: the *cockroach effect*, i.e. the displacement of violence from one state to another (Chabat, 2010). Indeed, the violence had not diminished as the Calderón administration claimed, but that there was an internal «migration» of violence linked to drug trafficking in areas less affected by drug-related economy.

In this line of thought, homicide rates also changed. During the period before Calderón, and more particularly between 1992 and 2007, both the national rate and the number of homicides declined systematically. The rate fell from a high of 19.72 in 1992 to a low of 8.04 in 2007 (Escalante, 2009). Nevertheless, the situation was distinct in some areas that maintained high rates during this period, such as *Tierra Caliente* in Guerrero, Michoacán, as well as the upper part of the *Sierra Madre Occidental* which is part of the Golden Triangle between the states of Sinaloa, Durango and Chihuahua. In these cases, the most significant factor contributing to the increased violence was the weak presence of the official state.

15 High-ranking official of the Executive Secretariat of the National Public Security System, anonymous, personal communication, November 23, 2016.

Ciudad Juárez was also a «victim» of the militarized security policies by Calderón and Peña Nieto administrations. The case of Ciudad Juárez, and the question of *feminicidio*¹⁶ are revealing examples of this phenomenon of lack of responsibility of public institutions and ineffectiveness in combating the roots of organized crime and the effects produced by drug trafficking. The recurrent homicides against women in Ciudad Juárez, at the time of the escalating clashes between the MAF and the MDTOs, as well as between the criminal organizations themselves, were part of the security crisis in the region during the period of the Calderón administration. The territorial dispute between the MDTOs for the control of this passage to the United States and the State of Texas has turned Ciudad Juárez into a war zone and a region of massive human rights violation (Limas, 2007; Vulliamy, 2012).

The case of the *Muertas de Juárez*, which refers to the series of assassinations of nearly 400 young girls and women in Ciudad Juárez in 2009 perfectly illustrates the condition of the vulnerability of this part of civil society and male violence against women (López de Lara E. & Aguirre Calleja, 2017). In the events of the phenomenon known as the case *Algodonero* or as *CoIDH, González y otras -Campo Algodonero- vs. México*, the Inter-American Court of Human Rights condemned the Mexican state for the torture and rape of women that took place between 1990 and 2003, after the investigation into the deaths of Claudia Ivette González, Esmeralda Herrera Monreal, and Laura Berenice Ramos Monárrez, the three young girls murdered in the Algodonero camp (CoIDH, Caso González y otras vs. México, 2009), and the Mexican state has partially assumed its responsibilities.

Indeed, the population became the victim of the war against drug trafficking and of the failure of the militarized security policies implemented to fight this phenomenon. Civilians have become victims of the intensity of the inter-cartel war -especially after 2006- and of the functioning of criminal organizations, since they have sometimes been led to enter the world of organized crime without having any other alternative.¹⁷

In particular, the emblematic case of this *state of terror* is the mass kidnapping of 43 students from the Rural Normal School of Ayotzinapa in the city of Iguala, in the state of Guerrero on September 26, 2014. The events of Iguala as mentioned by the journalist Anabel Hernández (2016) in her book *La verdadera noche de Iguala, la historia que el gobierno trató de ocultar* denounced the rule of law in Mexico, the administration of Enrique Peña Nieto, the human rights violation by state forces and therefore the «victimization» of the civil population who find

16 Translated in English by the author: The concept of «femicide» is just under construction. However, it is clear that it frames a series of phenomena that begin in the systematic violence given in the violation of the dignity, freedom and equality of women, passing through the silence of the victim, generated by the latter, by the acts of control and submission framed in discrimination. (Osorio Montoya, 2017, p. 28).

17 General of the Air Force, retired, anonymous, personal communication, November 6, 2016.

themselves during a situation where the organized crime has infiltrated the official state. These events, combined with numerous corruption cases, once again have questioned the political class and made it more difficult for the state to exercise power (Musset, 2017).

According to her investigation, elements of the state police of Guerrero, the municipal police of Iguala, the Federal Police, personnel of the office of the Attorney General of the Republic (PGR) and the 27th Infantry Battalion participated in a series of five attacks against the students (Hernández, 2016). The official version of the Peña Nieto administration, through the statements of the Attorney General of the Republic at the time, Jesús Murillo Karam, was based on the claim that the 43 students were murdered and burned by the group criminal *Guerreros Unidos* operating in the region with the help of the municipal police of Iguala and Cocula. Then their ashes were thrown into a river.

This official version was rejected by the investigation of Anabel Hernández and by the scientific opinions of the Interdisciplinary Group of Independent Experts (GIEI) that the Inter-American Commission of Human Rights (IACHR) sent to Mexico following petitions from the parents of the 43 missing students. In order to develop this official version, at least 33 key detainees were used by the Mexican government and systematically tortured by federal administration forces (Hernández, 2016).

Many of the obstacles Mexico faces in order to establish a democratic rule of law rely on impunity, perceived insecurity and a significant increase in crime and serious human rights violations, especially among populations most likely to be victims of violence, in vulnerable situations, such as young people, women, girls and migrants. Most of these problems have been persistent for a long time, but their relevance and notoriety has become preponderant in recent years, masking other social and institutional problems. The lack of access to justice constitutes one of the significant institutional issues. If this lack is remedied, Mexico would have a very effective antidote to deal with the crisis of violence and insecurity affecting the Mexican population (Acosta, 2012).

CONCLUSION

Alexis de Tocqueville (2002) in his theory on federal governance in *Democracy in America* wrote:

A government which should have no other means of exacting obedience than open war must be very near its ruin, for one of two alternatives would then

probably occur: if its authority was small and its character temperate, it would not resort to violence till the last extremity, and it would connive at a number of partial acts of insubordination, in which case the state would gradually fall into anarchy; if it was enterprising and powerful, it would perpetually have recourse to its physical strength, and would speedily degenerate into a military despotism. So that its activity would not be less prejudicial to the community than its inaction. The great end of justice is to substitute the notion of right for that of violence, and to place a legal barrier between the power of the government and the use of physical force (p.160).

Based on this abstract of Tocqueville's theory, it is important to understand that both the administrations of Calderón (2006-2012) and of Peña Nieto (2002-2010) were the pure expression of the political philosopher's concern for the future of the democratic system governed by law. In both cases, the Mexican presidents used only force to restore the rule of law in areas controlled by the Mexican criminal organizations. The Mexican state found itself in a situation of extreme weakness and used force at *the last extremity*, as Alexis de Tocqueville points out.

Tocqueville's counterargument in his example of a *strong* state was to replace *physical strength* with a legal system based on the cult of laws to avoid *military despotism*. In the case of Mexico, Calderón's strategy of militarized fight against organized crime, i.e. direct involvement of the military in homeland security tasks and armed confrontations with MDTOs, initially succeeded in striking significant blows at criminals, but ultimately it led to the fragmentation of the cartels strengthening the expansion of «gray areas» in the majority of the federated states of the country. Indeed, the threat of «pure military despotism» highlighted by Tocqueville is also very present in the case of Mexico, as the security policies adopted for institutional changes have had no greater effect than the militarization of the state and unprecedented rates of violence.

These phenomena were further aggravated by the Peña Nieto administration threatening the already weak rule of law and internal sovereignty of the country. Mexico can be characterized as a *weak state*¹⁸ mainly because the violence created by the lucrative drug trafficking business has also reached the civilian population

18 According to Robert I. Rotberg (2003): «*weak states include a broad continuum of states that are: inherently weak because of geographical, physical, or fundamental economic constraints; basically strong, but temporarily or situationally weak because of internal antagonisms, management flaws, greed, despotism, or external attacks; and a mixture of the two. Weak states typically harbor ethnic, religious, linguistic, or other intercommunal tensions that have not yet, or not yet thoroughly, become overtly violent. Urban crime rates tend to be higher and increasing. In weak states, the ability to provide adequate measures of other political goods is diminished or diminishing. Physical infrastructural networks have deteriorated. Schools and hospitals show signs of neglect, particularly outside the main cities. GDP per capita and other critical economic indicators have fallen or are falling, sometimes dramatically; levels of venal corruption are embarrassingly high and escalating. Weak states usually honor rule of law precepts in the breach. They harass civil society. Weak states are often ruled by despots, elected or not.*

to such a level that the rule of law can no longer guarantee its security in the entire territory of the country. Further, state's presence is weak in entire areas where infrastructure and communications are very limited. Increased corruption is also one of the main causes of the strengthening the fragility of the Mexican state (Hammet, 2009).

The current government of Andrés Manuel López Obrador –representative of MORENA (Movement for National Regeneration)- has drawn up a program to combat organized crime and restore the rule of law in Mexico. The National Peace and Security Plan 2018-2024 will focus on reducing corruption and reactivating the enforcement of justice; building peace; the restoration and dignity of prisons and finally, public security, national security and peace (Presidencia de la República, Plan Nacional de Paz y de Seguridad 2018-2024).

López Obrador's strategy in security terms has not yet been clear whether militarization is to be continued or pacification is the main approach (Serrano, 2019). Even if the project of the National Guard¹⁹ -replacing the GNM- is pointing out that a different force than the police and the army is needed to counter organized crime activities, the new Mexican President focuses on fighting corruption and the reform of the country's justice system (Felbab-Brown, 2019).

In recent years, the criminal groups strive to exercise governance and strengthen their bonds mainly with the local population (UNODC, research brief, 2020). MDTOs are taking advantage of this situation to expand and diversify their activities in extortion and loansharking against civil population. Bigger organizations such as CJNG, are becoming more aggressive to the territorial conquest, benefiting from the current conditions due to their resistance to the effects for the global recession (Jones & Hale, 2020). Will López Obrador's new security policy have a major impact on these new forms of expansion and diversification of MDTOs, or his predecessors' failures will accompany him to the end of his presidential term?

19 For more insights: Hernández, G., & Romero-Arias, C.-A. (2019). La Guardia Nacional y la militarización de la seguridad pública en México. *URVIO. Revista Latinoamericana De Estudios De Seguridad*, (25), 87-106. <https://doi.org/10.17141/urvio.25.2019.3995>

REFERENCES

- Acosta, M. (2012). La impunidad crónica y las violaciones de los derechos humanos. *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2012*, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A. C.
- Aguayo Quezada, S., y Benítez Manaut, R. (2012). «Introducción: las violencias. Balance, efectos y prospectiva», *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2012*, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A. C.
- Aguilar V., R., y Castañeda, J. (2009). *El narco: La guerra fallida*. Punto de Lectura.
- Atkinson, P. (1997) « The war economy in Liberia: a political analysis », *Relief and Rehabilitation Network*, No22, Overseas Development Institute.
- Bailey, J. (2014). *Crimen e impunidad, las trampas de la seguridad en México*. Penguin Random house.
- Barrón Cruz., y Martín, G. (2015). *Alternativa a la seguridad: Gendarmería o Guardia Nacional*, Ediciones del Instituto Nacional de Ciencias Penales.
- Benítez Manaut, R. (2010). «México 2010. Crimen organizado, seguridad nacional y geopolítica». In *Crimen organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones México-Estados Unidos*. Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia.
- Benítez Manaut, R., (marzo-abril de 2009). «La crisis de seguridad en México», *Nueva Sociedad*, N.º 220.
- Cambell, H. (2009). *Drug war zone: Frontline dispatches from the streets of El Paso and Juárez*. Austin University of Texas Press.
- Carré de Malberg, R. (2004). *Contribution à la théorie générale de l'État*, réédition par Éric Maulin, Dalloz.
- Chabat, J. (2010). «La respuesta del gobierno de Felipe Calderón al desafío del narcotráfico: entre lo malo y lo peor», En Alvarado, A., y Serrano, M. (Coods). Los grandes problemas de México, Seguridad Nacional y Seguridad Interior. El Colegio de México.
- Chi, J., Hayatdavoudi L., Kruszona S., Rowe B., & Kleiman M. A. R. (2014). *Reducing Drug Violence in Mexico: Options for Implementing Targeted Enforcement*, UCLA Luskin School of Public Affairs and the Burkle Center for International Relations at UCLA, report submitted to the U.S Department of Justice
- CIDH. (2009). Caso González y otras («Campo Algodonero») VS. México, Sentencia de 16 noviembre (p. 9).
- Contreras Velasco, O. (2010). La evolución del Narcotráfico en México. *ILASSA Conference proceedings*, Latin American Network Information Center, University of Texas.

- Crandall, R. (2005). «From drugs to security: A new U.S. policy toward Colombia» pp. 173–89 in *The Andes in Focus: Security, democracy & economic reform*, ed. Russell Crandall, Guadalupe Paz and Riordan Roett. Boulder. Lynne Rienner.
- De Tocqueville, A. (2002). *Democracy in America*, (translation of Henry Reeve). The Pennsylvania State University.
- Escalante, F. (septiembre de 2009). «Homicidios 1990-2007», *Nexos* 381.
- Esquivel J. J. (2013). *La DEA en México, una historia oculta del narcotráfico contada por los agentes*. Grijalbo.
- Felbab-Brown, V. (2019). *AMLO's security policy: creative ideas, tough reality*. Report on Foreign policy for Brookings Institution.
- Fernández Menéndez J., y Ronquillo V. (2007). *De las maras a los Zetas, los secretos del narcotráfico de Colombia a Chicago*. Debolsillo.
- Flores, N., (2 de junio de 2013). Los 89 cárteles que arrasan México. Contralínea.
- García, J.-R., (2015). «Éléments de comparaison des politiques de défense sud-américaines et européennes : le rêve de Simon Bolivar confronté à l'actualité politique ». *L'autonomie stratégique de l'Union européenne. Perspectives, responsabilité, ambitions et limites de la défense européenne*, Nicolas Clinchamps et Pierre-Yves Monjal (dir.), Éditions Larcier.
- Grillo, I. (2012). *El Narco: en el corazón de la insurgencia criminal mexicana*. Ediciones Urano.
- Guerrero Gutiérrez E., (1 diciembre 2012b). *La estrategia fallida*. Nexos.
- Guerrero Gutiérrez E. (2012a). Políticas de seguridad en México: análisis de cuatro sexenios. In *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2012*, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A. C.
- Guerrero Gutiérrez, E., (1 enero, 2018a). *Seguridad, ¿hasta cuándo?*. Nexos.
- Guerrero Gutiérrez, E., (18 de abril de 2018b). *La segunda ola de violencia*. Nexos.
- Hammet, B.R. (2009). *Histoire du Mexique*. Perrin.
- Hernández, A. (2016). *La verdadera noche de Iguala, la historia que el gobierno trató de ocultar*. Grijalbo.
- Hernández, G. (2020). La política de seguridad en México entre 2012 y 2018. De la confrontación a la prevención del delito. *Espiral Estudios Sobre Estado Y Sociedad* (eISSN: 2594-021X), 27(77), 43-79. <https://doi.org/10.32870/ees.v27i77.7082>
- Jones, N. P. y Hale, G. J., (2020). *Organized Crime and the Coronavirus in Mexico*, Policy Brief of Baker Institute for Public Policy. Rice University.

- Kessler G. (2010). « *Crime organisé et violences en Amérique latine et dans les Caraïbes* ». Problèmes d'Amérique latine, Choiseul, Vol.2 N°76.
- Kouloglou, N. (julio-diciembre de 2017). « L'apparition des « zones grises » comme conséquence de la violence accrue. Etude des cas : L'Etat de Sinaloa au Mexique et le département de Caquetá en Colombie », *Perfiles de las Ciencias Sociales*, Año 5, No. 9, 78-113 pp., Ediciones de la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco. [Http://revistas.ujat.mx/index.php/perfiles](http://revistas.ujat.mx/index.php/perfiles)
- Kouloglou, N., (julio-diciembre de 2020). «The concept of «gray zones» in Latin America: the cases of Mexico and Colombia, *Perfiles de las Ciencias Sociales*, Año 5, No. 9, 78-113 pp. Ediciones de la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco.
- Limas Hernández, A. (2007) «Ciudad Juárez, la urbe maquiladora: tecnología de segregación urbana, exclusión cultural y fragmentación social», in *Entre las duras aristas de las armas: violencia y victimización en Ciudad Juárez*, Patricia Ravelo Blancas y Héctor Domínguez Ruvalcaba (coord.), CIESAS.
- Linz, J-J. & Stepan, A. (1996). «Toward consolidated democracies», *Journal of Democracy* 7.2, National Endowment for Democracy and the Johns Hopkins University Press.
- Linz, J-J. (1991). «Transiciones a la democracia», *Revista española de investigaciones sociológicas*, No 51/90, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- López de Lara, D. & Aguirre Calleja, A. C. (2017). «El Femicidio como Violación a los Derechos Humanos: el caso de México desde una perspectiva internacional», *Revista de Estudos e Pesquisas sobre Américas*, 11(2), Departamento de Estudos Latino-americanos, Universidade de Brasília.
- Löwy, M. y Sader, E., (1976). « La militarisation de l'État en Amérique latine », *Tiers-Monde*, tome 17 n°68, Unité thématique : L'Amérique latine après cinquante ans d'industrialisation (sous la direction de Pedro Calilpadis), Persée.
- Machiavel, N. (2009 reissue). *Le Prince*. Nathan.
- Musset, A. (2017). *Le Mexique, Que sais-je ?*, Presses Universitaires de France.
- Olivier, D. (2009). *L'Amérique latine*. Le Cavalier Bleu.
- Osorio Montoya, R. O. (2017). *Femicidio, Poder, desigualdad, subordinación e impunidad: no más invisibilidad*, Universidad Católica Luis Amigo.
- Presidencia de la República. (1 de septiembre de 2012). *Sexto Informe del Gobierno*.
- Presidencia de la República. (noviembre de 2018). *Plan Nacional de Paz y de Seguridad 2018-2024*, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.
- Raufer, X., (2006). « Zones grises : sur l'origine d'un concept », *Les zones grises dans le monde d'aujourd'hui- le non-droit gangrène-t-il la planète?*, sous la direction de Pierre Pascallon., L'Harmattan.

- Ravelo, R. (2012). *Narcomex: Historia e Historias de una guerra*. Vintage español.
- Ravelo, R. (2013). *Zetas, la franquicia criminal*, Ediciones B.
- Revesz, B. (1997). « Redéfinition de l'État de gouvernabilité démocratique », *Cahiers des Amériques Latines*, No26, IHEAL-CREDA.
- Rosen, J. D. & Zepeda R., (2017). «Una década de narcoviolenca en México: 2006-2016», *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2016*, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A. C.
- Rotberg, R. I., (2003). *State failure and State weakness in time of terror*, Brookings Institution Press / World Peace Foundation.
- Rouquié, A., (1969). « Le rôle politique des forces armées en Amérique latine : États des travaux », *Revue française de science politique*, Presses de Sciences Po, 19e année, N°4.
- Rouquié, A., (2013). *Le Mexique, un État nord-américain*, Fayard.
- Rouquié, A., & Joana, J. (2008). « Amérique latine : l'État militaire à l'épreuve des transitions », *Revue internationale de politique comparée*, 2008/1 Vol. 15. De Boeck Supérieur.
- Rubio, L. (2015). *Una utopía mexicana, el Estado de derecho es posible*, Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Sánchez, G. (2009). «Las armas: alcances y límites?», *Atlas de la seguridad et de la defensa de México 2009*. Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia.
- Serrano Carreto, M. del C. (julio-diciembre de 2019). «La estrategia de seguridad de AMLO. ¿De la pacificación a la militarización?». *Nueva Época (13)44*. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla.
- Valdés Castellanos, G. (1 de enero de 2017). «La senda del crimen». Nexos.
- Valdés Castellanos, G. (2013). *Historia del narcotráfico en México*. Santillana.
- Vulliamy, E. (2012). *América: guerra en la frontera*. Tusquets Editores.

CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO

Santos-Barón, M. A. (2020). Dinámicas territoriales de seguridad en La Guajira, el Amazonas y el Vichada (2017-2020). *Estudios en Seguridad y Defensa*, 15(29), 95-127. <https://doi.org/10.25062/1900-8325.245>

MARÍA ALEJANDRA SANTOS BARÓN²

Fuerza Aérea Colombiana

FECHA DE RECEPCIÓN

21 de enero de 2020

FECHA DE ACEPTACIÓN

1 de abril de 2020

PALABRAS CLAVE

La Guajira, Amenaza híbrida, Amazonas, Vichada, Seguridad, Fronteras.

KEYWORDS

Guajira, Hybrid threat, Amazonas, Vichada, Security, Borders

PALABRAS-CHAVE

La Guajira, Ameaça híbrida, Amazonas, Vichada, Segurança, Fronteiras.

Dinámicas territoriales de seguridad en La Guajira, Amazonas y Vichada (2017-2020)¹

Territorial security dynamics in La Guajira, the Amazonas and Vichada 2017-2020

Dinâmica da segurança territorial em La Guajira, Amazônia e Vichada 2017-2020

RESUMEN

Actualmente, los departamentos de La Guajira, Vichada y Amazonas presentan unas dinámicas territoriales de seguridad que se configuran como amenazas híbridas. Este artículo busca describir y analizar las amenazas híbridas que se presentan en departamentos como La Guajira, Vichada y Amazonas, que por su condición fronteriza representan un valor geoestratégico para los grupos armados organizados (GAO), grupos delincuenciales organizados (GDO) y la delincuencia organizada transnacional (DOT). El enfoque metodológico cualitativo permite analizar y describir las particularidades de las amenazas híbridas, en los departamentos

1. Este artículo se encuentra vinculado al proyecto de investigación de 2017-2018 denominado "Contexto Social, Político y Económico Región Caribe 1985-2016 y Región Amazonia-Orinoquía", del grupo de investigación Análisis en Contexto, financiado por la Fuerza Aérea Colombiana (FAC).
2. Magister en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto" (ESDEG). Politóloga de la Universidad del Rosario. Investigadora del grupo de investigación Análisis en Contexto. Se desempeña como asesora e investigadora de la Sección Estratégica de Análisis, Contexto y Posconflicto de la Fuerza Aérea Colombiana. Contacto: alesantos91@gmail.com

señalados. De esa manera, la investigación arrojó que en dichos departamentos se configuran amenazas híbridas porque los actores armados, mediante la utilización de tácticas convencionales e irregulares, y empleadas simultáneamente, ejercen un control territorial en los mencionados departamentos.

ABSTRACT

Currently, the departments of Guajira, Vichada and Amazonas present territorial security dynamics that are configured as hybrid threats and affect the stability of these territories. This article seeks to describe and analyze the hybrid threats that arise in departments such as Guajira, Vichada and Amazonas, which, because of their border condition, represent a geostrategic value for organized armed groups, organized criminal groups and organized crime, through a qualitative methodology, analyzing the particularities of hybrid threats, in the departments of Guajira, Vichada and Amazonas. In this way, the investigation yielded preliminary results related with the presence of hybrid threats in this departments that deserve the attention of the Colombian State.

RESUMO

Atualmente, os departamentos de La Guajira, Vichada e Amazonas apresentam dinâmicas de segurança territorial que se configuram como ameaças híbridas. Este artigo busca descrever e analisar as ameaças híbridas que ocorrem em departamentos como La Guajira, Vichada e Amazonas, que por sua condição de fronteira representam um valor geoestratégico para grupos armados organizados (GAO), grupos criminosos organizados (GDO) e delinquência. transnacional organizado. A abordagem metodológica qualitativa permite analisar e descrever as particularidades das ameaças híbridas, nos departamentos indicados. Desse modo, a investigação mostrou que nesses departamentos se configuram ameaças híbridas, pois os atores armados, por meio do uso de táticas convencionais e irregulares, e utilizados simultaneamente, exercem o controle territorial nesses departamentos.

INTRODUCCIÓN

El presente artículo tiene como objetivo analizar las dinámicas territoriales de seguridad en los departamentos de La Guajira, Vichada y Amazonas en el periodo 2016-2020. La coyuntura de seguridad en dichas zonas se caracteriza por la presencia de amenazas híbridas, que se potencializan por la condición fronteriza de los departamentos, y que genera unos retos de seguridad para el Estado colombiano.

En ese sentido, el artículo está dividido en las siguientes partes: en primer lugar, un acercamiento teórico al concepto de amenaza híbrida; en segundo lugar, el análisis de las dinámicas territoriales de seguridad en los departamentos de La Guajira, Vichada y Amazonas, en el cual se hará un análisis comparado de las amenazas híbridas en los departamentos estudiados. Por último, se presentan las conclusiones.

El presente documento cuenta con un enfoque metodológico cualitativo. En tal sentido,

[...] la investigación bajo el enfoque cualitativo se sustenta en evidencias que se orientan más hacia la descripción profunda del fenómeno con la finalidad de comprenderlo y explicarlo a través de la aplicación de métodos y técnicas derivadas de sus concepciones y fundamentos epistémicos, como la hermenéutica, la fenomenología y el método inductivo. (Sánchez, 2019, p. 104)

Por otro lado, la presente investigación corresponde a un tipo de investigación descriptiva y analítica, mediante la recolección de información de fuentes primarias y secundarias y su respectivo análisis documental.

Así mismo, el artículo se encuentra vinculado al proyecto de investigación Contexto Social, Político y Económico Región Caribe 1985-2016 y Región Amazonia-Orinoquía, del grupo de investigación Análisis en Contexto, el cual realizó entre 2017 y 2018 un trabajo de campo en los departamentos La Guajira, Vichada y Amazonas, en medio del cual se hicieron entrevistas a funcionarios de entidades y organizaciones sociales, entre otros, y se adelantó un proceso de actualización documental en 2020, tomando en cuenta un factor de coyuntura relevante para las dinámicas de seguridad, como lo son los efectos en la seguridad de la pandemia del COVID-19. De esta manera, se presentan los resultados surgidos de la investigación.

En el presente estudio de caso territorial, se analizarán las *amenazas híbridas*, definidas como aquel adversario que simultáneamente emplea una mezcla de armas convencionales, tácticas irregulares y terrorismo; así mismo, mantiene un comportamiento criminal para lograr unos objetivos políticos (Hoffman, 2010, p. 3). Para

este caso, se analizarán las que se presentan particularmente en los departamentos de La Guajira, Vichada y Amazonas. El alcance de la investigación permite entender las actuales dinámicas de seguridad y las amenazas híbridas que se presentan en estas zonas.

CONCEPTUALIZACIÓN DE LA AMENAZA HÍBRIDA

La definición más básica de *amenaza* determina que esta se mide según “la capacidad de imponer un daño junto con la intención (probabilidad) de un golpe. Un actor puede poseer un gran potencial para hacer daño al Estado, pero si no hay unos incentivos, no se plantean una amenaza a ese Estado” (Eikenberry, s.f., p. 10). Por otro lado, “para hacer una amenaza creíble para su receptor, un Estado y/o actor deben tener ambos la intención y la habilidad para hacer daño” (Deibel, 2007, p. 19). En ese sentido, las amenazas requieren una intención y una capacidad para convertirse en tal.

Ahora bien, teniendo en cuenta que actualmente se presentan las guerras de cuarta generación, la guerra es descentralizada, aumentan los teatros de operaciones que ya no están definidos en un tiempo y un espacio, y los actores se multiplican; pueden ser Estados y grupos irregulares, entre otros (Lind, 2005). Dentro de ese contexto surgen las amenazas híbridas.

De esta manera, la amenaza híbrida se define como “aquel adversario que simultáneamente emplea una mezcla de armas convencionales, utiliza tácticas irregulares y usa el terrorismo. Así mismo, tiene un comportamiento criminal para obtener unos objetivos políticos” (Hoffman, 2010, p. 3). En ese sentido, las amenazas híbridas implican, necesariamente, una combinación de formas de combate como las tácticas irregulares y convencionales, los actos terroristas, la criminalidad y el uso indiscriminado de violencia, aspectos que permiten explicar los contextos de inseguridad y amenazas que se presentan actualmente en el mundo.

Por otro lado, las amenazas híbridas implican nuevas formas de combate que suponen la combinación de tácticas convencionales y no convencionales. Al respecto, las amenazas híbridas son una compleja variación de la guerra, en las cuales las decisiones de la guerra no están enfocadas en centros de gravedad netamente militares. Así mismo, se emplean diferentes instrumentos, como la fuerza militar, las actividades terroristas o delincuenciales, el sabotaje y la desinformación en los diferentes espectros de la guerra, ya sea regular o irregular (Thiele, 2016). La participación de los actores no estatales puede involucrar milicias, grupos criminales transnacionales o las redes terroristas (Thiele, 2016). De esta manera, ni

las amenazas híbridas ni los centros de gravedad giran ya en torno a lo militar solamente, sino que a través de otros medios se busca afectar centros de gravedad económicos, sociales y políticos.

La característica híbrida se constituye cuando simultáneamente confluyen estrategias y tácticas convencionales y no convencionales. De esa manera,

Un conflicto armado en el que se utilizan toda clase de medios y procedimientos ya sea la fuerza convencional o cualquier otro medio irregular como la insurgencia, el terrorismo e incluso otros más sofisticados mediante el empleo de las últimas tecnologías y en las que la influencia sobre la población resulta vital. Quizás el único matiz que podría introducir alguna especificidad sería el hecho de que el empleo de todos esos medios se hiciera de forma simultánea. (Sanchez, 2012, p. 20)

Frank Hoffman, uno de los principales teóricos que conceptualizaron las amenazas híbridas, planteó inicialmente, y pensando en la guerra híbrida para Estados Unidos, que se puede lidiar simultáneamente con la caída de un estado fallido, combates con una fuerza paramilitar que tiene motivos étnicos y organizaciones terroristas (Hoffman y Mattis, 2005, p. 1) Por esto, Hoffman (2009) establece que

Las amenazas híbridas incorporan una gama de diferentes modos de guerra incluyendo capacidades convencionales, tácticas y formaciones irregulares, actos terroristas (incluyendo violencia indiscriminada y coerción) y violencia criminal. Las guerras híbridas pueden ser también llevadas a cabo multimodalmente por ambos estados y por una variedad de actores no estatales. Estas actividades multimodales/multinodales pueden ser conducidas por unidades separadas o incluso por la misma unidad, pero generalmente son operacionales y tácticamente dirigidas y coordinadas dentro del área de batalla principal para lograr efectos sinérgicos en las dimensiones físicas y psicológicas del conflicto. (p. 5)

Así mismo, una característica importante de las amenazas híbridas es el nexo que tienen las organizaciones criminales con las organizaciones terroristas. El surgimiento de estos grupos *narcoterroristas* y el crimen organizado transnacional, con actividades como el tráfico de drogas o de personas, la extorsión y el contrabando, etc., para socavar la legitimidad del gobierno, local o nacional, es más que evidente (Hoffman, 2009).

Por otra parte, según Torrijos y Balaguera (2017), citando a Gerasimov, “el uso de medios no militares, de naturaleza política, económica, social, humanitaria e informativa, aumenta la efectividad de los actores híbridos para conseguir sus objetivos, tanto estratégicos como políticos” (p. 57).

Conceptualmente hablando, las amenazas híbridas se componen de varios elementos de amenazas que son percibidas de manera convencional (Denng y Schurian, 2016). Estos elementos son netamente *medios*, si se utiliza la definición de Hoffman respecto al uso de armas convencionales.

El concepto de lo híbrido supone una superposición de la violencia estatal con la no estatal, donde los actores no estatales mezclan técnicas y capacidades para lograr sus objetivos. En el caso de los grupos catalogados como terroristas, estos logran desarrollar capacidades militares, que son típicas de ambientes militares y fuerzas regulares (Payá y Luque, 2018). El desarrollo de esas capacidades militares puede llegar a considerarse el desarrollo de capacidades convencionales, ya que son propias de las fuerzas militares convencionales, y no de fuerzas irregulares. Dada la naturaleza de los GAO en Colombia, vamos a identificar características *convencionales*, que sirvieron como elementos para categorizar la naturaleza de los GAO, según la Directiva No. 15 de 2016 del Ministerio de Defensa Nacional:

1. La estructura de mando del grupo armado, donde es necesario tener en cuenta elementos como “la presencia de una estructura de mando a través del establecimiento de un mando responsable o de un alto mando que esté dirigido a dar órdenes, la difusión de regulaciones internas, la organización del armamento, la autorización de llevar a cabo acciones militares, etc.
2. La capacidad de llevar a cabo operaciones, la capacidad de comando y control, de difundir órdenes y de controlar una parte del territorio.
3. La capacidad logística, donde es necesario analizar elementos como el reclutamiento de nuevos integrantes, el proveer cierto tipo de entrenamiento, la organización y el suministro de armamento. (Ministerio de Defensa Nacional, 2016)

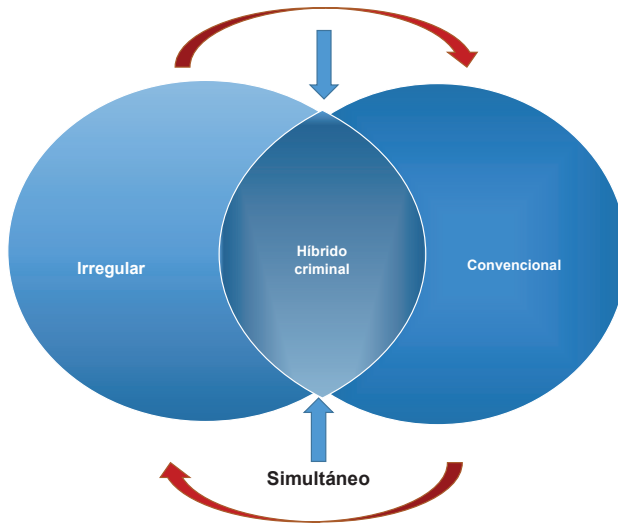
Estas capacidades son: la composición organizacional, que responde a una dinámica de mando y control; la utilización de armamentos militares convencionales, que vendrían siendo los medios, y el hecho de en algunos casos, utilizan estrategias y tácticas similares a las utilizadas por las fuerzas regulares, como, por ejemplo, estrategias de control territorial. En ese sentido, “los actores híbridos son capaces de recurrir a tácticas coordinadas propias de los ejércitos regulares, a la vez que desarrollan actividades criminales, atentados terroristas, y emplean los últimos avances tecnológicos en su favor” (Torrijos y Balaguera, 2017, p. 56).

Por otra parte, respecto a lo convencional Baques (2015) afirma “que la única fuerza desarrolla una guerra de guerrillas [...] empleando para ello armas que son propias de fuerzas convencionales” (p. 11). En ese sentido, lo convencional se configura cuando el actor no estatal utiliza tácticas, medios y estrategias que utilizaría un ejército regular.

Finalmente, para identificar las amenazas híbridas, Denng y Schurian (2016) establecen que las amenazas híbridas se caracterizan por el uso de tácticas convencionales e irregulares, una descentralización en la planeación y la ejecución, y la presencia de actores no estatales (p. 37). Así mismo, las amenazas funcionan en torno a una multidimensionalidad, para poder realizar ataques coordinados en diferentes espacios del poder, lo que termina por limitar el margen de toma de decisión de los Estados (Torrijos y Balaguera, 2017).

Igualmente, cabe tener en cuenta que “la combinación de lo irregular con lo convencional genera un factor híbrido que se ve potencializado por la simultaneidad de las acciones” (Santos, 2017, p. 17). Al respecto, y para entender la amenaza híbrida, en la figura 1 se ejemplifica cómo funcionan dichas amenazas, y cómo la simultaneidad es un factor que dinamiza la amenaza híbrida.

Figura 1. Carácter híbrido de la amenaza.



Fuente: tomado de Santos (2017, p.12).

En ese sentido, se puede proponer una fórmula para explicar el carácter híbrido de la amenaza:

$$\text{Híbrido: } I + C + \text{FTSTO}$$

Donde: *I* = Irregular; *C* = Convencional, y *FTSTO* = Factor de tiempo simultáneo en varios teatros de operaciones.

El objetivo de la actividad criminal se dispone para que sostenga la fuerza híbrida o facilite el desorden y la interrupción de los objetivos políticos (Hoffman, 2007).

De esa manera, la criminalidad en la amenaza híbrida es la que permite al oponente lograr su objetivo político; ello, teniendo en cuenta los postulados de Hoffman. En tal sentido, a su vez, el componente disruptivo de las guerras híbridas no proviene de tecnología de punta o revolucionaria, sino de la criminalidad (Hoffman, 2007).

Por otro lado, las amenazas híbridas se caracterizan

[...] por la plena integración en tiempo y espacio de procedimientos típicamente convencionales con tácticas propias de la guerra irregular (desde las clásicas emboscadas o acciones de propaganda, agitación e insurgencia hasta actividades de guerra informativa, guerra legal o ciberguerra), mezcladas éstas últimas con actos terroristas y conexiones con el crimen organizado para la obtención de apoyos y asistencia de todo tipo. (Colom, 2012, p. 9)

Esas *conexiones con el crimen organizado*, como las denomina Colom (2012), le permiten a la amenaza híbrida adquirir todo tipo de capacidades —principalmente, militares, y en últimas, los métodos convencionales—. Por otra parte, el concepto *híbrido* implica también cierta ambigüedad, que es aprovechada para dificultar la respuesta estatal y potencializar las debilidades del oponente (Torrijos y Balaguera, 2017). Tal condición, va a obstaculizar la identificación de las amenazas, pero también, la acción y las estrategias de los Estados para contenerlas y mitigarlas; Además, dicha condición también permite a las amenazas evolucionar y potencializarse.

Según lo anterior, se puede evidenciar que las amenazas híbridas involucran a

[...] un adversario que simultáneamente y de manera adaptativa emplea cierta combinación de (1) medios políticos, militares, económicos, sociales y de información, y (2) métodos convencionales, irregulares, catastróficos, terroristas y de guerra criminal / disruptiva. Puede incluir una combinación de actores estatales y no estatales. (Glenn, 2009, p. 2)

EL CONTEXTO COLOMBIANO. DINÁMICAS TERRITORIALES DE SEGURIDAD EN LAS FRONTERAS DE LOS DEPARTAMENTOS DE LA GUAJIRA, VICHADA Y AMAZONAS

Para el caso colombiano, el contexto después de la firma del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera sirve como un elemento coyuntural para analizar las amenazas híbridas. En ese sentido, se siguen presentando factores de violencia e inestabilidad por la disputa de territorios que son estratégicos para los GAO y los GDO; principalmente, por la presencia de economías ilegales como los cultivos ilícitos. Estos factores de violencia e inestabilidad configuran amenazas híbridas en departamentos como La Guajira, Vichada y Amazonas.

Según el Comando General de las Fuerzas Militares, la coyuntura política del posacuerdo, frente a las Fuerzas Armadas, se sabe que no estamos en un escenario de prosperidad, sino de desaceleración económica y, en consecuencia, el gobierno debe presentar propuestas encaminadas a atender las diferentes áreas del sector defensa, enfrentando amenazas híbridas como los delitos transnacionales, las secuelas del paramilitarismo (sic) y la desmovilización no acatada por miembros de las FARC, la minería ilegal, la corrupción, el clientelismo y los delitos contra el medio ambiente, entre otros. (Centro de Estudios Históricos Ejército Nacional, 2016, p. 155)

De esta manera, los planes de guerra Victoria y Victoria Plus identificaron factores de inestabilidad y factores de incidencia en la focalización y la priorización de municipios. Entre dichos factores se encuentran: áreas de antigua influencia de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC); presencia de GAO y del Ejército de Liberación Nacional (ELN); cultivos ilícitos, extracción minera, contrabando, extorsión y secuestro, y migración, entre otros (Comando General de Fuerzas Militares, 2016 citado por Mejía y Werdan). En ese sentido, en el Plan de Guerra Victoria se identifican diferentes actividades ilegales, actores y medios que se interrelacionan entre sí, para configurar las amenazas híbridas. El ambiente de criminalidad es uno con “múltiples actores, modos, formas e intereses se muestra tangiblemente con gran volatilidad, incertidumbre, complejidad y ambigüedad, haciendo que la naturaleza del posacuerdo se constituya en un reto para el Estado” (López, 2017, p. 101).

Así pues, se identificó como actores a los GAO³, los GDO⁴, la DOT⁵ y sistemas de amenaza permanente (SAT). Como medios, se identificó a economías ilícitas como los cultivos ilícitos y la minería ilegal; como modos, la territorialidad, la transnacionalidad y los sistemas en red utilizados por los actores mencionados, y como ambiente, uno del tipo volátil, incierto, complejo y ambiguo (VICA).

3 Según la Directiva 15 de 2016 del Ministerio de Defensa Nacional, se definen como GAO los grupos que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte del territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas. Así mismo, se requiere que el grupo utilice la violencia armada contra el Estado y la población civil, a un cierto nivel que supere los simples disturbios, y que tengan un mando y una organización definidos (Ministerio de Defensa Nacional, 2016).

4 El término GDO recoge la definición de grupo delictivo organizado de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo de 2000): “[...] se entenderá un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material” (p. 5).

5 Este término recoge la definición de la Convención de Palermo sobre grupo delictivo organizado, con una diferencia fundamental, relacionada con el alcance geográfico transnacional de las actividades criminales y delictivas, y el cual implica que estas sean cometidas en varios países.

Para la presente investigación, se entiende como *dinámica de seguridad* la situación de orden público que implica la disputa y la presencia de GAO, GDO y DOT en un territorio particular, y que pueden ser potencializadas por actividades económicas ilegales como cultivos ilícitos, minería ilegal y contrabando, entre otros.

LA GUAJIRA

El departamento de La Guajira, ubicado al norte de Colombia y con una extensión de 20 848 km², cuenta con una ubicación geográfica privilegiada, ya que tiene acceso al mar Caribe y limita por el occidente con Venezuela, y por el sur, con los departamentos de Cesar y Magdalena.

El departamento está conformado por la península de La Guajira y parte de las estribaciones orientales de la Sierra Nevada de Santa Marta; en la zona peninsular, se encuentran unas pequeñas serranías, cuyas alturas no pasan los 650 metros sobre el nivel del mar. (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, s.f.a, p. 1)

En la coyuntura actual de La Guajira, los fenómenos de seguridad se acen-túan por su ubicación geoestratégica. En ese sentido, se evidencian dinámicas territoriales de seguridad diferentes en la Alta Guajira y la Media Guajira. Por ejemplo, existen factores de riesgo por la presencia de organizaciones ilegales en municipios como Dibulla. Según la Defensoría del Pueblo, son GAO, con un carácter residual, de la desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), a los que se conoce como Los Pachengas. Este GAO recurre a diferentes actividades criminales, como delitos de alto impacto que están relacionados con la extorsión y el microtráfico. Lo anterior supuso un cambio en la modalidad delictiva (Defensoría del Pueblo, comunicación personal, 2018)⁶.

Según el informe de la Alerta Temprana No. 026 de 2018 de la Defensoría, se identificó en la Costa Atlántica que Los Pachenga tienen influencia en Santa Marta y la Sierra Nevada. Dicho grupo mantiene alianzas con otros grupos ilegales en algunas regiones del país (Los Paisas, Las Águilas Negras, Los Rastrojos), y ejercen control territorial en los corredores de narcotráfico y, principalmente, en la frontera con Venezuela, en el norte de La Guajira (Defensoría del Pueblo, 2018).

De esta manera, el carácter geográfico de la Costa Atlántica, y en particular de la Guajira, favorece la influencia de estos grupos armados, que buscan a través

6 Entrevista hecha por el grupo de investigación Análisis en Contexto, en 2018, en Riohacha, La Guajira.

de actividades ilícitas mantener un control territorial. El fenómeno evaluado se caracteriza por la convergencia y la hibridez de las amenazas.

En La Guajira convergen diferentes amenazas híbridas que por las condiciones geográficas, económicas, sociales, culturales y políticas propias se generan dinámicas de inestabilidad, ingobernabilidad, violencia y criminalidad. Así mismo por la condición geográfica del departamento, este se convierte en una zona estratégica para el control por parte de los actores armados. (Santos, 2017, p. 19)

En La Guajira, algunos municipios del oriente del departamento, como Maicao, adquieren importancia porque se convierten en zonas estratégicas, por ser limítrofes con Venezuela. En ese sentido, para los GAO, los GDO y la DOT, la disputa y la convergencia en municipios como Maicao es fundamental para obtener beneficios económicos y para captar recursos por medio de actividades criminales como la extorsión, los secuestros, el contrabando y el tráfico de armas y estupefacientes. Por tal razón, La Guajira se convierte en una zona de disputa estratégica (Santos, 2017). Al respecto, en 2019, la Defensoría del Pueblo alertó sobre el escenario de riesgo en Maicao y la afectación a la población civil:

El riesgo proviene de la amenaza generada por la presencia de grupos armados ilegales que se encuentran adelantando acciones violentas con el propósito de ejercer control social y territorial, tanto en el área urbana como en el área rural del municipio. En ese sentido, se identifica la presencia del grupo armado ilegal posdesmovilización A.G.C., hacia el sur de Maicao, en límites con el municipio de Albania. A este se suma el del Ejército de Liberación Nacional -ELN-, principalmente hacia la zona de frontera y, finalmente, estructuras de delincuencia organizada de alcance transnacional. (Defensoría del Pueblo, 2019a, p. 4)

Estos GAO tienen características convencionales como su estructura organizacional; es decir, existe una estructura con un mando, así como un control, que utiliza armamento militar convencional y realiza operaciones sostenidas, con el fin de ejercer control territorial. Dichas características se consideran convencionales, pues, como ya se mencionó, son propias de un ejército regular.

Ahora bien, tomando en cuenta la definición de amenaza híbrida, este uso de formas convencionales se hace simultáneamente con tácticas irregulares y criminales, como actividades de narcotráfico, homicidios, extorsión, secuestros, hurtos y enfrentamientos con la Fuerza Pública evitando una confrontación directa, entre otros.

En ese sentido, en La Guajira convergen varios actores que con la utilización de actividades criminales buscan aumentar su rentabilidad económica. La Guajira tiene, principalmente, dos amenazas híbridas: el crimen organizado transnacional y los GAO. En cuanto a las actividades económicas ilegales, el contrabando es una

práctica recurrente, dada su larga tradición histórica con esta actividad. Desde el siglo XVIII, La Guajira se ha caracterizado por ser una zona común dedicada al comercio ilegal; en esa época, además, tuvo un valor simbólico para los indígenas wayuu como mecanismo de resistencia frente a los españoles. Dicha práctica fue evolucionando con el tiempo, y empezó a involucrar otro tipo de productos como gasolina, víveres y otros (Fundación Ideas para la Paz, 2013).

Por otro lado, ante la situación política de Venezuela, la migración irregular en el departamento aumentó, y con ello generó inseguridad. Lo anterior está generando problemas de orden público, al incrementar la tasa de hurto y homicidios (Policía Nacional, comunicación personal, 2018). Para agosto de 2018, estaban ingresando en La Guajira 15 000 migrantes venezolanos por Paraguachón (*El Heraldo*, 2018).

Según datos del Banco Mundial, hasta junio de 2018, la migración irregular en Colombia se concentra, sobre todo, en Arauca, La Guajira y Norte de Santander. Para el caso de La Guajira, el departamento ha recibido 39.000 familias provenientes de Venezuela (Banco Mundial, 2018). Para 2019, Migración Colombia registró en Colombia 1.488.373 venezolanos radicados, 39 % comparados que el año anterior, de los cuales 750.918 son migrantes regulares —es decir, cuentan con el permiso transitorio temporal— y 737.455 son migrantes irregulares (Migración Colombia, 2019a).

Por otra parte, además de la inseguridad generada por los hurtos, algunas venezolanas que ingresan al departamento están cometiendo actividades ilegales como la prostitución, pues optan por dicha actividad para paliar su propia crisis económica y social (Policía Nacional, comunicación personal, 2018)⁷. Así mismo, ante la llegada de venezolanos a La Guajira, los barrios de invasión han aumentado, lo que genera tensiones sociales con los habitantes y las autoridades colombianas (El Tiempo, 2018). En Maicao, por ejemplo, según el informe periodístico del diario *El Tiempo*, por las noches los venezolanos se refugian en los andenes y los parques del municipio (El Tiempo, 2018). Respecto a la crisis migratoria, los migrantes ilegales⁸ que han llegado al departamento de La Guajira, como no tienen medios de subsistencia, están generando problemas de violencia y criminalidad en el territorio (Paola Forero, comunicación personal, 2020). En Riohacha, capital de La Guajira, un sector empresarial afirma que los altos niveles de delincuencia en los sectores comerciales se explican por el aumento de los migrantes venezolanos (Cámara de Comercio de La Guajira, 2017, citada por la Fundación Ideas para la Paz, 2018).

7 Entrevista hecha por el grupo de investigación Análisis en Contexto, en 2018, en Riohacha, La Guajira.

8 Se entiende como migración ilegal o irregular “la situación de las personas que están en un país y cuyo estatus no está en conformidad con los requisitos nacionales” (ONU, 2018, s. p.).

Hoy en día, la migración ilegal es considerada un problema de seguridad, “porque es la que regularmente se asocia a problemas y riesgos de seguridad” (Bravo, 2015, s. p.). Por otra parte, la migración ilegal “tiene el potencial de provocar conflictos dentro del país anfitrión o, en el transcurso del tiempo, generar condiciones para que surjan amenazas de orden interno, las que de uno u otro modo se podrían vincular a fenómenos de seguridad que hoy están activo” (Salas, s.f., s.p). Tal situación ya se está evidenciando en La Guajira y en otros departamentos del país, como Norte de Santander. De esta manera, la migración ilegal es un factor que potencializa las amenazas híbridas, dado que pueden contribuir a generar inseguridad.

Por otro lado, la ubicación geográfica de La Guajira es aprovechada por los grupos ilegales para actividades como el narcotráfico. Por ejemplo, en El Pájaro⁹ se utilizan pistas clandestinas e ilegales. Los GAO y los GDO reciben recursos del narcotráfico, el contrabando, las extorsiones y el tráfico de armas. Por su ubicación geoestratégica, esta zona fronteriza ofrece rutas de salida terrestre (Valledupar-Maicao-Uribía-Alta Guajira y La Paz-Villanueva) y marítimas (Alta Guajira-islas del Caribe). Esta zona también se utiliza como plataforma de salida para el tráfico de personas (Fundación Ideas para la Paz, 2018, p. 10).

Ahora bien, desde 2017, el tráfico ilícito de drogas en el departamento ha aumentado con la salida de embarcaciones desde la Media y la Alta Guajira; según cifras del Ministerio de Defensa Nacional, entre 2016 y 2019 salieron 43 embarcaciones con drogas, como se puede apreciar en la tabla 1.

Tabla 1. Número de embarcaciones por narcotráfico que fueron detectadas por la Fuerza Pública

AÑO	2016	2017	2018	2019	Total
EMBARCACIONES	7	14	11	11	43

Fuente: elaboración propia, con base en datos del Ministerio de Defensa Nacional (2020).

Por otra parte, la crisis alimentaria que viven las comunidades wayuu genera problemas de inseguridad, ya que estas comunidades para poder subsistir recurren a prácticas como el hurto (Paola Forero, comunicación personal, 2020)¹⁰. Por ejemplo, en agosto de 2020, la Policía Nacional

⁹ Corregimiento del municipio de Manaure, que cuenta con una ubicación geográfica relevante para la actividad del narcotráfico.

¹⁰ Entrevista hecha por la autora, vía *zoom*, en 2020.

[...] capturó a alias ‘La Chiqui’, mujer perteneciente a la etnia Wayuú, que se especializó en el hurto de motocicletas y que aparece comprometida en el robo de por lo menos once vehículos, donde las víctimas siempre fueron intimidadas con arma de fuego. (*El Heraldó*, 2020)

Esta práctica de hurtos de vehículos y autopartes se está constituyendo en una práctica recurrente en La Guajira (Paola Forero, comunicación personal, 2020).

Por otra parte, en los primeros seis meses de 2020, la situación mundial y nacional se caracterizó por la pandemia del virus COVID-19, que para el caso colombiano supuso una afectación más profunda para las comunidades indígenas; en especial, acentuada para las comunidades nativas de La Guajira, como la etnia wayuu, y principalmente, por la deficiencia estatal en cuanto a facilitar el acceso a servicios públicos como la salud, el agua potable y la seguridad alimentaria. Según el último estudio de Human Rights Watch (HRW) y la Universidad Johns Hopkins,

[...] el Covid-19 introduce un nuevo desafío para los Wayuú y para los limitados programas y servicios públicos en el departamento. Al 10 de agosto, las autoridades colombianas habían confirmado más de 2.700 casos de Covid-19 en La Guajira, incluidos 65 casos entre indígenas Wayuú. En el contexto de acceso limitado a alimentos y agua, los efectos económicos y sanitarios de la pandemia de Covid-19 podrían ser devastadores para los Wayuú si el virus alcanza una mayor expansión en la región. (Universidad Johns Hopkins, Human Rights Watch, 2020)

Ahora bien, la pandemia del COVID- 19 puede tener también efectos en la seguridad, en la medida en que pueden aumentar los flujos de migración irregular en las zonas fronterizas de La Guajira y Vichada con Venezuela. Así mismo, esta dinámica migratoria puede aumentar las condiciones de pobreza y desempleo, entre otras, en las zonas fronterizas, y así generar a mediano y largo plazo problemas de inseguridad ciudadana.

Por otra parte, en su Alerta Temprana No. 018 de 2020, la Defensoría del Pueblo denunció los riesgos para la población civil dentro del marco de las medidas sanitarias decretada en abril por el Gobierno nacional; según el documento, los GAO estaban ejerciendo controles ilegales para contener la propagación del virus. En ese sentido, señaló la entidad que se han identificado procesos de estigmatización a presuntos portadores del virus que están generando situaciones de desplazamiento forzado a la población migrante originaria de Venezuela. Así mismo, se ha declarado objetivo de prácticas de “limpieza social” a contagiados y distanciamiento social por parte de las comunidades de Fonseca (La Guajira), a las personas en proceso de reincorporación mediante los Espacios Territoriales de Reincorporación y Capacitación (ETRC) de Ponedores, tras señalárselas como

infectadas (Defensoría del Pueblo, 2020). De esta manera, es posible evidenciar algunos efectos en la seguridad por el COVID-19, como el aumento del desplazamiento forzado y prácticas como la limpieza social, entre otras ejecutadas por actores ilegales.

DEPARTAMENTO DE AMAZONAS

El departamento de Amazonas se encuentra ubicado al sureste de Colombia. Cuenta con una inmensa extensión de selva y es una región compartida (en términos de biodiversidad) con Perú y Brasil, países con los que limita. Está conformado por 2 municipios: Leticia (la capital) y Puerto Nariño, y 9 corregimientos departamentales: El Encanto, La Chorrera, La Pedrera, La Victoria, Mirití-Paraná, Puerto Alegría, Puerto Arica, Puerto Santander y Tarapacá. En Amazonas hay, así mismo, 28 resguardos indígenas. El departamento

[...] presenta condiciones geográficas complejas, incluyendo lo apartado con respecto a los principales departamentos, y una precaria institucionalidad, ha despertado históricamente el interés de los grupos armados ilegales, precisamente por estas características, que lo convierten en ideal para el negocio del tráfico de narcóticos. (MOE, s.f.a, p. 3)

La desconexión entre el centro del país y las fronteras del Amazonas genera fallas de articulación y efectos en la seguridad de la zona. Esta desunión trae como consecuencia que la región se convierta en un escenario propicio para las economías ilegales, y que sea aprovechada por los actores ilegales, que en la mayoría de los casos han generado procesos de suplantación y reemplazo del poder y la capacidad del Estado central (Zárate, 2015).

Así mismo, es pertinente señalar que

[...] los bajos niveles de gobernabilidad en la región están asociados al estado de marginalidad económica y desarticulación de su territorio con el país más desarrollado y a los conflictos derivados de procesos de descentralización regional y local en zonas con evidentes desventajas. (Franco, 2013, p. 6)

En ese sentido, las problemáticas políticas enunciadas terminan por afectar y dificultar la concepción geoestratégica y geopolítica del departamento de Amazonas y potencializan la presencia de amenazas híbridas en la zona (Grupo de Investigación Análisis en Contexto, 2018a)¹¹.

11 Dicha dinámica fue evidenciada en un trabajo de campo realizado por el grupo de investigación Análisis en Contexto, durante 2017 y 2018, en el departamento de Amazonas.

Por la condición geográfica del departamento y la porosidad de sus fronteras, dichos factores geográficos son aprovechados por los GAO-GAO-R, los GDO y la DOT para actividades ilícitas como el tráfico de cultivos ilícitos, la trata de personas y la minería criminal, entre otros, lo que, se suma a las formas convencionales de delincuencia, como el control territorial que ejercen en dicho departamento, además de la composición estructural de mando y control de los GAO y los GAO-R. Así mismo, y como ya se dijo, un aspecto atractivo para los actores ilegales es la porosidad de las fronteras amazónicas entre tres países (Colombia, Perú y Brasil), lo que ha generado, además, una difícil articulación internacional para enfrentar estas amenazas.

La dinámica actual de seguridad en el departamento de Amazonas se configura por la existencia de varias amenazas híbridas con un carácter transnacional, y en las que las actividades criminales principales son el tráfico de cultivos ilícitos, la extracción ilícita de minerales y la trata de personas, todas las cuales generan un impacto negativo en la población civil, según lo señalado por la Personería Municipal de Puerto Nariño (2018)¹².

Ahora bien, desde 2017 en el departamento hay presencia de GAO-R. Según el informe de Riesgo No. 020-17A.I. de la Defensoría del Pueblo,

Los pobladores del eje Caquetá, del área no municipalizada de La Victoria (Amazonas), y del eje Apaporis, se encuentran en situación de riesgo por la presencia cada vez más frecuente del llamado frente 1° de las FARC en la subregión del eje Apaporis (subregión que comprende el área no municipalizada de La Victoria) y en las áreas no municipalizadas de La Pedrera y Mirití-Paraná (pertenecientes a la subregión del eje Caquetá (conformada por las áreas no municipalizadas de Puerto Santander, Mirití-Paraná y La Pedrera). Además, se ha evidenciado la presencia del frente 63 de las FARC en el área no municipalizada de Puerto Santander, frente del cual han surgido denuncias de algunas conductas, pero del cual no se tiene certeza sobre combatientes disidentes (Defensoría del Pueblo, 2017, p. 4).

Así mismo, el flujo de economías ilegales en el eje de la triple frontera del trapecio amazónico (Colombia, Brasil, Perú) se constituye en un punto estratégico del narcotráfico y la extracción ilícita de minerales (Grupo de Investigación Análisis en Contexto, 2017)¹³. En Perú se establecen laboratorios de drogas, que después son transportadas por el río Amazonas hasta llegar a Manaus (Personería

12 Entrevista hecha por el grupo de investigación Análisis en Contexto, en Puerto Nariño, Amazonas, en 2018, a funcionarios de la Personería Municipal.

13 Dinámica que fue corroborada por el grupo de investigación Análisis en Contexto, por las entrevistas hechas a diferentes funcionarios de la Fuerza Pública, así como a autoridades locales del departamento de Amazonas, como la Gobernación, la Alcaldía de Leticia y la Defensoría del Pueblo, entre otros, así como el trabajo de campo hecho en la triple frontera.

Municipal Puerto Nariño, comunicación personal, 2018). Dicha dinámica corresponde a lo que menciona Hoffman (2010) como utilización de actividades criminales incluyendo el tráfico de drogas, con un objetivo económico claro, pero que no pierde su finalidad política e irregular.

Además de lo anterior, el área de frontera colombo-brasilera del Estado Amazonas es influenciada por la organización criminal Familia del Norte (FDN), quienes transportan cargamentos de drogas, principal bien ilícito tranzado en la región, a través del río Amazonas y sus afluentes hasta Manaus, y de allí, a los mercados de Europa y Norteamérica. Estos cargamentos son comprados por la FDN a la banda criminal Los Caqueteños, quienes también controlan los cultivos de coca, los laboratorios y los centros de acopio que se ubican entre el Amazonas peruano (área de Loreto) y el colombiano. De esa manera, se puede destacar una alianza de tipo comercial entre la FDN y Los Caqueteños (Grupo de Investigación Análisis en Contexto, 2017).

En el mencionado territorio en la frontera entre Brasil y Perú se ha consolidado una red de tráfico llamada *Triángulo de droga, armas y violencia*. En el cruce de Leticia y Tabatinga hace presencia la estructura criminal *Familia do Norte* que, como ya se mencionó, con las alianzas criminales, aprovecha para realizar varias actividades ilícitas (Fundación Ideas para la Paz, 2018, p. 32). En este ejemplo, evidenciamos la naturaleza de lo híbrido, donde los actores no estatales utilizan actividades criminales simultáneamente con tácticas convencionales, como el ejercicio de control territorial en el límite fronterizo.

Un actor que se puede caracterizar por la combinación de tácticas no convencionales y alianzas con la criminalidad es la banda de Los Caqueteños, que se encuentra en el departamento, en la zona de la triple frontera. Dicho grupo cumple con una función de articulación entre las estructuras que controlan el cultivo y el procesamiento de pasta de base, que antes eran controlados por las FARC, y las redes transnacionales en Brasil y Perú, encargadas de comercializarla en Estados Unidos y Europa (Cajiao et al., 2018).

Dichas organizaciones buscan generar controles de movilidad por el río Amazonas, para transportar la droga. La presencia de GAO-R dedicados al narco-tráfico (Frente 1) y la alianza entre estos grupos y DOT como la FDN evidencian cómo en el departamento de Amazonas se presenta una amenaza híbrida.

Por otra parte, el crecimiento de las economías ilegales en las fronteras genera un fenómeno de transnacionalización de la criminalidad; en parte, por la porosidad fronteriza, determinada por las características geográficas y naturales de la región, que permiten los pasos no controlados. De esa manera, se configuran corredores estratégicos de logística y financiamiento de los GAO (Grupo de Investigación Análisis en Contexto, 2018 a).

Ahora bien, durante 2020, con la emergencia sanitaria por la pandemia del COVID-19, el departamento de Amazonas llegó a registrar 90 de cada 10.000 habitantes del departamento diagnosticados con COVID-19 en su pico epidémico más alto, en mayo de 2020 (El Tiempo, 2020). En términos de seguridad, las pandemias, según lo contemplado en la Política de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad, del Gobierno nacional del presidente Iván Duque Márquez, se configuran como amenazas a la seguridad (Ministerio de Defensa Nacional, 2019). De esa manera, la pandemia del COVID-19, en departamentos como Amazonas, genera mayores riesgos para la población civil y efectos a largo plazo en la seguridad.

En consecuencia con lo anterior, en la llamada triple frontera de Colombia, Perú y Brasil, por las condiciones geográficas, se produjo un aumento de los casos de contagio por el COVID-19. Tal situación se debe a varios factores, como la porosidad en los límites estatales dominados por entornos naturales, y que permiten una multiplicidad de pasos no controlados, así como la deficiente arquitectura institucional de salud. Así mismo, con la pandemia del COVID-19 se profundiza la precaria y débil presencia del Estado en la zona; sobre todo, en lo que tiene que ver con la prestación de los servicios públicos.

Por otra parte, el aspecto político-administrativo del departamento de Amazonas genera mayores impactos para los gobiernos locales en la atención de esta emergencia. Al respecto, dada su configuración gubernamental, los municipios amazónicos de Leticia y Puerto Nariño, al estar catalogados como municipios de categoría 6, reciben menos recursos para poder generar una oferta de servicios públicos eficiente en el departamento (Alcaldía de Leticia, comunicación personal, 2018)¹⁴. Lo anterior, según la Ley 617 de 2000 debido a que los municipios de sexta categoría tienen dos particularidades: 1) su población es igual o inferior a 10.000 habitantes; y 2) obtienen ingresos corrientes de libre destinación anuales no superiores a 15.000 salarios mínimos legales mensuales (Congreso de la República, 2000). Además, teniendo en cuenta la composición política de Amazonas: el hecho de que en el departamento solo hay 2 municipios y 8 corregimientos; al no ser estos últimos catalogados como municipios, no reciben inversión pública (Grupo de Investigación Análisis en Contexto, 2018 a).

Al respecto, Puerto Nariño ha tenido varias dificultades para atender a su población en materia de salud a lo largo de los últimos años. De esa manera, el hospital de Puerto Nariño ha sido intervenido varias veces por la Superintendencia de Salud (Alcaldía de Puerto Nariño, comunicación personal, 2018)¹⁵.

14 Entrevista hecha por el grupo de investigación Análisis en Contexto a funcionarios de la Alcaldía de Leticia, Amazonas, en 2018.

15 Entrevista hecha por el grupo de investigación Análisis en Contexto a funcionarios de la Alcaldía de Puerto Nariño, Amazonas, en 2018.

Todas estas condiciones históricas y políticas se acentuaron en el departamento durante la crisis por el COVID-19, pues Amazonas no cuenta con una infraestructura en salud suficiente para atender a las personas contagiadas. Así mismo, para el Estado colombiano es difícil hacer un control efectivo en las fronteras amazónicas, debido a su porosidad. Por ejemplo, el río Amazonas, por su afluencia y su conectividad, “es el principal medio de comunicación para las poblaciones que habitan la cuenca del Amazonas y, por tanto, el canal por el que ha llegado la enfermedad a otras comunidades en la región” (BBC, 2020).

DEPARTAMENTO DE VICHADA

El departamento se ubica en el extremo noreste del territorio colombiano, y tiene cuatro municipios: Puerto Carreño, Santa Rosalía, Cumaribo y La Primavera (MOE, s.f.b). El departamento de Vichada, al igual que Amazonas y La Guajira, tiene una ubicación geográfica estratégica por su condición de frontera.

Para 2016, según la Defensoría del Pueblo, el escenario de riesgo para los municipios de Santa Rosalía, La Primavera y Puerto Carreño estaba determinado por la existencia de grupos armados posdesmovilización de las AUC, denominados Libertadores del Vichada, Bloque Meta, Autodefensas Campesinas de Colombia (ACG), y por el Frente de Guerra Oriental del ELN estructura Rafael Blanco Flórez. Dichos grupos eran responsables de desplazamientos forzados, desapariciones forzadas, homicidios, amenazas y extorsiones a comerciantes, ganaderos, agricultores y contratistas, así como de reclutamiento y utilización ilícita de niños, niñas, adolescentes y jóvenes (NNAJ), violencia sexual y despojo de tierra (Defensoría del Pueblo, 2016a).

Ahora bien, en el departamento de Vichada actualmente hacen presencia GAO como el ELN, en el Bajo Vichada, y GAO-R (disidencias de las FARC-EP como el Frente Acacio Medina), en el Alto Vichada. Estos grupos buscan mantener un control territorial de los corredores de movilidad del narcotráfico en el departamento. En el Bajo Vichada, “el triángulo de la coca” está conformado por Puerto Príncipe, Chupave y Guerima, en la cual convergen varias amenazas como los cultivos ilícitos y la presencia de GAO; además, dada su ubicación geográfica, dicha zona ha sido disputada históricamente por esos mismos GAO (Fuerza de Tarea Ares, 2018)¹⁶.

16 Entrevista hecha a la Fuerza de Tarea Ares, en el Grupo Aéreo del Oriente, en Marandúa, Vichada, en 2018.

Lo anterior coincide con lo señalado por la Fundación Ideas para la Paz, la cual menciona que en Vichada cooperan y coexisten GAO-R (disidencias de las FARC y el Frente Rafael Blanco Flórez, del ELN). Por su parte, desde 2013 el ELN se ha movilizó hacia la frontera con Venezuela, en límites entre Vichada y el estado venezolano de Apure creando campamentos, en los cuales hacen presencia los altos jefes del GAO. Los frentes 16 y Acacio Medina se dividen las tareas para la transformación y la comercialización de cocaína y el control de las rutas hacia Venezuela (Fundación Ideas para la Paz, 2018). Al respecto, las alianzas y la coexistencia entre los GAO generan una dinámica de inseguridad alarmante en el departamento. Así mismo, dichas alianzas demuestran que los objetivos políticos ideológicos no son fundamentales, sino que los pactos se basan en coexistencias para mantener una presencia y una convergencia en los territorios. Estas alianzas o pactos también funcionan en torno a la diversificación y la focalización de tareas relacionadas con el narcotráfico y el control del territorio.

Por otra parte, dada la cercanía del departamento de Vichada a la frontera de Venezuela y la convergencia de estos grupos con la utilización de actividades ilegales, se genera una amenaza híbrida. Teniendo en cuenta la definición de amenaza híbrida, la cual supone la combinación de tácticas convencionales con irregulares y criminales, se puede afirmar que en Vichada se presentan amenazas híbridas enfocadas en la presencia de GAO y de economías ilegales. En ese sentido, una condición geográfica esencial que favorece la presencia de dichas amenazas es que en Vichada la comunicación es fluvial, lo que dinamiza y potencializa las economías ilegales.

Principalmente a lo largo de los últimos años, los ríos en el departamento de Vichada se han convertido en corredores de movilidad para transportar economías ilegales. Un ejemplo de ello fue el Frente Primero del GAO-R, que se “encontraba establecido en Guaviare, con influencia en Vichada y Guainía, ubicados en medio de miles de hectáreas de cultivos de coca y dos corredores principales de narcotráfico en Venezuela y Brasil” (Insight Crime, s.f., p. 12).

En la actualidad, las diferentes amenazas dirigen su actuar hacia el control y el dominio de los corredores del narcotráfico que el departamento ofrece, con sus particularidades de extensión y grandes distancias, sus innumerables afluentes hídricos, la presencia de resguardos indígenas (26 en todo el departamento), su precaria infraestructura vial y su ubicación fronteriza con la República Bolivariana de Venezuela, entre otros (Grupo de Investigación Análisis en Contexto, 2018 b).

En ese sentido, en Vichada confluyen GAO (ELN y Puntilleros), GAO-R (Frente Acacio Medina —históricamente, fuente económica para el extinto Bloque Oriental de las FARC, con presencia en Vichada, pero mayoritariamente en Guainía—). Así mismo, están los GDO que convergen en el amplio territorio

vichadense; especialmente, en sectores estratégicos otrora *controlados* por los GAO, y *ocupados* progresivamente por grupos antes mencionados (sobre todo, el ELN), pese a las acciones de la Fuerza Pública por consolidarlos, con el despliegue operacional del Grupo Aéreo del Oriente (GAORI) y la Fuerza de Tarea Ares, específicamente en sectores como el municipio de Cumaribo (municipio más grande de Colombia), en la zona comúnmente conocida como ‘El Triángulo de Drogas’, y comprendida por las inspecciones de Chupave, Guerima y Puerto Príncipe (Grupo de Investigación Análisis en Contexto, 2018 b)¹⁷.

Se deduce, además, que la dinámica de los cultivos ilícitos ha ido cambiando; especialmente, en territorios de resguardos indígenas, toda vez que los actores involucrados en el ciclo de drogas ilícitas han trasladado sus bases de cultivos y sus laboratorios de procesamiento a los mencionados espacios geográficos, sin olvidar a aquellas comunidades marginadas que ven en dicha práctica el único medio de subsistencia ante las pocas oportunidades, previendo la dificultad, ya mencionada, que esta situación presenta a la Fuerza Pública al momento de ejecutar operaciones militares dentro de estos territorios, por las innumerables prerrogativas legales que los regulan, situación, a su vez, confirmada y obtenida de una entrevista hecha a funcionarios de la Secretaría de Asuntos Indígenas en Puerto Carreño, de la Alcaldía de Puerto Carreño (Grupo de Investigación Análisis en Contexto, 2018 b).

Así mismo, en Vichada continúa el *modus operandi* de los GAO en esta región del país, como puntos de retaguardia en el vecino país, que controlan las actividades delictivas en las áreas fronterizas mediante cobros de cuotas pecuniarias por actividades como el contrabando de combustible, la trata de personas, el porte ilegal de armas y el tráfico ilegal de armas, entre otras (Grupo de Investigación Análisis en Contexto, 2018 a). Todas ellas, actividades criminales que, sumadas a las convencionales, como el control territorial, la constitución de estructuras de mando y control y el uso de armamentos militares, y el sostenimiento de enfrentamientos con la Fuerza Pública, terminan por configurar la amenaza híbrida en el departamento.

Ahora bien, en Vichada, la FAC ha mantenido una presencia y una intervención con el GAORI y la Fuerza de Tarea Conjunta Ares, a raíz de lo cual se han demostrado, respecto al orden público, estadísticas bajas en cuanto al control y la vigilancia del espacio aéreo, con 0 trazas territoriales, para 2018. Dicha presencia se ha articulado y fortalecido con los esfuerzos no armados y con proyectos de acción integral de la Fuerza de Tarea Ares, como el programa de sustitución de

¹⁷ Dinámica que se evidenció en la realización de entrevistas a funcionarios de la Defensoría del Pueblo, la Fuerza Pública, la Gobernación de Vichada, la Alcaldía de Puerto Carreño, Migración Colombia y organizaciones de la sociedad civil, durante una visita de campo en el departamento de Vichada, en 2018.

cultivos ilícitos (Coca por Cacao) en ‘El Triángulo de las Drogas’. Este proyecto fue desarrollado desde 2012, y tuvo como objetivo la sustitución, para 2016, de 10.000 ha de coca, con una extensión de 40.000 ha para 2017.

Por otra parte, en zonas urbanas como Puerto Carreño también se percibe otro tipo de riesgos y amenazas, más allá de las asociadas al narcotráfico. Es así como el incremento de la prostitución, el trabajo ilegal, los hurtos y las extorsiones han subido sus índices, no solo por la presencia de los diferentes actores armados, sino también, por coyunturas sociales como la migración irregular de venezolanos hacia el país (Grupo de Investigación Análisis en Contexto, 2018 b)¹⁸.

Respecto a la migración irregular, ya existen reportes de reclutamiento de migrantes por parte de los GAO en departamentos como Arauca, Vichada y Norte de Santander, y quienes son vinculados con tareas ilegales como informantes, combatientes o parte de las redes de economía ilegal (microtráfico y venta de estupefacientes, transporte de droga hacia Venezuela, contrabando de combustibles hacia Colombia y en zonas rurales). De esa manera, esta población se ha ido vinculando a las ofertas de trabajo de la producción de cocaína como *raspachines*¹⁹. Particularmente en Vichada, han sido reclutados para la explotación de minas ilegales controladas por los GAO-R y el GAO ELN, según el trabajo de campo realizado por la Fundación Ideas para la Paz (Fundación Ideas para la Paz, 2018).

Lo anterior evidencia cómo la situación de la migración ilegal es aprovechada por los GAO para vincular a los migrantes a actividades ilegales. Al respecto, tal dinámica genera para el Estado colombiano un reto enorme, relacionado con la política pública de migración y el mejoramiento de las condiciones sociales y económicas de las zonas fronterizas, para combatir este tipo de situaciones.

Con corte a 2019, ingresaron a Colombia 1.260.594 venezolanos, de los cuales 770.975 ingresaron de manera regular al país y cuentan con los permisos exigidos por Migración, mientras que 489.619 venezolanos ingresaron de manera irregular²⁰ al país. En el departamento de Vichada, ingresaron 1875 de manera regular (Migración Colombia, 2019 b). Al respecto, no fue posible determinar cualitativamente cuántos venezolanos ingresan de manera irregular por Vichada.

18 Fenómeno que se evidenció con la realización de entrevistas a funcionarios de la Defensoría del Pueblo, la Fuerza Pública, la Gobernación de Vichada, la Alcaldía de Puerto Carreño, Migración Colombia y organizaciones de la sociedad civil, así como mediante el trabajo etnográfico realizado en Puerto Carreño.

19 El término *raspachín* se refiere a un jornalero que subsiste con la recolección de un producto ilegal.

20 Migración Colombia entiende “la migración irregular cuando Ingresan por trocha, No hacen Control Migratorio, sobrepasan el tiempo de permanencia otorgado” (Migración Colombia, 2019b).

A diferencia de los otros dos departamentos estudiados, Vichada ha mantenido un nivel bajo en cuanto al número de contagiados por el COVID-19, con corte al 22 de agosto de 2020: según datos del Instituto Nacional de Salud, Vichada tiene 21 contagiados por el COVID-19; tan baja cifra corresponde, en parte, a las condiciones geográficas y sociodemográficas del departamento. Así mismo, la migración irregular puede aumentar en el departamento debido a las frágiles condiciones de salubridad en Venezuela por la crisis social propia de dicho país, condiciones que han sido agravadas por la pandemia del COVID-19, lo cual, a su vez, tendría un efecto a largo plazo en las condiciones de seguridad en Puerto Carreño.

Los departamentos estudiados se caracterizan por tener una ubicación geográfica relevante, dada su condición de frontera, lo que se convierte en un factor atrayente para los GAO, los GAO-R y los GDO y, por tanto, para la configuración de las amenazas híbridas. Por ejemplo, al compartir frontera con Venezuela, los departamentos de La Guajira y Vichada tienen una configuración relevante, por la presencia de los corredores de movilidad que son necesarios para las actividades ilícitas y altamente utilizados por los GAO. Por otra parte, Vichada y Amazonas son departamentos cuyas condiciones geográficas son, en esencia, fluviales, lo que genera una concepción estratégica a los ríos, principales fuentes de movilidad.

Por otro lado, en Amazonas y Vichada, las alianzas entre los GAO (disidencias, ELN) con grupos delincuenciales y el crimen organizado transnacional hacen evidente cómo las amenazas híbridas, a través de la utilización de tácticas irregulares, con tácticas convencionales y la criminalidad, buscan obtener unos beneficios económicos.

La tabla 2 muestra las amenazas híbridas en cada departamento analizando las economías ilegales y los actores involucrados, teniendo en cuenta la fórmula planteada de las amenazas híbridas, y que vale la pena recalcar cómo el factor de simultaneidad es vital para que se presenten dichas amenazas.

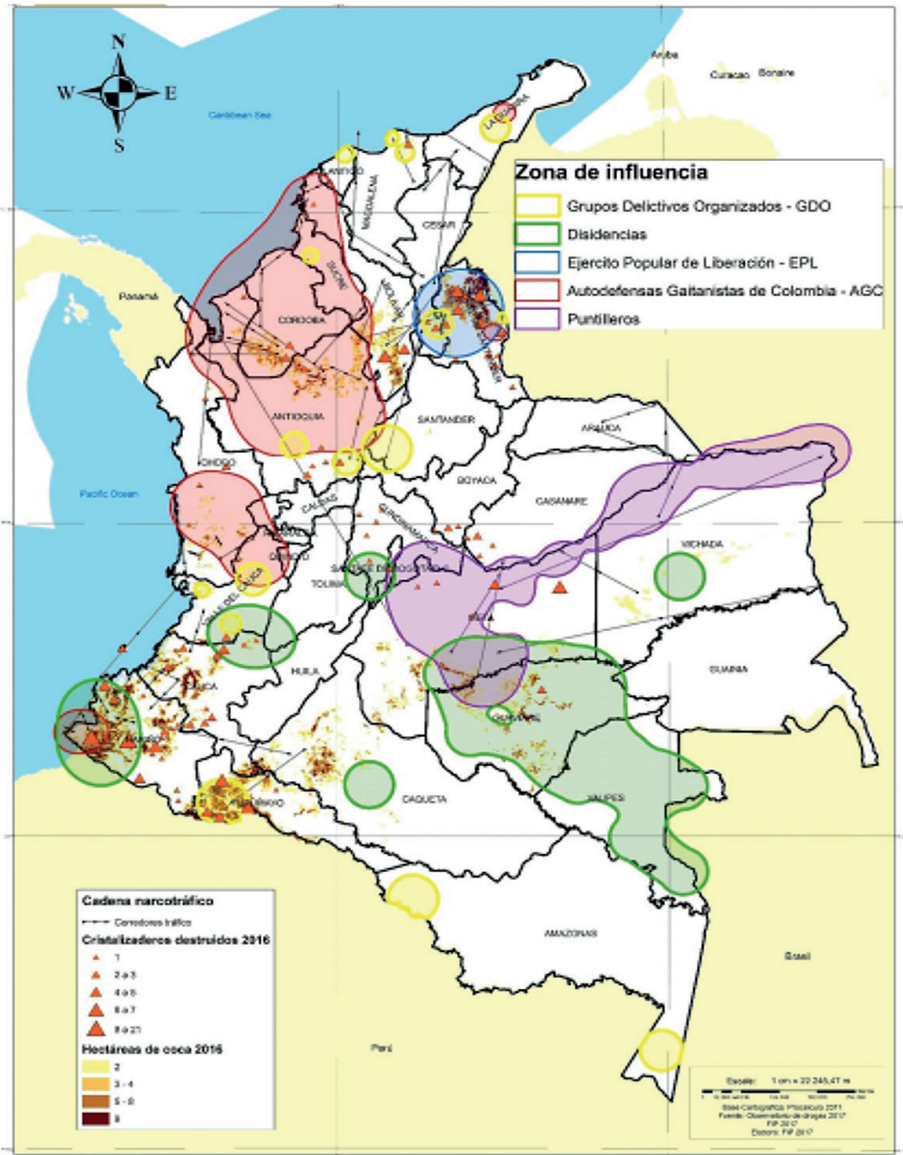
Tabla 2. Amenazas híbridas en cada departamento estudiado

DEPARTAMENTO	CONFIGURACIÓN GEOGRÁFICA	ACTIVIDADES IRREGULARES Y CRIMINALES (ECONOMÍAS ILEGALES)	ACTOR	OTROS FACTORES QUE POTENCIALIZAN LAS AMENAZAS	CONVENCIONALES
La Guajira	<ul style="list-style-type: none"> • Península. • Frontera con Venezuela. 	<ul style="list-style-type: none"> • Tráfico ilícito de drogas. • Contrabando. 	<ul style="list-style-type: none"> • GAO (ELN). • Autodefensas Gaitanistas (Clan del Golfo). • GDO (Los Pachengas). • DOT. 	<p>Migración Irregular.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Presencia de estructuras con un mando y un control. • Control territorial. • Utilización de armamento militar. • Alianzas y pactos.
Amazonas	<ul style="list-style-type: none"> • Departamento selvático y fluvial. • Triple frontera con Perú y Brasil. 	<ul style="list-style-type: none"> • Tráfico ilegal de cultivos ilícitos. • Trata de personas • Extracción ilícita de minerales 	<ul style="list-style-type: none"> • GAO-R dedicados al narcotráfico (Frente 1 y Frente 63). • DOT (FDN), • GDO (Los Caqueteños). 		<ul style="list-style-type: none"> • Presencia de estructuras con un mando y control. • Control territorial. • Utilización de armamento militar. • Alianzas y pactos. • Alianzas transnacionales.
Vichada	<ul style="list-style-type: none"> • Fluvial. • Frontera con Venezuela. 	<ul style="list-style-type: none"> • Tráfico ilícito de drogas. • Extracción ilícita de minerales. • Contrabando de combustible, trata de personas, y tráfico ilegal de armas. 	<ul style="list-style-type: none"> • GAO como el ELN y Los Puntilleros. • GAO-R (disidencias de las FARC-EP) como el Frente Acacio Medina y el Frente 16. • GDO. 	<p>Migración Irregular.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Presencia de estructuras con un mando y un control. • Control territorial. • Utilización de armamento militar. • Alianzas y pactos.

Fuente: elaboración propia.

Ahora bien, el mapa de la figura 2 muestra las zonas de influencia y presencia de los GAO y los GDO, y evidencia la condición geoestratégica de las zonas fronterizas de los departamentos de La Guajira, Vichada y Amazonas. En ese sentido, por ejemplo, en el Alto Vichada se da la presencia del GAO (Los Puntilleros), y el corredor estratégico se configura por su cercanía con la frontera con Venezuela.

Figura 2. Zonas de influencia de las estructuras del crimen organizado y la cadena de narcotráfico.



Fuente: Cajiao et al. (2018).

Por otro lado, los tres departamentos estudiados presentan problemáticas sociales (violencia), económicas (desempleo, pobreza) y políticas (corrupción), que los hacen vulnerables ante la presencia de amenazas híbridas. Al respecto, las comunidades que habitan dichos territorios están sometidas a condiciones de vulnerabilidades que las hacen proclives a los GAO y a los GDO. Tal situación se presenta, en parte, por el contexto social, económico, político y cultural que propicia y favorece las actividades criminales (Molano et al., 2016).

Así mismo, por sus condiciones geográficas, La Guajira, Amazonas y Vichada presentan un deficiente desarrollo de su infraestructura vial, lo que dificulta la conectividad y el desarrollo socioeconómico de las regiones. La mezcla de las problemáticas sociales, económicas y políticas genera en estos departamentos mayor vulnerabilidad a la presencia de actores, medios y modos que generan inseguridad y, por tanto, unas amenazas híbridas.

Ahora bien, La Guajira y Vichada comparten frontera con Venezuela, lo que ha generado una mayor recepción de migrantes ilegales. Al respecto, el Banco Mundial señala que municipios como Maicao y Puerto Carreño son zonas fronterizas rezagadas, a través de la identificación metodológica del Índice de Rezago Territorial (IRT) y el análisis de clústeres:

[...] un clúster alto (Vichada) señala una aglomeración de municipios con altos niveles de pobreza y pocas oportunidades económicas (rezagados), rodeado de municipios vecinos también rezagados. Este tipo de clúster presenta los retos más importantes de política pública, pues las brechas en términos de oportunidades económicas y acceso a servicios y necesidades básicas de la población son mayúsculas. Estas son las regiones más rezagadas del país y la llegada de nuevos migrantes, especialmente aquellos en condiciones de pobreza, puede sumar a los ya importantes desafíos para reducir estas brechas de desarrollo (Banco Mundial, 2018, p. 155).

Con la pandemia del COVID-19, la situación socioeconómica de las comunidades indígenas en La Guajira y Amazonas se agrava por la falta de acceso a servicios públicos tan importantes como la salud y el agua potable. Así mismo, con la situación macroeconómica del país, caracterizada por el aumento del desempleo y una posible recesión, a largo plazo las inversiones para políticas públicas sociales pueden verse afectadas para las comunidades más vulnerables. También se pueden generar riesgos para la seguridad, por la falta de oportunidades económicas, y como hemos visto, muy seguramente la criminalidad se aprovechará de la situación social y económica para vincular a más personas en sus actividades ilegales.

CONCLUSIONES

Al analizar los tres departamentos estudiados, se evidencia que en todos y cada uno de ellos se presentan amenazas híbridas, pues actores como los GAO, los GAO-R, los GDO y el crimen organizado transnacional utilizan métodos y medios convencionales empleado, de una forma simultánea, tácticas irregulares y actividades criminales, todo lo cual hace que se configure la amenaza híbrida.

Al respecto, las amenazas híbridas son una compleja variación de la guerra, en la cual las decisiones de la guerra no están enfocadas en centros de gravedad netamente militares. Así mismo, se emplean en ellas diversos instrumentos, como las actividades terroristas y delincuenciales, el sabotaje y la desinformación en los diferentes espectros de la guerra, ya sea regular o irregular (Thiele, 2016). De esta manera, ni las amenazas híbridas ni los centros de gravedad giran ya solo en torno a lo militar, sino que a través de otros medios se busca afectar centros de gravedad económicos, sociales y políticos. Así mismo, las amenazas funcionan en torno a una multidimensionalidad para poder perpetrar ataques coordinados en diferentes espacios del poder.

Según lo anterior, la criminalidad en la amenaza híbrida es la que permite al oponente lograr su objetivo político; ello, teniendo en cuenta los postulados de Hoffman. En tal sentido, el componente disruptivo de las guerras híbridas no proviene de tecnología de punta o revolucionaria, sino de la criminalidad. Al respecto, la conceptualización de lo “híbrido” permite entender cómo funcionan dichas amenazas, en las cuales la combinación de tácticas irregulares con tácticas convencionales y criminales es la esencia de las amenazas. Así mismo, para financiarse, los actores armados utilizan las economías ilegales como el narcotráfico, el contrabando, la extracción ilícita de minerales y la trata de personas, entre otras actividades criminales que generan una disrupción.

El surgimiento de amenazas híbridas se configura, entre otras, por la reacomodación de estructuras criminales en espacios que antes controlaban las FARC-EP —y que actualmente se disputan los GAO y los GAO-R—, al igual que por el modo de utilizar tácticas irregulares con actividades criminales como el tráfico de droga, la extorsión y el secuestro, entre otros.

Los departamentos estudiados presentan condiciones de violencia estructurales que se ven potencializadas por el contexto socioeconómico y político, caracterizado por las brechas políticas, económicas y sociales existentes, expresadas en la precariedad y la fragilidad estatales, el poco desarrollo socioeconómico de las regiones reflejado en la falta de conectividad vial y problemas institucionales como la corrupción, que generan riesgos y vulnerabilidades para la población civil. De esta manera, se genera un ciclo de violencia que es aprovechado por los

GAO, los GAO-R y los GDO, y genera un impacto humanitario y socioeconómico en las comunidades que habitan estos territorios.

Dadas las condiciones geográficas de los departamentos estudiados, se presentan dinámicas territoriales de seguridad diferenciadoras, y ante lo cual las amenazas híbridas se potencializan. Por ejemplo, ante la condición geográfica de La Guajira, la economía ilegal que sobresale es el contrabando, y en los últimos años se ha evidenciado un aumento de embarcaciones que salen con droga hacia el mar Caribe. En los departamentos de Amazonas y Vichada, por su condición geográfica, esencialmente fluvial, los ríos son utilizados para transportar drogas ilícitas, y así el narcotráfico se configura como la actividad principal ilícita utilizada por los GAO. Así mismo, en departamentos como La Guajira y Vichada la migración irregular ha aumentado, y eso ha generado problemas de inseguridad; en parte, también, por el rezago en indicadores socioeconómicos como el empleo, la salud, la vivienda y la educación, tal cual fue señalado por el estudio del Banco Mundial.

En segundo lugar, estos tres departamentos tienen una característica común: su condición fronteriza. Esta condición es, quizá, la más importante para las amenazas híbridas, pues la porosidad limítrofe es aprovechada y explotada para cometer actividades ilegales. El campo estratégico lo genera la condición de frontera y lo que ello representa para los actores ilegales: menor control estatal, mayor vulnerabilidad de la población y mayores rentabilidades económicas. De esa manera, la actual coyuntura del país exige la intervención del Estado en materia de seguridad en los departamentos estudiados, para mejorar las condiciones de seguridad. Al respecto, es importante señalar que la Fuerza Pública ejerce presencia y control en las fronteras, con la presencia y el control a cargo de las unidades militares y policiales.

En ese sentido, la acción estatal en las zonas de frontera es de suma importancia para minimizar los riesgos y las amenazas; sin embargo, se requieren políticas públicas integrales que involucren no solo la presencia estatal reflejada en la Fuerza Pública, sino el mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y políticas de los territorios.

En tercer lugar, en los mencionados departamentos se evidenció, durante las salidas de campo, una presencia del Estado *diferenciada*; es decir, los grados de articulación política, económica y social con el centro del país son por completo diferentes. Al respecto, el contexto sociopolítico y económico influye en las condiciones de seguridad de los departamentos: cuando la población no tiene ingresos, tiende a recurrir a prácticas ilegales como el narcotráfico, entre otros, como mecanismos para subsistir. En ese sentido, la falta de oportunidades económicas y sociales termina generando condiciones de pobreza, y a mediano y largo plazo, problemas de seguridad.

Ahora bien, con la pandemia del COVID-19 se pueden crear mayores vulnerabilidades para la población civil que reside en los territorios y, sobre todo, para las comunidades indígenas que viven allí. Dicha situación, en parte, se agrava por la falta de acceso a servicios públicos como el agua potable y la salud en estos territorios, donde los indicadores socioeconómicos son bajos, comparados con otras regiones del país. Esta crisis sanitaria a largo plazo puede aumentar la pobreza, el desempleo y otros indicadores socioeconómicos, que, eventualmente, se convertirán en riesgos para la seguridad de toda Colombia, si el Estado no logra intervenir.

REFERENCIAS

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (s.f.a). *Diagnóstico Departamental Guajira*. ACNUR.
- Banco Mundial. (2018). *Migración desde Venezuela a Colombia: impactos y estrategia de respuesta en el corto y mediano plazo*. <https://www.bancomundial.org/es/events/2018/10/25/migracion-desde-venezuela-a-colombia>
- Baques, J. (2015). *Las guerras híbridas: un balance provisional*. Documento de Trabajo del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_trabajo/2015/DIEEET01-2015_GuerrasHibridas_JosepBaques.pdf
- BBC. (2020). *Coronavirus en la Amazonía: el peligro de que el río Amazonas se convierta en la gran ruta de contagio del covid-19 en Sudamérica*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-52578619>
- Bravo, G. (2015). Las migraciones internacionales y la seguridad multidimensional en tiempos de la globalización. *Diálogo Andino*, 48.
- Cajiao, A., González, P., Pardo, D. y Zapata, O. (2018). *Una aproximación al crimen transnacional organizado: redes de narcotráfico Colombia-España*. Documento de trabajo 5/2018 - 15/3/2018. <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/5ac3f4c9d69a1.pdf>
- Caracol Radio. (16 de octubre de 2018). La Guajira, tercer departamento con mayor número de migrantes venezolanos. *Caracol Radio*. http://caracol.com.co/emisora/2018/10/15/riohacha/1539631758_251336.html
- Centro de Estudios Históricos del Ejército. (2016). *Posconflicto: Una oportunidad para el desarrollo*. Editorial Planeta.
- Colom, G. (2012). Vigencia y limitaciones de la guerra híbrida. *Revista Científica “General José María Córdova*, 10(10), 77-90.

- Congreso de la República. (2000). Ley 617 de 2000. Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.
- Convención de Palermo. (2000). *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos*. Naciones Unidas. <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>
- Defensoría del Pueblo. (2020). *Alerta temprana n° 018-2020, de inminencia*. Defensoría del Pueblo.
- Defensoría del Pueblo. (2019a). *Alerta temprana n°039-19*. Defensoría del Pueblo.
- Defensoría del Pueblo. (2019b). *Alerta temprana n° 018-2020, de Inminencia*. Defensoría del Pueblo.
- Defensoría del Pueblo. (2018). *Informe de Alerta temprana n° 026 –18*. Defensoría del pueblo. <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2018/03/AT-N%C2%B0-026-18-Defensores.pdf>
- Defensoría del Pueblo. (2017). *Informe de riesgo n° 020-17a.i*. Defensoría del Pueblo.
- Defensoría del Pueblo. (2016a) *Informe de riesgo n° 036-16 A.I*. Defensoría del Pueblo.
- Defensoría del Pueblo. (2016b). *Informe defensorial sobre las zonas de frontera*. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2016/10953.pdf>
- Deibel, T. L. (2007). Interests, threats, and opportunities. En T. L. Deibel, *Foreign Affairs Strategy. Logic for american Statecraft*. Cambridge University Press
- Dengg, A., y Schurian, M. (2016). *Networked Insecurity – Hybrid Threats in the 21st Century*. National Defence Academy Institute for Peace Support and Conflict Management. http://www.bundesheer.at/pdf_pool/publikationen/2016_17_sr__networked_security_dengg_schurian.pdf
- Eikenberry, K. W. (s.f). *A grand strategy essay. Thoughts on Unconventional Threats and Terrorism*. Working Group on Foreign Policy and Grand Strategy Hoover Institution. Stanford Univ. http://www.hoover.org/sites/default/files/fw_hoover_foreign_policy_working_group_unconventional_threat_essay_series/201411%20-%20Eikenberry.pdf
- El Heraldo. (2018). Migración venezolana tiene en jaque a La Guajira. <https://www.elheraldo.co/la-guajira/migracion-venezolana-tiene-en-jaque-la-guajira-534526>

- El Heraldo. (2020). Capturan en Riohacha a alias 'la Chiqui', la dura del robo de motos. <https://www.elheraldo.co/la-guajira/capturan-en-riohacha-alias-la-chiqui-la-dura-del-robo-de-motos-747966>
- El Tiempo. (2018). Panorama General de los migrantes venezolanos. Especial documental El Tiempo [video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=S77Mj9VPbtA>
- El Tiempo. (2020). Amazonas, el de más casos de coronavirus por cada 10 mil habitantes. <https://www.eltiempo.com/datos/coronavirus-en-amazonas-cifras-de-contagio-y-muertes-por-covid-19-en-leticia-494374>
- Franco, F. (2013). Amazonia colombiana: conflicto y desarrollo. En F. Franco, *Escritos Amazónicos*. Universidad Nacional de Colombia.
- Fundación Ideas para la Paz. (2013). *Dinámicas del conflicto armado en La Guajira y su impacto humanitario*. http://archive.ideaspaz.org/images/DocumentoMonitoreo_ConflictoArmedo_Guajira_Mayo2013-REVISADO.pdf
- Fundación Ideas para la Paz. (2018). *Inseguridad, violencia y economías ilegales en las fronteras*. http://ideaspaz.org/media/website/fip_seguridad_fronteras.pdf
- Glenn, R. W. (2009). Thoughts on "hybrid" conflict. *Small Wars Journal* 2(1),1-8.
- Grupo de Investigación Análisis en Contexto. (2018a). *Informe de resultados de investigación de trabajo de campo Departamento del Amazonas 2018*. Fuerza Aérea Colombiana.
- Grupo de Investigación Análisis en Contexto. (2018b). *Informe de resultados de investigación de trabajo de campo Departamento del Vichada 2018*. Fuerza Aérea Colombiana.
- Grupo de Investigación Análisis en Contexto. (2017). *Informe de resultados de investigación de trabajo de campo Departamento del Amazonas 2017*. Fuerza Aérea Colombiana.
- Hoffman, F. y Mattis, J. (2005). *Future warfare: The rise of hybrid wars*. U.S Naval Institute.
- Hoffman, F. (2007). *The Conflict in the 21st Century: The rise of Hybrid wars*. Potomac Institute for Policy Studies. http://www.potomac institute.org/images/stories/publications/potomac_hybridwar_0108.pdf
- Hoffman, F. (2009). Hybrid vs. compound war. The Janus choice: Defining today's multifaceted conflict. *Armed Forces Journal*. <http://armedforcesjournal.com/hybrid-vs-compound-war/>
- Hoffman, F. (2010). *Hybrid Threats?: Neither Omnipotent nor Unbeatable*. Elsevier, Foreign Policy Research Institute.
- Insight Crime. (s.f.). *Crónica de una amenaza anunciada: las ex-FARC mafia*. <https://es.insightcrime.org/investigaciones/ex-farc-mafia-cronica/>

- Lind, W. (2005). Comprendiendo la guerra de cuarta generación. *Military Review*.
- López, O. O. (2017). La guerra híbrida en el siglo XXI. Recomendaciones para enfrentar la amenaza. En *Los ejércitos y el sistema internacional contemporáneo: Nuevas amenazas, tendencias y desafío* (pp. 93-116). Ediciones Escuela Superior de Guerra.
- Mejía, J. y Werdan, L. (2017). Amenazas transnacionales y los roles de los ejércitos. En: *Los ejércitos y el sistema internacional contemporáneo: Nuevas amenazas, tendencias y desafíos*. Ediciones Escuela Superior de Guerra.
- Migración Colombia.(2019a). *Infografía así ha sido la evolución de la crisis migratoria venezolana*. <https://www.migracioncolombia.gov.co/documentos/comunicaciones/infografias/ESPECIAL%20ASÍ%20HA%20SIDO%20LA%20EVOLUCIÓN%20DE%20LA%20CRISIS%20MIGRATORIA%20VENEZOLANA.pdf>
- Migración Colombia. (2019b). *Infografía total de venezolanos en Colombia*. <https://www.migracioncolombia.gov.co/documentos/comunicaciones/infografias/RADIOGRAFIA%20VENEZOLANOS%20EN%20COLOMBIA%20MARZO%202019.pdf>
- Ministerio de Defensa Nacional. (2020). *Avance de la política de defensa y seguridad para la legalidad, el emprendimiento y la equidad*. Ministerio de Defensa Nacional. <https://www.mindefensa.gov.co/irj/portal/Mindefensa/contenido?NavigationTarget=navurl://10765c71ef86181c87064880491fa0a7>
- Ministerio de Defensa Nacional. (2019). *Política de Defensa y seguridad para la Legalidad, Emprendimiento y equidad*. https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/politica_defensa_seguridad2019.pdf
- Ministerio de Defensa Nacional. (2016). *Directiva Permanente 15 de 2016*. https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/dir_15_2016.pdf
- Misión de Observación Electoral (MOE). (s.f.a). *Monografía Político Electoral. Departamento de Amazonas 1997 a 2007*. https://moe.org.co/home/doc/moe_mre/CD/PDF/amazonas.pdf
- Misión de Observación Electoral (MOE). (s.f.b). *Monografía Político Electoral Departamento de Vichada 1997 a 2007*. https://moe.org.co/home/doc/moe_mre/CD/PDF/vichada.pdf
- Molano, A. (2015). *Fronteras: gobernanza, sensibilidad y vulnerabilidad*. En *Fronteras en Colombia como zonas estratégicas: Análisis y perspectivas*. Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga.
- Organización de Naciones Unidas (ONU). (2018). *Pacto Mundial sobre Migración: ¿a qué obliga y qué beneficios tiene?* <https://news.un.org/es/story/2018/12/1447231>

- Payá, C., y Luque, J. (2018). Aproximaciones al concepto de amenazas híbridas. En *Convergencia de conceptos: Propuestas de Solución a las amenazas actuales para la Seguridad y Defensa de Colombia*. Ediciones Escuela Superior de Guerra.
- Salas. (s.f.). *Migraciones, riesgos y amenazas a la seguridad*. Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, – Ministerio de Defensa Nacional de Chile.
- Sánchez, F. (2012). El conflicto híbrido ¿una nueva forma de guerra. En *El enfoque multidisciplinar en los conflictos híbridos*. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional de España. http://www.defensa.gob.es/ceseden/Galerias/destacados/publicaciones/docSegyDef/ficheros/051_EL_ENFOQUE_MULTIDISCIPLINAR_EN_LOS_CONFLICTOS_HIBRIDOS.pdf
- Sánchez, F. (2019). Fundamentos epistémicos de la investigación cualitativa y cuantitativa: Consensos y disensos. *Revista Digital de Investigación en Docencia Universitaria*, 13(1).
- Santos, M. (2017) *Amenazas híbridas en La Guajira y proyección geoestratégica* [tesis de maestría], Escuela Superior de Guerra.
- Thiele, R. (2016). Hybrid Threats – And how to counter them. *ISPSW Strategy Series: Focus on Defense and International Security* (448), 1-12.
- Torrijos, V. y Balaguera, L. (2017). Tendencias conceptuales que definen la evolución actual de las amenazas a la seguridad y defensa nacional. En Cubides, J. y Jimenez, J. (eds.) *Desafíos para la seguridad y defensa nacional de Colombia: Teoría y Praxis*. Editorial ESDEG.
- Universidad John Hopkins. (2020). *Colombia: Niños indígenas en riesgo de desnutrición y muerte*. Human Rights Watch. <https://www.hrw.org/es/news/2020/08/13/colombia-ninos-indigenas-en-riesgo-de-desnutricion-y-muerte>
- Zárate, C. (2015). Estado, militares y conflicto en la frontera amazónica colombiana. *Mundo Amazon*, 6(1), 73-96. <https://doi.org/10.15446/ma.v6n1.50059>

CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO

Ortega Guzmán, L. F. y Gil Osorio, J. F. (2020). El sistema de derecho operacional: Una reflexión sobre la aplicación del pensamiento sistemático basado en Niklas Luhmann y su aplicación al derecho operacional. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 15(29), 129-157. <https://doi.org/10.25062/1900-8325.244>

LUIS FERNANDO ORTEGA GUZMÁN²

JUAN FERNANDO GIL OSORIO³
Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”

FECHA DE RECEPCIÓN

11 de marzo del 2020

FECHA DE ACEPTACIÓN

16 de abril del 2020

PALABRAS CLAVE

Derecho operacional, Derecho Internacional Humanitario, Dignidad, Sistemas, Estado, Fuerzas Militares.

KEYWORDS

Operational Law, International Humanitarian Law, Dignity, Systems, State, Military Forces.

PALABRAS-CHAVE

Direito Operacional, Direito Internacional Humanitário, Dignidade, Sistemas, Estado, Forças Militares.

El sistema de derecho operacional: una reflexión sobre la aplicación del pensamiento sistemático basado en Niklas Luhmann y su aplicación al derecho operacional¹

The operational law system “A reflection about the application of systematic thinking based on Nikolas Luhmman and its application on operational law”

O sistema de direito operacional “Uma reflexão sobre a aplicação do pensamento sistemático a partir de Niklas Luhmann e sua aplicação no direito operacional”

1. Artículo de investigación, vinculado al proyecto de investigación “Observatorio de Derecho Operacional”, de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”, vinculado al grupo de investigación “Ciencias Militares”, reconocido y categorizado en (B) por COLCIENCIAS, registrado con el código COL0082556.
2. Abogado de la Universidad Católica de Colombia, magíster en Filosofía del Derecho y Teoría Jurídica de la Universidad Libre de Bogotá y coordinador de investigaciones de la Facultad de Derecho de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”. Contacto: lfo248@live.com
3. Abogado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Medellín; especialista en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (de la Universidad Externado de Colombia), en Docencia Universitaria y en Derecho Internacional Aplicable a los Conflictos Armados (DICA); magíster en Derechos Humanos y Democratización de la Universidad Externado de Colombia y la Carlos III de Madrid; doctorando en Derecho de la Universidad Externado de Colombia; coordinador académico de la Facultad de Derecho de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”; y director del Observatorio de Derecho Operacional de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”. Contacto: juan.gil@esmic.edu.co

RESUMEN

La teoría de sistemas de Niklas Luhmann, en su calidad de teoría general, busca brindar herramientas para la comprensión de los sistemas y las interacciones que se generan entre ellos. El presente análisis busca arrojar luces sobre la naturaleza del derecho operacional, como subsistema del sistema jurídico, lo cual permite que se enmarquen de mejor manera la función y los límites del sistema que valida el actuar de las Fuerzas Militares y el desarrollo correcto de los postulados de los Derechos Humanos.

ABSTRACT

Niklas Luhmann's systems theory as a general theory seeks to provide tools for understanding systems and the interactions that are generated between them. This analysis seeks to shed light on the nature of DOPER as a subsystem of the legal system, allowing that from this point of view, the function and limits of the system that validate the actions of the military forces and the correct development of the postulates of Human Rights are better framed.

RESUMO

A teoria de sistemas de Niklas Luhmann em sua qualidade de teoria busca geral brindar ferramentas para a compreensão de los systems y las interacciones that between ellos se generan. A presente análise busca obter informações sobre a naturalidade do DOPER em sua qualidade de subsistema do sistema jurídico, permitir que a partir deste se enmarquem de melhor maneira a função e los límites do sistema que valida o atuar de las Fuerzas militares e correcto desarrollo de los postulados de Derechos Humanos.

INTRODUCCIÓN

El derecho operacional (DOPER) se puede comprender como un conjunto normativo integrado por los tratados internacionales ratificados por un país, la legislación nacional y la jurisprudencia en materia de Derechos Humanos (DD).

HH.) y Derecho Internacional Humanitario (DIH), aplicados al planeamiento, la ejecución y la evaluación de las operaciones, operativos y procedimientos de la Fuerza Pública, según los términos del Decreto 124 de 2014 (Ministerio de Defensa Nacional, 2014). En consecuencia, representa una rama de la ciencia jurídica que está enfocada a delimitar el actuar de las FF. MM. dentro de la toma de decisiones operacionales.

Esta definición pone en evidencia la delimitación de un sistema, a partir del cual es posible enmarcar el desarrollo de las operaciones militares en una realidad predecible y determinable, lo cual se logra con las normas que delimitan las acciones del Estado y sus actores. Ante esto, la teoría de sistemas, formulada por Niklas Luhmann, se encarga de dar una serie de pautas para analizar el desarrollo de los sistemas complejos (en este caso, un fragmento del sistema jurídico), con la finalidad de comprender el desarrollo del mismo y, de ser necesario, corregir su funcionamiento.

Así, la presente discusión partirá de una definición de derecho operacional, enmarcada en la discusión de la dignidad humana (contemplada en la Constitución Política); luego, se hará una definición somera de las bases conceptuales de la teoría de sistemas y la forma en la cual contribuyen al reconocimiento teórico de los límites de los sistemas jurídicos y sus finalidades (definición relevante para comprender los límites del derecho operacional); y, finalmente, se explicarán las ventajas que representa el pensamiento sistemático para el planeamiento de las operaciones militares

LA DIGNIDAD HUMANA COMO LÍMITE DEL DERECHO OPERACIONAL

Las Fuerzas Militares (FF. MM.) comprenden el derecho operacional (DOPER) como “la integración de los tratados internacionales ratificados por Colombia, la legislación nacional y la jurisprudencia en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario al planeamiento, ejecución y seguimiento de las operaciones, operativos y procedimientos de la Fuerza Pública” (ESMIC, 2018, párrafo 3). Esta definición de DOPER implica que, como rama del derecho militar, representa los esfuerzos por incluir dentro de la toma de decisiones y el planeamiento de las operaciones militares al sistema internacional de DD. HH. y al sistema constitucional.

En tal sentido, el discurso de los DD. HH. y de la comunidad internacional al respecto irradia los sistemas jurídicos de Colombia, de forma que, aun cuando

no se imponen normas de comportamiento, se crea un margen comunicativo que delimita axiológicamente las acciones que son posibles en desarrollo del poder del Estado, lo cual termina por apoyar las palabras de Pedro Nikken, cuando mencionaba que, en materia de DD. HH., la intervención de las FF. MM. debe estar en función del ser humano; por ende, le corresponde al Estado respetar y proteger los derechos inherentes a las personas, sin atentar de manera ilícita contra ellos (Nikken, 1994).

Con base en lo anterior, es posible inferir la relación existente entre los DD. HH. y las finalidades del DOPER y permite definir la misión del Ejército Nacional, de acuerdo con el mandato constitucional:

Defender la soberanía, la independencia y la integridad territorial y proteger a la población civil y los recursos privados y estatales para contribuir a generar un ambiente de paz, seguridad y desarrollo, que garantice el orden constitucional de la nación (Ejército Nacional, 2019, párrafo 1).

No es casualidad que la formación, estructura, funciones y, en general, la organización básica de una fuerza militar se deban establecer según las normas de carácter constitucional y tengan que estar sometidas a las limitaciones y los controles determinados por la carta magna y las leyes. Este principio es el fundamento del monopolio de la fuerza, que habilita al Estado para ejercer la coerción material en uso de la violencia legítima; esto representa la voluntad organizacional y la creación de límites y protocolos para el uso de la fuerza, la cual resulta válida únicamente cuando protege y cumple los fines contemplados en la Constitución.

Así, cabe destacar el valor axiológico de dicha misión constitucional, puesto que, a pesar de que esta parece centrarse en problemáticas específicas (como la soberanía y la integridad territorial), los conceptos de soberanía cultural, legitimidad del Estado y validez de las normas son categorías que resultan ambiguas en su aplicación material. Entendiendo que existe un número indeterminado de formas que se ven involucradas en la protección del orden constitucional. Desde la formulación de providencias que delimitan la función militar hasta la protección de un punto geográfico estratégico se pueden comprender como medidas enfocadas en la protección de la soberanía y la independencia nacional, puesto que su materialización dependerá directamente de las características del contexto y las necesidades de una nación.

En consecuencia, el DOPER debe ser comprendido como el conjunto de normas que delimitan y validan el planeamiento y la ejecución de las operaciones militares (que, en su mayoría, implican el uso de la fuerza), concebidas desde una visión técnica y operacional enfocada en la toma de decisiones. Al respecto, exponiendo la postura del teniente coronel David Graham en *About the Concept of Operational Law*, Jean Carlo Mejía señala que:

[...] el DOPER es aquel cuerpo jurídico integrado por normas internacionales e internas asociadas con los procesos de planeación y ejecución de operaciones militares en tiempos de paz o de guerra. Incluye áreas jurídicas con injerencia operacional que van mucho más allá de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, pero miradas desde un proceso militar técnico de toma de decisiones (2018, párrafo 6).

Así las cosas, es necesario plantear la discusión en torno a los límites de la operatividad del Ejército Nacional, por cuanto, en su calidad de fuerza del Estado, es el llamado a velar por los intereses de la nación; directriz que engloba diversas manifestaciones, lo cual deja en evidencia su multidisciplinariedad, la cual ha sabido comprender a través del “Plan de Transformación Ejército del Futuro” (PETEF) y, a su vez, ha permitido entender su naturaleza multipropósito (Ejército Nacional, 2017). Al respecto, la Fundación Ideas para la Paz destaca que:

[...] esto significa que los esfuerzos de transformación se mantienen al mismo tiempo que se adelantan planes militares ofensivos, defensivos y de estabilidad. Esta presión puede generar un riesgo para el proceso, por lo que es importante monitorearlo y hacer un esfuerzo por comprender qué piensan y sienten los integrantes del Ejército frente a este reto (Fundación Ideas para la Paz, 2018, p. 5).

Con lo anterior, queda claro que el sistema militar se erige como una fuerza de acción que representa los intereses del Estado y la nación, mismos que no pueden ser determinados de forma cerrada, ya que su finalidad implica una cierta interdisciplinariedad. Asimismo, es evidente que concebir una definición del DOPER como una manifestación jurídica exclusiva del derecho militar, que atienda únicamente a la voluntad de los comandantes del ámbito militar, resulta insuficiente para abarcar la complejidad del concepto y, especialmente, a los límites del mismo (que provienen de fuentes externas y, en muchos casos, son de carácter axiológico, sin que esto los haga menos relevantes).

FUNDAMENTO AXIOLÓGICO DEL DERECHO OPERACIONAL

La función que se enmarca en la norma constitucional (según los términos dados en el preámbulo y en los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 90, 93 y 94, de la Constitución Política de Colombia) estructura el marco de acción de las Fuerzas Militares, cuya misión está encaminada a salvaguardar la soberanía, la paz y el orden constitucional frente a cualquier tipo de amenaza y riesgo a la seguridad nacional. De manera que, aun cuando las FF. MM. obedecen manifiestamente al presidente de la República, en su calidad de comandante supremo, dicha obediencia se basa en un criterio de representación, debido a que este representa al pueblo colombiano, como primer mandatario y único soberano del territorio; además, de este surge el poder público, el cual solo es legítimo cuando se ejecuta para materializar los fines del Estado, de modo que el Ejército Nacional es el

encargado de ejecutar la voluntad de este conglomerado general transmitida por su representante.

Dentro del sistema constitucional, los DD. HH. se comprenden como prerrogativas inalienables que no pueden ser suspendidas o limitadas por ninguna circunstancia, dado que, a partir de estos derechos y de su garantía material, se desarrolla el concepto de dignidad humana: base axiológica del sistema jurídico.

A su vez, lo anterior implica que los límites de las FF. MM. surgen desde lo axiológico y toman forma a través de directrices que apuntan a la conservación de la vida, la dignidad y la libertad, pasando a percibir a los seres humanos como criaturas unidas por una serie de características especiales que los dotan de capacidades que no son comunes en el resto de los seres que los rodean.

Sin la finalidad de hacer un estado del arte total con respecto de la dignidad humana, es necesario revisar algunas de las bases axiológicas, cuyas manifestaciones más antiguas datan del año 1486, registradas por el pensador italiano Giovanni Pico della Mirandola, quien creó un texto de carácter eclesiástico a través del cual destacó la virtud que implicaba la existencia del hombre en sí misma, al estar dotada de libertad para ejercer y razón para entender; aptitudes que diferencian al hombre de toda criatura y que, por lo tanto, representan algo valioso que está llamado a protegerse (Pico della Mirandola, 2010). Esto permitió formular una de las bases principales del humanismo clásico.

Dicho pensador, junto con sus 900 tesis sobre religión, dio paso a una reestructuración del pensamiento eclesiástico, especialmente en lo que se refiere a la relación de Dios con el hombre, puesto que, a diferencia de la gran mayoría de sus antecesores e incluso de las interpretaciones de la Biblia (comunes en su época), en sus textos no se imponían las potestades divinas como núcleo central ni el modo en que estas resultaban una obligación para el hombre. Por el contrario, este pensador destacaba el papel del hombre y su libertad dentro del desarrollo de la vida, mismo que impregnaba su existencia de un tinte especial, al representar una fuerza ajena a la naturaleza (en razón de la voluntad propia que lo caracterizaba), y lo consideraba como una creación que estaba por encima de las demás creaciones, dado que fue construido como un ser de naturaleza no determinada, con la finalidad de que este tomara su naturaleza, según fuese su voluntad (con esto, le otorgó el arbitrio).

Con posterioridad, estos principios contribuirían a la teoría kantiana, la cual considera al ser humano como un ser dotado de libertad, razón y moral, y, por ende, con la capacidad de tender o no hacia la justicia (Aguirre-Pabón, 2011). Por consiguiente, el concepto moderno de dignidad busca abarcar la totalidad de estas características, asumiendo su valor intrínseco y la manera en que estas permiten

que los seres humanos se desenvuelvan en el mundo social. Esto influyó el desarrollo de los sistemas estatales, fundamentando la Revolución inglesa (1688), americana (1776) y francesa (1789), y, a su vez, la independencia colombiana (1810) y de otros países de América, lo que dio paso a manifestaciones políticas más complejas y que implicaban la eliminación del poder autocrático de los reyes o similares.

Otro punto de quiebre para el fundamento axiológico del derecho y su garantía material en el mundo, se produjo como consecuencia del final de la Segunda Guerra Mundial, en los juicios de Núremberg, momento en que el denominado 'Estado de derecho' quedó en evidencia como insuficiente para juzgar las atrocidades cometidas por los diversos actores que tuvieron injerencia en el conflicto, puesto que, en casi todos los casos, dichos actos innobles fueron cometidos con autorización legal de las autoridades de cada país y dejaron en vilo la importancia de la dignidad humana (Rubio, 2013, p. 9).

Lo anterior generó una preocupación por la creación de un sistema de derecho capaz de evitar dichas atrocidades en defensa de lo humano. De ahí que fuese necesario considerar de nuevo el fundamento filosófico que se había producido en torno a la dignidad, con el objetivo de buscar la forma de que existiera un concepto que, al irradiar a la totalidad de personas, lograra imponer límites a la toma de decisiones de los Estados y a la interacción de estos con sus ciudadanos. Esto hizo que surgiera el Estado social de derecho (Rubio, 2013).

Dentro del fundamento de los derechos sociales modernos, resulta necesario hacer referencia a las luchas dadas en el auge del socialismo y a sus ideas de una sociedad igualitaria, a partir de la cual la clase obrera inició una lucha constante por el reconocimiento de beneficios, producto de las políticas de Estado de la extinta Unión Soviética, con la intención de, según los términos de la época, superar la convicción irrealista burguesa de que la sociedad está integrada por personas libres y exitosas que dejan todo librado al azar económico y se pasa a reconocer una realidad concreta en la cual gran parte de la población tiene sus necesidades básicas insatisfechas y hay crecientes cordones de miseria (Sen, 2002).

Finalmente, el fundamento axiológico de las normas y, especialmente, la función social de las mismas como finalidad constitucional, se pone en evidencia con el surgimiento y desarrollo de los derechos de carácter social que fundamentan el Estado social de derecho, puesto que esta versión del Estado se caracteriza por implicar a la totalidad de las personas que conforman la sociedad y se enfoca en la protección de los derechos individuales a través de los derechos prestacionales, los cuales tienen como objetivo velar por el bienestar y el amparo de las personas en condiciones de miseria y necesidad y, con esto, mitigar las desigualdades (Atria, 2004).

En concreto, el Estado social de derecho no tiene ninguna intención de transformar al Estado por medio de una expropiación de los medios de producción, sino que busca determinar reglas de competencia económica con el propósito de que los beneficios de las acciones del mercado se extiendan a la mayor parte de la sociedad, lo que permite que el trabajo personal represente una verdadera forma de transformación de la realidad de los individuos, indistintamente de su riqueza (Silva Henao, 2012). Como consecuencia, se da la dignidad humana y su materializa, al mostrar una perspectiva de un Estado preocupado por brindar las condiciones materiales que permiten el ejercicio de los derechos y las garantías consignados en la carta magna.

Precisamente, en Colombia, el Estado social de derecho se incorporó en la Constitución Política de 1991 (como parte de la definición general del Estado), se determinaron los alcances de las instituciones jurídicas y se otorgó un orden limitado a las capacidades del Estado. Esto quedó establecido en el artículo 1:

Artículo 1: Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general (Asamblea Nacional Constituyente, 1991, p. 14).

Según la Gaceta Constitucional n.º 1, este artículo se perfiló con ese carácter desde la sección inaugural del proceso de formulación de la Constitución de 1991, fórmula que, por poseer una enunciación similar a la alemana, implica como fines la igualdad, solidaridad y un orden justo. Entendiendo cada una de estas como un proyecto a realizar; además, se incluye la superación de la miseria, la función social de la propiedad, el trabajo como derecho y obligación social, el derecho a la seguridad social y la intervención del Estado en la economía para propender por la justicia social (Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

De esta manera, surgió el Estado social de derecho en Colombia, que posibilita superar el paradigma de la legalidad, como fundamentación autocrática de poder, y da paso a manifestaciones más respetuosas de la condición humana mediante el reconocimiento de derechos fundamentales de la esfera personalísima del ser que no pueden ser afectados por las decisiones de algún país.

A partir de lo anterior, se generó un criterio más o menos globalizado de la idea de dignidad, al que Colombia se adhirió con esta ley fundamental, la cual vinculó íntegramente a su ordenamiento jurídico las disposiciones concernientes a los DD. HH. provenientes del derecho internacional, y, a su vez, enmarcó el funcionamiento del DOPER.

EL DOPER COMO LÍMITE GENERAL DE LAS OPERACIONES MILITARES CON BASE EN LA DIGNIDAD

En la actualidad, las Fuerzas Militares cuentan con un cuerpo doctrinal, fruto de logros operacionales importantes; no obstante, no es un secreto que el Ejército Nacional ha asumido el reto de articular (desde la universalidad de los instrumentos de los DD. HH., el DIH, la normatividad nacional y la reglamentación institucional) todos aquellos componentes que convergen en el ambiente operacional, con la intención de que el comandante y el asesor jurídico operacional tengan la suficiente claridad jurídica, política y militar que les proporcione las herramientas adecuadas para verificar, analizar y evaluar el planeamiento y la conducción de la defensa del Estado.

Como institución del Estado, el Ejército Nacional tiene claro que la confianza depositada por el pueblo colombiano es un activo que reclama el comportamiento ecuánime de sus integrantes y demanda todos sus esfuerzos para mantener, en todo momento, el respeto por los DD. HH. y la aplicación del DIH, como parte de la disciplina, la tradición y el honor militar. En este contexto, ha habido avances importantes, como la creación de la figura del asesor jurídico operacional (AJOPE), cuyo propósito es proveer al comandante un apoyo especializado que afiance la conducción de las operaciones militares dentro de los estándares universales de la legalidad.

A saber, una operación se define como una “acción militar o ejecución de una misión militar estratégica, operacional, táctica, de fuerza, entrenamiento o administrativa” (Ejército Nacional, MFE 1-01, 2017). Como tal, esta debe responder a los imperativos militares y a las necesidades políticas del Estado colombiano, dentro del marco legal vigente; por lo tanto, con base en su conocimiento especializado en el DOPER, y frente a las situaciones operacionales complejas que puedan presentarse, el AJOPE será quien recomiende al comandante aquellas alternativas jurídicas y militarmente viables que contribuyan al cumplimiento de la misión asignada.

El derecho operacional busca unificar y consolidar jurídicamente, a través de una exposición clara y concreta, los criterios que han de orientar el esquema de la misión, la intención del comandante, el concepto de la operación y la maniobra, de modo que quien ejecute la orden de operaciones tenga suficiente claridad frente al objetivo de la operación y a los medios que debe emplear para tal fin (reconociendo los instrumentos que permitirán hacer ver la ventaja militar que proporciona el objetivo a neutralizar, la necesidad militar deducida de la misión asignada y los daños incidentales que se puedan causar).

Así las cosas, los objetivos tácticos y operacionales no riñen con el objetivo estratégico de consolidar el imperio de la ley en el territorio nacional. Todos los

comandantes, en todos los niveles, han de liderar y conducir a sus tropas mediante el ejemplo, el conocimiento y el respeto; asimismo, mantienen la disciplina militar e imparten órdenes legítimas, lógicas, oportunas, claras, precisas y concisas, que permiten el control efectivo racional y prudente del empleo de la fuerza, estimulan el desempeño operacional óptimo de sus tropas y cultivan permanentemente en ellas la firme convicción de respetar los DD. HH. y observar el DIH.

La prioridad elemental del comandante es la de propender por el bienestar y el mejoramiento personal y permanente de sus hombres, a través del estudio de la doctrina militar, el DOPER, la historia, la moral y la ética, la filosofía y la literatura de la guerra, entre otras publicaciones de diversas áreas del conocimiento que le permitan ser una ejemplo para sus subalternos. Esto (aunado con la disciplina, el respeto, el honor militar, la solidaridad y el reconocimiento de la dignidad humana a toda persona) será el eje que guíe las decisiones de su comando.

Colombia es un país de cambios permanentes, en consecuencia, el Ejército Nacional requiere tener una gran capacidad de adaptación, proyección hacia el futuro y ejecución de actuaciones legítimas, en el marco del Estado social de derecho, lo anterior demanda de todos sus integrantes el desarrollo, la innovación y la aplicación de estrategias que permitan neutralizar los diferentes grupos armados organizados (GAO) y grupos delictivos organizados (GDO). En este sentido, el DOPER define los parámetros de actuación de unas FF. MM. modernas, que facilitan y contribuyen al control institucional del territorio y a la neutralización de cualquier amenaza nacional o internacional que pretenda desestabilizar la nación. Los lineamientos dictados por el derecho operacional, como límite punitivo de las operaciones militares, basados en la dignidad, constituye el reflejo de una Fuerza profesionalizada que fortalece sus herramientas operacionales y técnicas con un alto componente de acompañamiento jurídico para potenciar la intención del país de transitar hacia la legalidad, el emprendimiento y la equidad.

En síntesis, el DOPER sirve de guía del comportamiento de las tropas para el cumplimiento de su misión constitucional, integra las reglas de enfrentamiento relativas al uso de la fuerza, de acuerdo con los estándares internacionales en materia de respeto por los DD. HH. y el acatamiento al DIH, y provee enfoque y desarrollo con respecto de lo relacionado con las ciencias militares (como educación, disciplina, defensa, atención a grupos de especial protección constitucional, cooperación internacional, entre otras).

BASES CONCEPTUALES DE LA TEORÍA DE SISTEMAS

Niklas Luhmann es un sociólogo alemán reconocido por su formulación de la teoría general de los sistemas sociales con la cual rompió los esquemas tradicionales del análisis científico, al tratar de vincular analíticamente cosas tan aparentemente dispares como el funcionamiento de un organismo biológico con un sistema informático o un sistema jurídico por medio de la expansión del concepto de la autopoiesis (Maturana y Varela, 1994). Lo anterior resulta bastante complejo, a menos de que se aborde con un nivel de abstracción suficiente para mediar la relación sistema/entorno y las interacciones del sistema propuesto, sean internas (las partes que constituyen el sistema interactúan entre sí para garantizar el mantenimiento de las condiciones que permiten su existencia) o entre un sistema y el entorno (Luhmann, 1998).

Aun cuando la forma abstracta de la teoría da como resultado su aplicación en múltiples campos de conocimiento, en este artículo se hará referencia a la manifestación más conocida del pensamiento de Niklas Luhmann: la teoría de los sistemas sociales (que plantea al sistema jurídico como un subsistema que contribuye al sostenimiento de la complejidad social). Por lo tanto, se propone que, por sus características y su función, el derecho operacional tiene un papel primordial en el sostenimiento de los sistemas jurídicos tal, como se evidenciará más adelante; sin embargo, primero se presentará una serie de apreciaciones y definiciones a fin de que sirva como una introducción breve a la teoría de la complejidad social:

DOBLE CONTINGENCIA

La denominada doble contingencia consiste en que los sistemas se suelen encontrar cerrados operativamente (no todos los actores tienen acceso al sistema), pero al mismo tiempo no logran ser independientes en su totalidad ni tampoco son ajenos a las realidades e interacciones con otros⁴ (Luhmann, 1998); es decir que existe un límite marcado que permite diferenciar el sistema del entorno y sus interacciones. Los sistemas pueden interactuar (y usualmente lo hacen) con otros sistemas o con el entorno, lo que permite formular la relación fundamental de la alteridad, lo cual posibilita que se determine la individualidad del sistema con respecto de los demás y, a su vez, se pueda analizar la forma en que un individuo (aislado operativamente) se comporta e interactúa con todo lo demás.

La doble contingencia es importante para la teoría de sistemas, debido a que pone en evidencia la inviabilidad de un sistema enteramente aislado y demuestra que todo sistema es un sistema de interacciones comunicativas dentro del

4 La clausura operativa hace referencia a que, para el cumplimiento de sus procesos autopoieticos, un sistema no depende del entorno o de un sistema que le sea externo.

cual es capaz de producir cosas por sí mismo desde su interior y, al mismo tiempo, interactuar con su entorno (es decir, crea dos relaciones siempre existentes) (Luhmann, 1998, p. 113).

INTERPENETRACIÓN

Como consecuencia de la doble contingencia, explicada en el acápite anterior, surge otra característica que permite entender la relación sistema/entorno: la interpenetración. Esta se puede comprender como el hecho de que los sistemas se encuentran dentro de una serie de relaciones entre sí que convierten a los sistemas en el entorno de otros; por un lado, esto demuestra la especificidad de la función de cada sistema individual; por otro, la relación que estos poseen con un sistema que los supera en complejidad.

Lo que significa que no se trata únicamente de una intersección en la que dos sistemas comparten algún tipo de funciones en común, sino de un vínculo de codependencia⁵, que permite evidenciar la forma en la cual la teoría de sistemas se encarga de crear niveles de complejidad dentro de los cuales los sistemas interactúan entre sí y con aquellos sistemas que los superan en complejidad y los interpretan como su entorno (Luhmann, 1998, pág. 199)

SENTIDO

Para Luhmann, el sentido puede entenderse como una de las manifestaciones más abstractas dentro de la teoría de sistemas y de la formulación de los mismos, teniendo en cuenta que este hace referencia al conjunto de condiciones determinadas por el sistema, las cuales surgen como consecuencia de las interacciones internas y externas de este, lo moldean y le determinan sus capacidades. Esto demuestra que, en todo caso, un sistema estará determinado por las condiciones que surgen como resultado de la doble contingencia, creando una complejidad que resulta de la existencia y el sostenimiento del sistema y cuyos límites, a su vez, determinan la reproducción de sus condiciones y el desarrollo de las mismas. Luhmann explica lo anterior cuando señala que “ningún sistema de sentido se puede perder definitivamente en el entorno o en sí mismo, ya que siempre lleva implícito el sentido que remite más allá de los límites” (1998, p. 79).

Así las cosas, el concepto de sentido determina todo aquello que el sistema es y lo que no es, puesto que representa la forma en que el sistema hace referencia a sí mismo, creando normas que no puede romper, so pena de dejar de existir en términos del sistema analítico planteado. Además, el sentido es algo de lo cual un sistema no se puede separar, puesto que:

⁵ Entendido aquí como un sistema menos complejo y que encuentra su entorno.

Los sistemas adheridos al sentido no pueden experimentar ni actuar sin sentido; no pueden dinamitar la remisión del sentido al sentido en la cual ellos mismos están implicados ineludiblemente. Dentro de la organización autorreferencial, plena de sentido del mundo, se dispone de la posibilidad de la negación, pero esta posibilidad, por su parte, solo puede ser utilizada con sentido (Luhmann, 1998, p. 79).

En lo referente a los sistemas sociales, como es el caso del sistema jurídico, el sentido hace referencia a las estructuras internas que configuran el interior de un sistema social, en el entendido de que estas estarán constituidas por conceptos de los cuales dependerá directamente la identidad y la sostenibilidad del sistema y que, al no existir materialmente, en razón de la naturaleza comunicativa del sistema social, deberán ser sostenidas por sus participantes para el mantenimiento de la identidad del mismo (Rodríguez y Torres, 2003).

Adicionalmente, esto se puede entender a la luz de las denominaciones dadas por Louis Althusser, quien, fundamentado en Marx, expone que las condiciones de producción del sistema social están llamadas a reproducirse como parte del desarrollo de un sistema, so pena de desaparecer en el tiempo (Althusser, 1970). Finalmente, el sentido es aquella información que determina las condiciones a reproducir.

COMUNICACIÓN

Una salvedad muy importante que hacer dentro de la exposición de la teoría de sistemas de Luhmann es que cuando la comunicación se materializa como un análisis del sistema social, el autor enfatiza en que, aunque parezca evidente, el sistema social no está constituido de personas, ni de instituciones, ni nada similar. Tampoco se compone de cosa material alguna, sino que lo hace únicamente a través de fenómenos comunicativos (mismos que vale la pena aclarar, en razón a la sobresimplificación que se observa comúnmente, al definir la comunicación en términos de la relación emisor/receptor).

En sí misma, la comunicación es un proceso complejo con múltiples momentos que permiten darse cuenta de que esta depende ampliamente de la participación activa de los actores o participantes y de la capacidad que estos tengan para relacionarse tanto con la información como con el lenguaje. Es así que la comunicación solo es viable en términos de sentido, lo cual resulta en una dimensión compleja que no puede pretender que todo mensaje que sea generado por el emisor sea recibido adecuadamente por el receptor. Por el contrario, la comunicación depende de cuatro momentos principalmente: la selección de la unidad de la información, el acto de comunicar, el acto de entender y la aceptación o rechazo del sentido (Luhmann, 1998, p. 140). Es necesario que cada una de estas etapas se

desarrolle adecuadamente para garantizar el transporte idóneo de la información y, con esto, la posibilidad de una comunicación efectiva. Es decir, la identificación plena del sentido.

Lo anterior hace referencia al hecho de que aquello que fue expresado por el emisor, signifique algo concreto, definible y específico para el receptor; de manera que le sea posible identificarlo y que no sea simplemente un ruido dentro de la comunicación, como pasaría en el caso de que un emisor expresara un mensaje en un idioma inteligible o que no respetara las reglas gramaticales de un idioma en concreto. Así, la noción de sentido, tal y como se mencionó, delimita el marco de lo comprensible (en términos comunicacionales) y habilita la comunicación.

La comunicación depende ampliamente de una serie de condiciones que determinan la validez de esta y de su mensaje dentro del sistema. Esto teniendo en cuenta que no toda comunicación se puede considerar relevante para todo sistema y que se hace necesario definirla a través de la relación codificado/no codificado, la cual se usa para explicar que aunque un sistema social se encuentre constituido mediante la comunicación, no toda comunicación es relevante, y esto dependerá de la función y el sentido de la misma, como parte de un sistema.

De tal forma que, dado el caso de que exista una información irrelevante para el funcionamiento o sostenimiento del sistema, esta información puede existir dentro del sistema y expresarse como ruido. Y el sistema se hace impermeable a ser afectado por esta, lo cual causa que toda información sea relevante, siempre que pueda ser entendida por el sistema y no sea únicamente ruido.

SISTEMA Y FUNCIÓN

Para el desarrollo de la teoría de sistemas, es necesario plantear la existencia de un sistema y analizar las relaciones internas y externas que dan como resultado la existencia y el sostenimiento de las condiciones del sistema. Por consiguiente, vale la pena preguntar: ¿cómo se determinan los límites del sistema? Especialmente, considerando que si dichos sistemas fueran meramente analíticos, bien se podría imaginar sistemas con características inconmensurables. Pues bien, la integridad de los sistemas se encuentra mermada principalmente por las funciones de los mismos.

Esta diferenciación es lo que Luhmann denomina como la relación sistema/entorno, la cual se desarrolla mediante la observación en la cual el analista de la situación enmarca los conjuntos que configuran su análisis, usualmente a través de la clausura operativa (Sánchez, 2011; Luhmann, 1996). Esto crea la diferencia entre un sistema y el entorno, lo cual permite definir al primero como “un conjunto de información estructurada y determinada por una función, la cual bien

puede ser una función externa o la misma reproducción de las partes del sistema, dando como resultado una separación de dicho conjunto respecto de la entropía general; es decir, el entorno” (Ocaña, 2016).

La anterior definición permite ver que el sistema se determina por su función y que su función primordial es la reproducción de sus partes. Es necesario traer a colación un concepto que Luhmann extrajo inicialmente desde las ciencias biológicas, pero que se considera aplicable a la teoría de la complejidad social: la autopoiesis. Esta puede ser entendida como la capacidad que tiene un sistema, bien sea conceptual o biológico, de reproducir sus partes y las relaciones que lo sostienen, lo cual permite que persista en el tiempo (Maturana y Varela, 1994, p. 103).

AUTOPOIESIS

La autopoiesis, a veces denominada como “la definición del concepto de vida”, hace referencia a la capacidad que poseen los seres biológicos (en principio) para, mediante sus cuerpos (sistemas), sostener las condiciones que permiten su subsistencia. Sus autores definen este concepto al referirse a las denominadas máquinas autopoieticas:

Las máquinas autopoieticas son máquinas homeostáticas, pero su peculiaridad no reside en esto, sino en la variable fundamental que mantienen constante. Una máquina autopoietica es una máquina organizada como un sistema de producción de componentes concatenados de tal manera que producen componentes que: I) generan los procesos (relaciones) de producción que los producen a través de sus continuas interacciones y transformaciones y II) constituyen a la máquina como unidad en el espacio físico (Maturana y Varela, 1994, p. 68).

Idea que, como se ha expuesto, se transpone a las ciencias sociales mediante el pensamiento de Luhmann, a fin de pensar en una autopoiesis que no hace referencia necesariamente a procesos biológicos, sino que puede desarrollarse en los sistemas sociales (a partir de fenómenos como la comunicación). Un ejemplo de esto se puede ver en el sistema social, cuando el sistema jurídico produce leyes legítimas para sostener la legitimidad del Estado y sus decisiones (todo esto mediante la comunicación). Este tema se detallará más adelante.

RESONANCIA

La resonancia puede entenderse como los momentos en que, a pesar de la clausura operativa y la diferenciación que tiene cada sistema individual con los demás sistemas y el entorno, se generan coincidencias al interior de ellos (Camou y Castro, 1997); en consecuencia, permite que se relacionen informáticamente, al formular información relacionada o coincidente que amplíe la interacción entre

dos sistemas diferentes. Un ejemplo de esto pueden ser los sistemas laborales y los sistemas educativos, que, a pesar de tener finalidades y sentidos diferentes, se ven relacionados en su obligación de atender a las épocas de vacaciones, lo que permite una interacción de los dos sistemas en un mismo contexto que los hace resonar al tiempo (Luhmann, 1998, p. 245)

AUTORREFERENCIA Y RACIONALIDAD

Como se evidenció, la noción de sentido se crea por la doble contingencia y la posición del sistema en referencia con el entorno. Cuando se analiza dicha relación dentro de los límites del sistema, se puede demarcar la forma en la que este se entiende e interactúa con los subsistemas que lo conforman, lo que da como resultado una cierta identidad a partir de la cual surgen las relaciones externas que el sistema desarrolle.

Al crear una serie de normas que delimitan la existencia del sistema y que permiten su subsistencia y el cumplimiento de sus fines, el pensamiento sistemático permite describir la interacción de un conjunto determinado de información al interior del sistema social y la interrelación de la misma con las variantes que le son ajenas y, por lo tanto, pertenecen al entorno (Luhmann, 1998, p. 249).

A continuación, se iniciará un análisis en el cual, a través de la teoría de sistemas, se explicará la función hermenéutica que cumplen los Estados para el desarrollo de la vida de los individuos y, con esto, la función del derecho operacional dentro de un sistema jurídico determinado.

EL SISTEMA ESTATAL Y LA NEGACIÓN DE LA IRRACIONALIDAD

El sistema jurídico, en su calidad de sistema generado a partir del Estado, representa un conjunto de información que, al verse involucrada en un sistema, gana coherencia y sentido, le resta cierto porcentaje de complejidad al entorno y disminuye la entropía⁶ (Castro, 2011).

Esto demuestra que, por su naturaleza organizacional, la mera noción de Estado implica una búsqueda de coherencia y sentido; el denominado 'estado de naturaleza', según los términos de Hobbes, que parece demostrar que los seres humanos no poseen una noción de Estado preestablecida, sino que están llamados a formular estructuras no naturales que les permitan sobrevivir (Santos, 2013). En todo caso, dicha supervivencia parece supeditada a la existencia de estructuras

⁶ Medida que indica el grado de desorden existente dentro de un sistema o su entorno.

organizacionales que se encargan de garantizar un contexto de interacción comunicacional suficiente, en el que las personas puedan, sin caer en la violencia, transferir información y hacerla cada vez más compleja.

Lo anterior parece representar una predisposición de los seres humanos que los hace tender hacia la paz y encontrar en esta un Estado para desarrollarse de mejor manera. Esto se puede comprender desde la perspectiva de Immanuel Kant, en *La paz perpetua*, obra que esboza argumentos que permiten entender a la paz como un contexto deseable, a pesar de la dificultad que representa su materialización, y que la finalidad de los Estados (en su calidad de conjuntos humanos) es la de garantizar, en la mayor medida posible, el contexto social necesario para el desarrollo correcto de las potencias humanas, la libertad, la racionalidad y la moralidad (Kant, 2012).

Dicha predisposición por una serie de condiciones o la búsqueda de las mismas, se encarga de dar sentido al desarrollo del sistema jurídico, puesto que (como parte del contrato social) surge una serie de imperativos asociados a la reciprocidad que permiten garantizar las condiciones deseadas. Así, al generar una norma reconocida por ambas partes, el reconocimiento de la norma común crea ciertas expectativas de comportamiento por medio de las cuales una de las partes juzga prudente hacer una prestación en interés del otro⁷ (Habermas, 1973), lo que provoca el surgimiento de un marco de racionalidad que se encarga de darle sentido al sistema.

En tal sentido, el orden social se genera únicamente mediante dichas expectativas de comportamiento, las cuales, a su vez, representan un marco racional de acción que (además de negar la irracionalidad) ubica la toma de decisiones jurídicas en el marco de la legitimidad (en este caso, definida en una norma general: la Constitución).

La legitimación puede entenderse como aquellas estructuras de roles referidas a actividades e interrelaciones basadas en normas o estándares interiorizados en los sujetos, que representan un consenso general (aunque solo sea implícito) acerca de lo que es justo y propio (Cruz, 2008), lo cual no da lugar a pensar que, al tratarse de un consenso, este pueda simplemente imponerse sobre la generalidad.

Ahora bien, no se puede asumir que la legitimación legal resulte suficiente para ser considerada plenamente legítima, puesto que en el Estado social de derecho se hace insuficiente la legitimidad de origen (autoridad plenamente constituida) y surge la necesidad de la legitimidad de ejercicio, que se da a partir de la satisfacción de determinados objetivos (los cuales no corresponden necesariamente con la voluntad democrática).

7 Para Habermas, los sistemas crean sus propias lógicas de comunicación a fin de generar un marco de racionalidad. Este referente se encarga de dar sentido al mismo sistema.

Esto, en razón a que la Constitución Política de Colombia, respondiendo a las tensiones de fin de siglo, posee un tinte garantista⁸, que determina una serie de obligaciones para garantizar la dignidad de todas las personas, reconociendo unos elementos esenciales que permiten asegurar su igualdad ante la ley y la libertad que les es inherente; por esto, se convierte en un mandato legítimo (Ávila, 2017).

Ante lo anterior, es necesario agregar la posición que da la filosofía del derecho con respecto de la legitimidad. Este la concibe como una justificación del derecho, pues representa su voluntad para acercarse a la justicia, causando que, tal y como explica Legaz Lacambra, la legitimidad o justicia de las normas jurídicas expresa la concordancia o discordancia de esas normas con un determinado sistema de valores (1958, p. 18).

Argumento que liga la discusión con el concepto de nación, la cual busca englobar el contexto de valores que vincula a toda una comunidad, unificándola y definiendo los métodos de interacción que considera válidos. En la actualidad, esta noción se relaciona de forma estrecha con los derechos fundamentales; entendidos estos como normas de carácter supranacional que unen a la totalidad de personas en el mundo en su calidad de seres humanos; concepción básica de justicia (Hierro, 2002, p. 32).

Desde las bases de la fundamentación teórica del Estado en Hobbes, los Estados surgen como consecuencia de la irracionalidad innegable que domina a los hombres cuando carecen de una estructura social en la cual desarrollarse. Esto da como consecuencia lo que el autor denomina ‘estado de naturaleza’, lo que justifica la necesidad de imponer un orden en el que se comprenda la racionalidad como algo peligroso para la vida en comunidad.

En consecuencia, para el presente análisis, el contrato social es entendido como un pacto hipotético desde el cual los seres humanos establecen un conjunto de intereses que impone límites a la civilidad y genera un contexto de habitabilidad y operatividad de los sujetos; es decir, un marco que impone límites y condiciones en las relaciones sociales. Dentro de ese pacto, los derechos también representan condiciones reales (deberes) de las cuales los individuos se encuentran sujetos. Lo anterior formula la necesidad de un estado de civilidad, siendo este el punto en el que surge la racionalidad, que da pie a la posibilidad de interacción y al contrato estatal (entendido como aquel momento en que, a partir de la voluntad popular, se formulan los límites del Estado, se le da inicio a este y se formula lo que se puede definir como el sentido del sistema).

8 Según Luigi Ferrajoli, el garantismo se define como “una corriente de pensamiento criminológico de sesgo contractualista y utilitarista nacida en el seno de la Ilustración italiana que proporcionó, a Estados modernos, ideas sustanciales para transformar el procedimiento judicial y suavizar la ejecución de la pena” (Vilchez, 2018, p. 5).

Así, el sistema jurídico posee un sentido: negar la irracionalidad que existiría, si no existiera sistema alguno que mermara las relaciones sociales. En esto se encuentra la función del sistema jurídico, solo entendible a través de la constitucionalidad, y que define su existencia a partir del sostenimiento de las condiciones mínimas que garantizan el uso y goce de los derechos fundamentales. A su vez, este sistema se relaciona con otros sistemas jurídicos existentes en el entorno, que en este caso sería el sistema internacional, mismo que (como todo sistema social) se desarrolla mediante la comunicación. Lo anterior genera la doble contingencia que posee el sistema jurídico colombiano, al tener un discurso interno con respecto de los derechos fundamentales, que, a su vez, materializan obligaciones de carácter externo y también demuestran la interpenetración del sistema. Todo esto se encarga de generar un marco de posibilidades en el cual se desarrollan los sistemas, en términos de legitimidad, según cumplan o no las funciones del sistema.

Todo lo anterior hace referencia al sistema jurídico general. A continuación, se analizará el sistema del DOPER y su función dentro del sistema jurídico general.

EL SISTEMA DEL DERECHO OPERACIONAL

Para hablar específicamente del sistema del DOPER es necesario ubicarlo dentro de las variantes ya expuestas de la teoría de sistemas. Es decir que el sistema del DOPER existe como un subsistema del sistema jurídico, que está relacionado mediante una doble contingencia, tanto con sus variantes internas (constitucionalidad, legalidad, legitimidad) como las externas al sistema nacional (tratados internacionales y similares); además, posee su sentido y función a través del sostenimiento de las condiciones fundamentales que permiten trascender la irracionalidad. En otras palabras, el DOPER, entendido como el derecho de las operaciones militares, es el encargado de materializar los intereses de la nación, cuando estos buscan proteger el marco de posibilidades que hacen viable la existencia del Estado.

Lo anterior deja en evidencia que el DOPER trasciende, y por mucho, los límites meramente administrativos del Ejército Nacional. No se trata solamente de un sistema que se encarga de administrar la información necesaria para que puedan funcionar las FF. MM., ya que, a pesar de que posea en su interior la normatividad que determina bajo qué términos actuarán las FF. MM, no se limita a un proceso organizacional que busque mantener viva las instituciones, sino que trasciende este fin para perseguir la materialización de los fines del Estado y su función mediante sus actuaciones.

Lo anterior se encarga de formular los límites del sistema del DOPER, creando un marco de posibilidades que tienen las FF. MM. dentro de su actuar, ya que este se comporta como la capa más externa del sistema jurídico, teniendo en cuenta que es mediante dicho sistema que se sostienen las bases que permiten el actuar de los demás subsistemas del sistema jurídico; es decir, la protección del orden constitucional, y, con esto, la protección de los principios que dan forma al contrato social y la civilidad.

De acuerdo con Chiquiza y Gil (2019, p. 24), la construcción de una ‘episteme’ del DOPER implica, inexcusablemente, abordar el alcance de la misión constitucional asignada a la Fuerza Pública, ya que de esta se desprenden las prácticas y los procedimientos operacionales u operativos, se trate de las Fuerzas Militares o de la Policía Nacional, respectivamente. La Corte Constitucional, en sentencia C-058 de 1994, señaló que:

La Fuerza Pública no cumple únicamente sus funciones de manera armada, conforme al rol clásico de las fuerzas militares de protección de fronteras o de la Policía de preservación armada del orden interno, sino que el rol moderno de la Fuerza Pública puede ser más amplio (sentencia C-058, 1994).

De esta manera, queda demostrada no solamente la viabilidad de un sistema del DOPER (existente en términos de interpenetración, sentido y doble contingencia) al interior del sistema jurídico, sino que pone en evidencia el modo en el que la función autopoiética del mismo se encarga de resonar con las demás partes del sistema jurídico. Así, valida su actuar y, en muchos casos, crea las condiciones materiales necesarias para que dichas partes del sistema ejecuten su función.

Además, resalta que, si bien el DOPER posee un vínculo muy grande con las operaciones armadas y con la materialización del poder del Estado en defensa de los intereses de la nación, dicho sistema no ejecuta sus funciones únicamente mediante la fuerza, sino que es mediante la existencia del DOPER que se clarifican los límites de la función constitucional y se protegen los principios que dan como resultado la concepción de sistema jurídico y dota al Estado del contexto necesario que necesita para desarrollarse.

CONTRIBUCIÓN DEL PENSAMIENTO SISTEMÁTICO AL DERECHO OPERACIONAL

Según lo expresado, el DOPER puede ser comprendido como un subsistema del sistema jurídico, encargado de garantizar los límites de la estructura en términos de legitimidad. Todo esto a través de un proceso que tiene que ver con la

administración de la violencia legítima, como parte de la actuación del Estado en desarrollo de la protección multidimensional de los intereses de la nación, según los términos del mandato constitucional.

A continuación, se analizará la forma en que la violencia legítima se fundamenta únicamente a partir de la limitación de la violencia general, enfocada en la delimitación de un contexto suficientemente pacífico, para sustentar la existencia del Estado y la efectividad de todas las garantías constitucionales.

VIOLENCIA LEGÍTIMA

La legitimidad se comporta como un concepto transversal para la concepción del Estado contemporáneo, representando un aumento en la complejidad del sistema jurídico donde se pasa de obedecer las normas en razón de su mera legalidad⁹, para pasar a un marco de referencia más complejo: el de la legitimidad, comprendiendo está a través de las palabras de José Luis Serrano:

Los sistemas éticos individuales o la moralidad social son -como ya hemos dicho- ordenes normativos, aunque no jurídicos. Y todo orden normativo tiene un sistema propio de atribución de validez. Por ello es importante distinguir el problema de la validez ética de una norma moral, del problema de la legitimidad moral de una norma jurídica (Serrano, 1999, pág. 18). Lo cual complementa diciendo “El concepto de legitimidad expuesto por Habermas (1973) es: cualidad en virtud de la cual un orden político merece reconocimiento, y como ella misma indica es predicable solo de órdenes (no de normas) y de órdenes políticos (no jurídicos)” (1999, p. 18).

Lo anterior destaca que la mera legalidad, que fundamentaba la existencia de los sistemas políticos imperialistas y feudales, resulta insuficiente, y que la legitimidad solo surge en el momento en que las condiciones políticas permiten crear un vínculo de obediencia no violento con respecto de un determinado postulado legal. Puesto que, como explica Habermas, las personas legitiman una norma cuando pasan de comprenderla como parte del sistema legal de cosas, para entenderla desde una perspectiva moral de obediencia del orden correcto.

Ahora, el concepto de violencia legítima representa el momento en el que la ejecución de la violencia se entiende como un acto positivo, dado que se ejerce en defensa de los principios constitucionales y las obligaciones del Estado. Por su parte, la función de las FF. MM. implica, en muchos casos, la ejecución de la violencia, cosa que resulta ampliamente cuestionable dentro del desarrollo de un sistema que busca garantizar la dignidad de las personas y la civilidad de sus actos. Por esta

9 Entiéndase como mera legalidad el cumplimiento del procedimiento legislativo común.

razón, es necesario analizar la denominada ‘violencia legítima’, cuya definición depende ampliamente del concepto de poder que Weber explica como: “obtener lo que se pretende dentro de una relación social, de la forma deseada, aún ante la resistencia del otro, sin importar la ocasión en la cual ocurra” (1976, p. 28).

Así las cosas, el poder del Estado representa la posibilidad de que este se imponga en todo caso ante sus administrados. Aun cuando dicha definición es cierta, también lo es decir que los sistemas constitucionales actuales poseen, como parte de su fundamentación, a los DD. HH., lo que implica que hay un marco de posibilidades dentro del cual el poder se ejerce como manifestación válida para la protección del interés general (siendo esto la violencia legítima). Es decir que, bajo ciertas circunstancias, se puede considerar que la violencia es el correcto proceder político y moral, y que, a partir del monopolio de la violencia, se pone en cabeza del Estado, formulando así el *ius puniendi*, como derecho castigador para aquellos que no se subyuguen ante el poder del Estado.

Sin duda alguna, la anterior es una versión muy cruda y simplificada de la violencia legítima, la cual implica que se asuman los roles de los buenos y los malos irreflexivamente. Cosa que parece pertenecer a las guerras antiguas y no a los conflictos actuales (que, por su naturaleza, se merman en su desarrollo a través del DIH).

En consecuencia, la violencia de la evolución de los sistemas constitucionales actuales se debe ejercer únicamente para proteger el orden constitucional y, con ello, el conjunto de condiciones que hacen viable la vida civilizada y el goce de los derechos inalienables (esto reafirma la existencia del DOPER a través de su sentido y su función).

Aunque la violencia no es un producto deseable dentro del desarrollo normal del sistema del DOPER, se suele dar cuando las condiciones discursivas no resultan suficientes, y, en la interacción con los individuos, estos abandonan la racionalidad. Es dicho contexto, y ya no la voluntad de los dirigentes, la que valida el actuar de la violencia en manos del Estado. Manifestando a la violencia como la última salida.

EL DESARROLLO DE LOS SISTEMAS Y LA COMPLEJIDAD COMO SOLUCIÓN PARA LOS CONFLICTOS ARMADOS

La importancia de la teoría de sistemas yace principalmente en la posibilidad de elevar a formas más complejas las diversas manifestaciones humanas, creando Estados más complejos, ejércitos más complejos, sistemas de defensa más complejos, etc. Dicha posibilidad surge únicamente a través del análisis de contextos, que, a su vez,

se ven delimitados por conceptos que buscan que no existan contradicciones para crear así un sistema coherente. Ahora, se mentiría si se afirmara que esa es la forma en la que surgen los sistemas sociales, puesto que, en la mayoría de casos, los sistemas tienen más que ver con un proceso de información que con el devenir del tiempo. Así las cosas, más que evaluar la legitimidad de las instituciones en un sistema, es importante fijarse en su funcionalidad para el cumplimiento de sus fines. De esto es ejemplo el Ejército Nacional, que, mediante sus planes constantes de renovación, se ha encargado de desarrollar una preocupación importante por la adaptación de sus tropas y su institución a las necesidades que surgen en el mundo.

Con este fin, la teoría de sistemas se propone en la presente discusión como un marco de referencia y análisis de las instituciones, las cuales (viéndose obligadas a convivir con las demás instituciones que conforman el Estado y externamente con el marco internacional de DD. HH.) están llamadas a garantizar su autopoiesis y perseguir su función, resonando con la totalidad del sistema (mismo que, por lo tanto, no se puede asumir perfecto o infranqueable). Esto, buscando siempre tener unas Fuerzas que tengan una mayor influencia en los procesos de pacificación y mantenimiento del orden constitucional.

El sistema del DOPER justifica su existencia en la necesidad del Ejército Nacional de estar capacitado para atender a problemáticas de carácter multimodal, las cuales se encargan de sostener los intereses de la nación, garantizando un contexto tendiente a la racionalidad, de manera que esta Fuerza pasa a representar la parte del sistema jurídico enfocada al sentido (en términos de la relación racional/irracional o civilidad/no civilidad). Entendiendo que la protección, mediante la fuerza estratégica y armada de la soberanía nacional y los valores que la representan, significan, en gran medida, la resistencia ante el Estado irracional, que se genera como consecuencia de la violencia. Lo que puede ser entendido, según los términos de Martínez Pacheco, como la concepción de la violencia como relación social y como la negación de la subjetividad (negación del otro) (2016).

La formulación de sistemas, la delimitación de estos y la crítica a su funcionamiento permiten comprender mejor los fenómenos que dan como resultado la evolución de un sistema y su complejidad.

CONCLUSIÓN

EL SISTEMA DOPER COMO LA CLAVE DE LA AUTOPOIESIS CONSTITUCIONAL

Una vez explicadas las bases generales de la teoría de sistemas y la forma en la que estas permiten el análisis de sistemas complejos, como es el caso del sistema jurídico, a modo de conclusión, se pretende exponer la función del sistema del

derecho operacional como parte del sistema jurídico constitucional. Por un lado, se demuestra la aplicabilidad del modelo de Luhmann; por otro, el modo en el que el comportamiento del sistema da como resultado el desarrollo de su interacción con los demás sistemas que lo rodean.

El sistema jurídico colombiano representa un sistema enmarcado a partir de la constitucionalidad, lo que significa que no puede considerarse un bien en sí mismo, sino que se enmarca en el desarrollo de una serie de fines que determinan su función y existencia.

Dicha función se describe en el preámbulo de la Constitución Política:

[...] con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana decreta, sanciona y promulga la siguiente constitución (Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

De manera que, para dar pleno cumplimiento a dichos fines, sumados a las demás obligaciones que impone la Constitución Política, el Estado inicia un proceso de organización mediante la separación del trabajo, creando dependencias específicas para el cumplimiento de una determinada función (ministerios, departamentos administrativos, gobernaciones, alcaldías, etc.), las cuales enfocan sus funciones al cumplimiento de las finalidades del Estado (prueba de lo cual es el organigrama del Estado en sus diversas manifestaciones históricas).

Ahora bien, las bases conceptuales de la teoría de sistemas tienen su fundamento en el concepto de 'autopoiesis', proveniente de las ciencias biológicas, a través del cual se explica que el concepto de vida (o para hacer un mejor paralelismo, el concepto de existencia estructurada) depende de la garantía de una serie de condiciones que periten que el sistema cumpla sus funciones y se perpetúe su existencia. Para el caso concreto del sistema jurídico colombiano, su existencia dependerá de la legitimidad del sistema normativo y de la coherencia de las actuaciones de sus ejecutores.

Entendiendo aquí la legitimidad, según los términos de José Luis Serrano, citados previamente, se presenta un panorama que comprende la legalidad y la legitimidad como puntos diferentes de desarrollo de un sistema jurídico. Esto, teniendo en cuenta que la legitimidad (entendida como el nivel de poder que un postulado normativo puede ejercer sobre las personas que entran en su jurisdicción) pone en evidencia que, en primer lugar, la norma nace formulando su legalidad y, posteriormente, es aceptada por las personas (que generan la legitimidad al obedecerla).

Así pues, asumir que el sistema constitucional es legítimo por su mera existencia sería minimizar su naturaleza de legalidad. Lo importante, en términos de legitimidad, se encontrará en el pleno desarrollo de las obligaciones por la cual fue constituida; por ejemplo, el Estado se legitima en el marco de la legalidad y en el desarrollo de funciones, ello implica la búsqueda de la protección y la garantía de los DD. HH. de las personas.

Ahora, entendiendo que el sistema de derecho operacional, en ejecución de su misión, conduce operaciones militares orientadas a defender la soberanía, la independencia y la integridad territorial y proteger a la población civil y los recursos privados y estatales para contribuir a generar un ambiente de paz, seguridad y desarrollo, que garantice el orden constitucional de la nación, se hace evidente que el sistema del DOPER se desarrolla como el subsistema que, al interior del sistema jurídico, se encarga de garantizar las condiciones mínimas para que los demás subsistemas puedan cumplir su misión. De ahí que su misión se describa en términos de la soberanía, la independencia, la integridad territorial, la protección de la propiedad privada y la generación de un ambiente de paz y seguridad, siendo estos los postulados que definen el marco de civilidad en el que la institucionalidad y la ley pueden darse a plenitud.

En términos de la teoría de sistemas de Niklas Luhmann, el sistema del DOPER funge como la capa de delimitación que enmarca al sistema jurídico general (en términos de la relación civilidad/no civilidad), puesto que en el sistema jurídico solo existen las interacciones racionales. No por esto se debe concebir a las FF. MM. como organismos fuera de la civilidad; por el contrario, por su misión de control de todo lo que se denomine no civilizado, la fuerza legítima tiene la obligación de estar capacitada para mermar los actos no civilizados (siempre desde la civilidad). Aun cuando esto puede crear una desventaja táctica, teniendo en cuenta que en muchos casos los grupos armados organizados no poseen ningún tipo de marco de respeto por los individuos, es precisamente la existencia de este marco lo que ratifica el actuar de la violencia legítima, misma que, por su naturaleza, siempre estará influenciada por las determinaciones que buscan garantizar la dignidad humana (creando la posibilidad de que se ejerza válidamente la violencia dentro del marco de la racionalidad a fin de proteger el sistema constitucional).

Así, el DOPER funge como un límite, que, a partir del sistema constitucional, se encarga de materializar los postulados políticos y morales en normas tácticas que estructuran el ejercicio de la conflictividad y la violencia legítima en el marco de los derechos fundamentales. Por lo tanto, lejos de hacer referencia únicamente a lo castrense, engloba uno de los contextos más importantes a resolver, si se tiene una voluntad realista de paz: los límites de la conflictividad.

Este carácter tan específico, convierte al derecho operacional en una herramienta a la cual se le debe prestar mucha más atención para buscar un entorno pacífico en Colombia, ya que el desarrollo de herramientas de análisis (dadas desde lo jurídico a este tipo de fenómenos) permite una mejor comprensión de estos y contribuye al mejoramiento de la perspectiva propia del sistema del DOPER y sus funciones (teniendo en cuenta que la aplicación del pensamiento sistemático desarrollado por Niklas Luhmann al sistema del DOPER da como resultado la posibilidad de comprender adecuadamente sus límites y sus funciones dentro de la totalidad del fenómeno jurídico).

Comprender el DOPER, en consonancia con la generalidad de la información dada dentro del sistema de derecho, ayuda a desarrollar el pensamiento jurídico organizado, y, con este, el reconocimiento de la importancia de cada una de sus partes; además, posibilita la identificación de contradicciones dentro del sistema y facilita la colaboración armónica del DOPER y los demás subsistemas del sistema jurídico.

REFERENCIAS

- Aguirre-Pabón, J. O. (2011). Dignidad, derechos humanos y la filosofía práctica de Kant. *Vniversitas*, (123), 45-74.
- Althusser, L. (1970). *Ideología y aparatos ideológicos del Estado*. Nueva visión.
- Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Gaceta constitucional No. 1*. <http://babel.banrepcultural.org/cdm/ref/collection/p17054coll26/id/3850>
- Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Gaceta constitucional No. 5*. <http://babel.banrepcultural.org/cdm/compoundobject/collection/p17054coll26/id/3850/show/3756/rec/1>
- Asamblea Nacional Constituyente. (4 de julio de 1991). *Constitucion Política*. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html
- Atria, F. (2004). *¿Existen derechos sociales?* www.cervantesvirtual.com/downloadPdf/existen-derechos-sociales-0/
- Ávila, J. T. (2017). La teoría del Garantismo: poder y constitución en el Estado contemporáneo. *Revista de Derecho*, (47), 138-166. <http://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/derecho/article/viewArticle/8323/10647>
- Camou, A. y Castro, J. (1997). *La sociedad compleja: ensayos en tomo a la obra de Niklas Luhmann*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

- Castro Sáez, B. A. (2011). Aportes de Niklas Luhmann a la teoría de la complejidad. *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana*, 10(29), 283-300.
- Chiquiza, A., y Gil, J. (2019). El derecho operacional como una categoría dentro de la taxonomía del derecho. *Vniversitas*, 139. [https://revistas.javeriana.edu.co/files-articulos/VJ/139%20\(2019-II\)/82562148005/](https://revistas.javeriana.edu.co/files-articulos/VJ/139%20(2019-II)/82562148005/)
- CICR. (15 de julio de 2004). *¿Qué es el derecho internacional humanitario?* Servicio de asesoramiento: <https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/other/dih.es.pdf>
- CICR. (9 de abril de 2008). *¿Cuál es la definición de “conflicto armado” según el derecho internacional humanitario?* <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/article/other/armed-conflict-article-170308.htm>
- Corte Constitucional. (1994). *Sentencia C-058, C-058*. Corte Constitucional.
- Cruz Soto, L. A. (2008). El concepto de legitimidad en la autoridad: elementos de análisis para comprender la relación autoridad-subordinación en el comportamiento administrativo. *Revista Latinoamericana de Administración* (40), 68-82.
- Della Mirandola, G. P. (2010). *Discurso sobre la dignidad del hombre*. <http://www.revista.unam.mx/vol.11/num11/art102/art102.pdf>
- Ejército del Perú. (s.f.). *Misión y visión*. <http://www.ejercito.mil.pe/index.php/nosotros/ejercito-del-peru/mision-y-vision>
- Ejército Nacional. (2017). *Héroes multimisión*. <http://www.fuerzasmilitares.org/notas/colombia/ejercito-nacional/8152-transformacion-del-ejercito.html>
- Ejército Nacional. (2017). Manual fundamental del Ejército (MFE) 1-01, *Doctrina*. https://www.cemil.mil.co/centro_educacion_militar/examenes_competencia/manuales_fundamentales_ejercito/mfe_1_01_doctrina_407461
- Ejército Nacional. (2017). Manual fundamental del Ejército (MFE) 6-27, *Derecho operacional terrestre*. https://www.esmic.edu.co/recursos_user///MFE%206-27%20DERECHO%20OPERACIONAL%20TERRESTRE-2.pdf
- Ejército Nacional. (2019). *Misión y Visión*. https://www.ejercito.mil.co/conozcanos/mision_vision_362168
- ESMIC. (2018). *Observatorio de Derecho Operacional*. https://www.esmic.edu.co/oferta_academica/pregrados/facultad_derecho/observatorio_derecho_operacional
- Fundación Ideas para la Paz. (2018). *La transformación del Ejército Nacional. Una mirada comparada con los ejércitos mas modernos del mundo*. http://ideaspaz.org/media/website/FIP_Transformacion_ejercito.pdf
- Gallego, G. M. (2003). Sobre el monopolio legítimo de la violencia. *Revista Nuevo Foro Penal* (66).

- García, J. I. (1987). *Justicia e igualdad en Luhmann*. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/142130.pdf>
- Habermas, J. (1973). *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Suhrkamp.
- Held, D. (1991). *Modelos de democracia*. Alianza Editorial.
- Hierro, L. (2002). *El concepto de justicia y la teoría de los derechos*. Alianza Editorial.
- Hobbes, T. (1651). *Leviatán*.
- Jiménez-Reina, J., Gil-Osorio, J. F., & Acosta-Guzmán, H. (2018). Incidencia de las empresas militares de seguridad privada sobre el derecho internacional humanitario. *Revista Científica General José María Córdova*, 17(25), 113-129. <https://doi.org/10.21830/19006586.370>
- Kant, I. (1784). *Qué es la ilustración*. <http://puncocritico.com/2017/05/17/que-es-la-ilustracion-immanuel-kant-1784/>
- Kant, I. (2012). *Sobre la paz perpetua*. AKAL.
- Legaz Lacambra, L. (1958). Legalidad y Legitimidad. *Revista de Estudios Políticos*, (101), 5-24.
- Luhmann, N. (1996). *La ciencia de la sociedad*. Anthropos.
- Luhmann, N. (1997). *Observaciones de la modernidad. Racionalidad y contingencia en la sociedad moderna*. Paidós.
- Luhmann, N. (1998). *Sistemas sociales. Lineamientos para una teoría general*. Anthropos.
- Martínez Pacheco, A. (2016). La violencia conceptualización y elementos para su estudio. (46).
- Martínez, M. (2008). Hobbes y la moral egoísta en el estado de naturaleza. *Ideas y Valores* 57(136), 5-25.
- Maturana, H. y Varela, F. (1994). *De máquinas y seres vivos*. Lumen.
- Mejía, J.C. (13 de diciembre de 2018). El derecho operacional: elemento clave para entender el conflicto colombiano. *La silla vacía*. <https://lasillavacia.com/silla-llena/red-de-la-paz/historia/el-derecho-operacional-elemento-clave-para-entender-el-conflicto>
- Ministerio de Defensa Nacional. (28 de enero de 2014,). *Decreto 124*. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjurMantenimiento/normas/Normal1.jsp?i=56542>
- Navarro, P. (2014). Lo que comen los niños franceses en el almuerzo del colegio es un ejemplo para el resto del mundo. *UPSOCL*. <http://www.upsocl.com/mujer/lo-que-comen-los-ninos-franceses-en-el-almuerzo-del-colegio-es-un-ejemplo-para-el-resto-del-mundo/>

- Nikken, P. (1994). *El concepto de derechos humanos*. En R. Cerdas, y R. Nieto. Prometeo.
- Ocaña, A. O. (2016). *Niklas Luhmann: nueva teoría general de sistemas*. Distribooks Editores.
- República de Argentina. (s.f.). *¿Cuál es la misión del Ejército Argentino?* <https://www.argentina.gob.ar/ejercito/mision-vision-objetivo>
- Rodriguez, D., & Torres, J. (2003). Autopoiesis la unidad de una diferencia Luhmann y Maturana. *Sociologia*, Porto Alegre (9), 106-140.
- Román, J. M. (2013). Acerca del concepto de naturaleza en Thomas Hobbes: derecho natural y ley natural en El Leviatán. *Espíritu LXII* (145), 95-123.
- Sanchez, G. (2011). Resumen sinético del sistema social de la ciencia según Niklas Luhmann. *Revista Mad Universidad de Chile* (24), <http://www.facso.uchile.cl/publicaciones/mad/24/gsanchez02.pdf>.
- Sen, A. (2002). *El derecho a no tener hambre*. Universidad Externado de Colombia.
- Serrano, J. L. (1999). *Validez y vigencia*. Trotta.
- Silva Henao, J. F. (2012). Evolución y origen del concepto de “estado social” incorporado en la Constitución Política colombiana de 1991. *Ratio juris* (7), 141-158.
- Torres Oviedo, J. M. y Hernández Palma, O. I. (2015). Legitimidad democrática y derechos básicos: la ética del discurso como núcleo de una teoría democrática. *11*(1).
- Vilchez, M. A. (2018). *Garantismo penal, crisis del derecho*. <https://fcp.es/wp-content/uploads/2018/01/Mar%C3%ADa-%C3%81ngeles-V%C3%ADlchez-Gil-Garantismo-penal.-Crisis-del-Derecho.pdf>
- Weber, M. (1976). *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*. 4. edición. Tubinga.

CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO

Mejía Azuero, J. C. y Suárez Mendoza, A. (2020). 'Justicia transicional': ¿Un concepto construido o en formación?

Estudios en Seguridad y Defensa, 15(29), 159-177.

<https://doi.org/10.25062/1900-8325.247>

**JEAN CARLO
MEJÍA AZUERO²**

**ANGÉLICA
SUÁREZ MENDOZA³**
*Universidad Pontificia
Bolívariana de Medellín*

FECHA DE RECEPCIÓN

9 de marzo de 2020

FECHA DE ACEPTACIÓN

3 de mayo de 2020

PALABRAS CLAVE

Justicia transicional, Derecho Internacional Humanitario, Derecho comparado, Conflicto armado interno.

KEYWORDS

Transitional Justice, International Humanitarian Law, Comparative law, Internal armed conflict.

PALABRAS-CHAVE

Justiça Transitória, Direito Internacional Humanitário, Direito comparado, Conflito armado interno.

'Justicia transicional': ¿Un concepto construido o en formación?¹

"Transitional justice": a concept constructed or in formation?

"Justiça de transição": um conceito construído ou em formação?

RESUMEN

La justicia transicional es la herramienta jurídico-política que implementa un Estado, en virtud de su soberanía y en cumplimiento de sus obligaciones internacionales, destinado a investigar, judicializar y sancionar penalmente, si fuere el caso, a los presuntos máximos responsables de violaciones graves a los Derechos Humanos (DD. HH.) o graves infracciones

1. Artículo de revisión resultado del grupo de investigación "Grupo en Estudios Políticos" de la Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín.
2. Doctor en Derecho de la Universidad Externado de Colombia, posdoctor en Derecho de la Universidad Nacional, Colombia, abogado y especialista en Derecho Administrativo de la Universidad Militar Nueva Granada. Asesor y consultor en Derecho Internacional Humanitario, Derechos Humanos y Derecho Operacional. Perito internacional ante el Sistema Interamericano. Docente universitario y profesor visitante e investigador en el "Grupo en Estudios Políticos" de la Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín. Grupo de investigación "Victus". Contacto: jeanmejia3@gmail.com
3. Abogada asociada en Mejía, Ardila & Asociados. Investigadora en Derechos Humanos y magíster en Derechos Humanos de la Universidad Santo Tomás. Grupo de investigación "Victus". Contacto: angelicadelpilar9@gmail.com

al Derecho Internacional Humanitario (DIH), de forma excepcional y bajo garantías procesales reales. Su literatura relacionada es amplia, en cuanto a la conceptualización, y existen definiciones que van desde lo jurídico hasta lo sociológico y antropológico, pasando también por los diferentes escenarios políticos y académicos, a la par de su aplicación práctica, en prioridad de la justicia restaurativa y reparadora sobre la retributiva, con el propósito de superar la violencia generada en los territorios con casos de violaciones graves a los DD. HH. e infracciones al DIH. El presente documento es una revisión de dichos conceptos, su aplicación y perspectivas.

ABSTRACT

Transitional justice is the legal-political tool that a State implements by virtue of its sovereignty and in compliance with its international obligations. Intended to investigate, prosecute and penalize, if applicable, the alleged perpetrators of serious violations of Human Rights (HH. RR.) or serious violations of International Humanitarian Law (IHL), its related literature is extensive in terms of to the conceptualization, of which there are definitions that range from the legal to the sociological and anthropological, also passing through the different political and academic scenarios, along with its practical application, in priority of restorative and reparative justice over retributive, with the purpose of overcoming the violence generated in the territories with cases of serious human rights violations and breaches of IHL. This document is a review of these concepts, their application, and perspectives.

RESUMO

A justiça transicional é o instrumento jurídico-político implementado por um Estado em virtude da sua soberania e em conformidade com as suas obrigações internacionais. O seu objectivo é investigar, processar e punir criminalmente, se necessário, os supostos responsáveis por ou violações graves dos Direitos Humanos (DH) ou violações graves do Direito Humanitário Internacional (DIH), a sua literatura conexa é ampla em termos de conceptualização, Existem definições que vão desde a jurídica até à sociológica e antropológica, bem como os diferentes cenários políticos e académicos, juntamente com a sua aplicação prática, dando prioridade à justiça restaurativa e reparadora sobre a justiça retributiva, com o objectivo de ultrapassar a violência gerada nos territórios com casos de violações graves dos Direitos Humanos e violações do Direito Internacional Humanitário. O presente documento é uma revisão destes conceitos, da sua aplicação e perspectivas.

INTRODUCCIÓN

En la actualidad, un lugar común a nivel académico, principalmente en el mundo de las ciencias sociales y en el jurídico, es la superación de escenarios de macrocriminalidad política, crímenes de sistema o crímenes nucleares; en otras palabras, la búsqueda de una nueva justicia, posterior a una época de violaciones graves a los DD. HH. y/o de graves infracciones al DIH ocurridas al interior de un Estado o en uno o más entes y/o territorios ligados a una autoridad estatal.

Análogamente a las herramientas jurídico-políticas utilizadas desde que termina un régimen autoritario o se acaba la guerra o conflicto (con el propósito de visibilizar, dignificar y reparar a las víctimas causadas por una violencia estructural), se crea la conciencia de que tales actos no se pueden repetir y se determina la sanción adecuada a los victimarios. A dicha conciencia se le ha denominado ‘justicia transicional’ (Kritz, 1995), ‘justicia posconflictual’ (Bassiouni, 2002), o ‘justicia de transición’ o ‘para la transición’ (Ambos, Malarino y Elsner, 2009).

Asimismo, el abordaje de esta aproximación político-jurídica de justicia es multidisciplinar y extendida (Ambos, Malarino y Elsner, 2009), lo que hace que el tema de cómo superar un pasado violento haga parte de los conflictos a nivel mundial y que comiencen a ser parte de su agenda, permeando la actuación de los principales actores de la comunidad internacional, como las Naciones Unidas (ONU), la Organización de Estados Americanos (OEA) y sus similares a nivel europeo, africano y, en menor escala, asiático.

La justicia de transición y sus herramientas deben apuntar a la creación de un sistema contextualizado, dignificante (para todas las víctimas) e integrador (múltiples instrumentos) por parte de los Estados, con el fin de superar un pasado traumático por el nivel de violencia estructural. La misma ha sido objeto de revisión por instancias internacionales y regionales de DD. HH., lo cual ha generado su propia interpretación y fijado límites y prohibiciones para los Estados; sobre todo, en ciertos temas relacionados con el epicentro de este abordaje: las víctimas y sus derechos a la verdad, la justicia, la reparación integral, las garantías de no repetición y las medidas de satisfacción.

DEFINICIONES DE JUSTICIA TRANSICIONAL

De acuerdo con la literatura reconocida sobre el tema, el término ‘justicia transicional’ (*transitional justice*) fue utilizado por primera vez por Neil Kritz (1995) para interpretar adecuadamente el sistema de mecanismos judiciales (casi todos

enfocados al derecho criminal) necesarios para investigar, juzgar y sancionar los casos graves y las violaciones masivas a los DD. HH. en Europa central y en la región centroamericana.

Por una parte, el término ‘justicia’, en la primera fase conceptual de la justicia de la transición, estuvo totalmente influido por lo jurídico (específicamente, en materia penal), tomando como referente el juzgamiento de los alemanes, japoneses y, en menor medida, de otros nacionales pertenecientes al denominado ‘eje ROBERTO’ (Roma, Berlín, Tokio), luego de la terminación de la Segunda Guerra Mundial. Por otra, el término ‘transición’ fue utilizado para denotar el cambio de un régimen autoritario a uno democrático, o el paso de una guerra internacional o civil (hoy eufemísticamente denominada ‘conflicto armado’) a una democracia (Fisas, 2004), y las medidas de todo tipo (reformas como garantías de no repetición) que se deberían generar para transformar un Estado y una sociedad afectada por una violencia estructural durante un lapso de tiempo.

Estas aproximaciones conceptuales primigenias permiten un acercamiento al concepto de ‘justicia para la transición’ y, sin duda alguna, marcan el significado histórico que se le ha venido dando al término en diferentes instancias académicas, políticas, jurídicas, judiciales y sociales; además, han generado la base de políticas públicas para la superación de rupturas constitucionales en muchos Estados y han atravesado por periodos de violencia, considerada como ‘macrocriminalidad’ (Amony y Baines, 2013).

Adicionalmente, hay que decir que, en la actualidad, el término ‘justicia transicional’ puede generar muchas ambigüedades, dudas y vacíos, incluso en la elaboración de procesos de reconstrucción del tejido social y la institucionalidad, con el propósito de superar los problemas del pasado, ambigüedades tales como estructurar un sistema transicional con una responsabilidad exclusiva del Estado (cuando se pasa de una dictadura o un régimen autoritario a una democracia), o cuando objetivamente no se encuentra una situación de violencia generada por la entidad estatal.

En consecuencia, el tipo de medidas para superar grandes crímenes, en términos amplios, también ha sido conocido como ‘justicia de transición’ (ONU, 2004), ‘justicia en épocas de transición’ (Benavides, 2013) y ‘justicia posconflictual’ (Bassiouni, 2002), como se indicó en párrafos precedentes; términos que solo se pueden entender adecuadamente desde un enfoque puntual sobre el tipo de violencia del pasado que se quiere superar; es decir, bien sea la existencia de dictaduras y regímenes autoritarios o totalitarios en concreto, o de un conflicto armado internacional o interno, incluso si la transición se origina en casos de violaciones graves de los DD. HH., sin que sea producida en las situaciones de violencia descritas (Teitel, 2000), tal y como se muestra en la siguiente figura:

Figura 1. Origen del sistema de transición y situaciones de violencia

ORIGEN DEL SISTEMA DE TRANSICIÓN 1	ORIGEN DEL SISTEMA DE TRANSICIÓN 2	ORIGEN DEL SISTEMA DE TRANSICIÓN 3
<ul style="list-style-type: none"> • Guerras internacionales (II Guerra Mundial) 	<ul style="list-style-type: none"> • Dictaduras (posteriores a la II Guerra Mundial) • Guerras civiles 	<ul style="list-style-type: none"> • CANI • Violaciones graves a los DD. HH. sin dictadura o autoritarismo

Fuente: Elaboración propia (2020)

En consecuencia, se genera un primer eje problemático sobre la justicia de transición en relación con los aspectos puntuales vinculados con el tipo de herramientas a aplicar en situaciones fácticas específicas, pues se terminan imponiendo aspectos conceptuales generales elaborados de forma más teórica y académica (Benavides, 2013, p. 11) que empírica, posiblemente derivados de un trasplante equivocado de términos desarrollados por órganos de DD. HH. desde la experiencia comparada.

Habrà de precisarse que el trasplante es aquella migración de principios, conceptos jurídicos o metodologías, bien sea de otros Estados hacia el propio, o de organismos intergubernamentales frente a Estados obligados a cumplir obligaciones derivadas de instrumentos internacionales (Choudri, 2007). En términos de Carlos Bernal Pulido (2015), el trasplante es una de las manifestaciones de interacción de los sistemas jurídicos dentro de un contexto de globalización; de paso indica que, frente a cada migración, se debe analizar si existe alguna razón que justifique el trasplante y si la migración resulta apropiada o no (pp. 60–61). Seguidamente, amplía la idea en la cual postula que los trasplantes de conceptos o metodologías dependen de la existencia de una justificación en abstracto para el uso de estos.

Resulta claro que existe un sinnúmero de debates en torno a los trasplantes y la forma en que se efectúan, aclarando que cuando provienen del Derecho Internacional Público (DIPUB) se suelen encontrar fundamentados en la existencia de obligaciones estatales que provienen de manifestaciones soberanas de los Estados, en virtud de la suscripción de instrumentos internacionales o de la aplicación de la costumbre internacional.

No obstante, esas obligaciones estatales tienen que ponderarse de acuerdo con la situación del receptor de una eventual migración, lo cual causa, por lo menos, dos problemas más; en primer lugar, las presiones de todo orden, surgidas de tribunales y organizaciones internacionales, sustentadas en interpretaciones inadecuadas en relación a situaciones internas concretas; en segundo lugar, la

posición interna de las autoridades (entre ellas, las judiciales) acerca de que las situaciones fácticas correspondan exactamente a las producidas en el escenario de origen (en este caso, tribunales y organizaciones internacionales o, incluso, otros países).

El escenario anterior cobra mayor relevancia a nivel explicativo, a través del debate actual entre una concepción amplia del control de convencionalidad (Quinche, 2014) ligada con la importancia del bloque de constitucionalidad en el caso colombiano. Por ello, de acuerdo con Bernal Pulido (2015), sostiene respecto a los trasplantes o migraciones normativas:

El derecho se encuentra arraigado en las actitudes y el bagaje jurídico de los servidores públicos y los abogados de cada cultura. Más aún, estos elementos determinan, al menos en parte, el significado de las reglas jurídicas. Esta singularidad explica el profundo debate que los trasplantes en materia jurídica han generado (pp. 61-62).

Un ejemplo de los problemas originados por los trasplantes se encuentra en la aplicación en la Argentina de una interpretación de la Sentencia Barrios Altos contra el Perú (caso de amnistía en un conflicto armado no internacional), proferida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2001), dentro de un contexto de reapertura de procesos judiciales en contra de militares, civiles, jueces, fiscales, sacerdotes y empresarios. Lo anterior ha generado cambios con consecuencias políticas, ideológicas y mediáticas entre las dos versiones (Crenzel, 2007) del prólogo del informe sobre la verdad acerca de la desaparición forzada en ese país durante la dictadura (1976-1983), conocido como *Nunca más*.

El informe originado en la CONADEP, presidida por el literato Ernesto Sábato (el primer prólogo fue del año 1984; el actualizado, del año 2006), ha tenido un cambio y ha pasado de la concepción de la existencia de los ‘dos demonios’, sobre la existencia de un terrorismo subversivo y otro estatal, a la concepción de que el único terrorismo que existió en la Argentina fue el de Estado. Esto, junto con otras actuaciones políticas y judiciales, ha propiciado nuevos odios, revalidado otros y causado una crisis institucional que se ahonda con el pasar de los días. Además de la persecución a varios sectores, incluso judiciales, y de un derecho penal revalidado del enemigo, a pesar de haberse superado la violencia política hace más de treinta y dos años (Olásolo, 2007, p. 2).

Vale la pena observar el escenario descrito en una situación específica. Es famoso el caso del juez Federico Hooft, declarado inocente recientemente en el máximo nivel judicial (2014), luego de haber sido acusado de apoyar a la dictadura argentina al supuestamente negar y no tramitar el *habeas corpus* de los desaparecidos en Mar del Plata, lo cual demostraba toda la politización de los conceptos y discursos con fines exclusivamente justificatorios de persecuciones criminales.

El testigo principal de descargo del juez Hoofft fue el fiscal en el proceso penal contra las juntas militares (1976–1983) Julio César Strassera (1933–2015) y la prueba reina documental también de descargo fue el informe de la inteligencia policial del régimen militar, en el que se daba cuenta del peligro que representaba dicho juez en Mar del Plata para el “gobierno de facto” (Nación, 2014); además, se acompañó del informe de la CIDH de 1980 sobre Argentina, que reconoció la labor de dicho juez (CIDH, 1980; Nación, 2015).

El caso anterior, como se ha descrito en otras investigaciones (Mejía, 2009a), es uno más dentro de la larga lista de injusticias cometidas so pretexto de luchar contra la impunidad, como el caso del juzgamiento a los autores de la masacre de Malmedy al finalizar la Segunda Guerra Mundial, parte del famoso informe *American atrocities in Germany* del juez Van Roden (1949), publicado en *The Progressive*; el caso Yamashita, sentenciado a muerte por un tribunal organizado por el general MacArthur (Yamashita había derrotado militarmente en batalla a MacArthur), cuando perdió totalmente la comunicación con sus tropas en las Filipinas y fue juzgado por responsabilidad objetiva por ser el máximo comandante militar en el área; o el caso de Adolf Eichmann, quien fue secuestrado en Buenos Aires y juzgado en Israel, bajo la doctrina *male captus bene detentus*, desarrollada por la misma Corte Suprema de Justicia de los EE. UU., en los casos Ker y Frisbie (Mejía, 2012).

Desde esta perspectiva, podrían surgir al interior de los Estados trasplantes que conducirían a situaciones equivocadas, como sería en el caso del Sistema Interamericano de protección de los derechos humanos (SIDH). Esto, debido a las siguientes causas:

1. Concepción y análisis equivocado sobre la situación fáctica que genera un pronunciamiento internacional, como confundir escenarios de autoritarismo con CANIS, en donde existe, incluso fácticamente, democracia (Cte. IDH, 1997).
2. Un trasplante inadecuado del sistema de principios y estándares desarrollados para otro tipo de contextos (Cte. IDH, 2012).
3. Confusión entre los principios del DIDH con los del DIH (Cte. IDH, 2013b).
4. Una interpretación inadecuada de posibles convergencias entre el DPI y el DIDH (Cte. IDH, 2006e).
5. Confusión frente a los contextos en los que se desarrolla un tipo de violencia que genera la necesidad de aplicar herramientas de justicia para la transición (Cte. IDH, 2007b; Cte. IDH, 2015a; Nash y Sarmiento, 2007).

6. Descontextualización acerca de la evolución doctrinal sobre el papel y la aplicación del derecho penal en escenarios transicionales diversos a los de superación de regímenes autoritarios (CIDH, 2014).
7. Subsunción del DIH y de sus principios en el DIDH (Cte. IDH, 2013a).

DEFINICIONES ORIGINADAS EN LA NECESIDAD DE ENJUICIAR EL PASADO PENALMENTE

Los orígenes de la justicia transicional no se encuentran necesariamente en el enfoque criminalizador del pasado, a nivel estatal, sino en la iniciativa de crear una corte penal, a nivel internacional, que persiguiera ciertos crímenes considerados graves y generados principalmente en contiendas bélicas.

De hecho, en 1872, Gustave Moynier (Mejía, 2009), cofundador del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), realizó la primera propuesta seria de creación de un tribunal internacional permanente que juzgara los crímenes cometidos contra los usos y las costumbres de la guerra; especialmente, luego de la confrontación bélica franco-prusiana (1870–1871). Lo anterior ha sido visto como una forma de superar un pasado violento, con un enfoque en el DIH y no en los DD. HH. o el DIDH, como sucede en la actualidad casi en forma exclusiva. El origen desde esta perspectiva del enfoque de justicia propuesto fue criminalizar los excesos durante la guerra, con un enfoque de víctimas militares y, excepcionalmente, civiles.

Para Lindermann (2004), la expresión ‘*transitional justice*’ hace relación a una “tarea de aplicación” (entendiendo aplicación como el proceso de transformación social a partir del enjuiciamiento penal de los hechos del pasado) para una sociedad en transición entre un Estado sin derecho a un Estado de derecho (p. 94). Por ello, concibe a la Corte Penal Internacional (CPI) como una herramienta esencial para superar el pasado, a través de la persecución penal y la búsqueda de la verdad (también ver Nino, 2006, p. 51).

Con respecto del caso chileno, en el concepto de José Luis Guzmán Dalbora, por ‘superación de un pasado conflictivo’ se entiende tan solo al enjuiciamiento penal de los crímenes perpetrados en esas anteriores circunstancias y a la reparación de las víctimas por parte del Estado (Ambos, 2009, p. 206). Mientras que Alejandro Aponte (Ambos, 2009, p. 243) afirma que es en el llamado derecho penal diferencial en el que se podría concentrar más la reacción penal, en el contexto de fórmulas de ‘justicia transicional’.

Para el Centro Internacional de Justicia Transicional (ICTJ), esto hace referencia al conjunto de medidas judiciales y políticas que diversos países han utilizado como reparación por las violaciones masivas de derechos humanos. Entre ellas figuran las acciones penales, las comisiones de la verdad, los programas de reparación y múltiples reformas institucionales. De hecho, las primeras medidas reconocidas por este afamado organismo son las penales, ejercidas contra los criminales considerados de mayor responsabilidad.

El Consejo de Seguridad de la ONU, en el año 2004, en el “Informe sobre el Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos”, estableció la siguiente definición:

8. La noción de “justicia de transición” que se examina en el presente informe abarca toda la variedad de procesos y mecanismos asociados con los intentos de una sociedad por resolver los problemas derivados de un pasado de abusos a gran escala, a fin de que los responsables rindan cuentas de sus actos, **servir a la justicia** y lograr la reconciliación⁴.

Para los efectos de este aparte, y en el sentido del informe de la ONU (2004), vale la pena resaltar que existe una clara tendencia de circunscribir el término ‘justicia’ al ámbito penal, con lo cual, en un comienzo, se podría advertir la existencia de dos ámbitos: un ámbito de derecho penal reduccionista (en Ambos, derecho penal diferencial) y una concepción de derecho penal retributivo, más cercano a la concepción de venganza (Orozco, 2005; Uprimny, 2006, p. 26; Pastor, 2004).

En ese sentido, para la ONU, es fundamental la complementariedad entre lo judicial y extrajudicial:

Tales mecanismos **pueden ser judiciales** o extrajudiciales y tener distintos niveles de participación internacional (o carecer por completo de ella), **así como abarcar el enjuiciamiento de personas**, el resarcimiento, la búsqueda de la verdad, la reforma institucional, la investigación de antecedentes, la remoción de cargo o combinaciones de todos ellos (ONU, 2004, p. 6)⁵.

En ese sentido, tener precedentes del Derecho Penal Internacional (DPI) y del Derecho Internacional Penal (DIP), integradores de la justicia de transición en experiencias como las de Núremberg, el lejano Oriente, Dachau, la antigua Yugoslavia, Ruanda, y casos como los de Yamashita, Eichmann y Hussein, pueden no solo conducir a alabar la justicia penal de vencedores (Orozco, 2005, p. 50) y la justicia politizada (criticada, por ejemplo, en los casos de los tribunales *ad hoc* por el origen de su mandato), sino a convertir la justicia penal en transición en un

4 Negrillas propias.

5 Negrillas propias.

nuevo escenario de guerra (Nino, 2006), con lo cual se desvanece el más mínimo intento de reconciliación social.

La posición asumida de tiempo atrás ha sido la de indicar que, en un contexto de justicia de transición, no puede persistir aquella concepción de justicia penal sustentada en Núremberg, el lejano Oriente y los procesos de Dachau, pero tampoco puede sobrevivir una concepción de persecución penal sin límites que irrespete los DD. HH. y el DIDH, como es el caso de ciertas extradiciones solicitadas con el ánimo de procesar a personas vinculadas con actos de guerra, terrorismo o violaciones graves de los DD. HH., dentro del epicentro del nuevo DIP.

En este sentido, aquí se evidencia otro grave problema conceptual de la justicia de transición desde un enfoque criminal, pues ya, en el siglo XXI, el paradigma de la persecución penal de personas naturales por la comisión de crímenes de sistema ha terminado cediendo en lo teórico ante posiciones más amplias de generación de verdad extrajudicial (esencialmente, a través de comisiones de la verdad), justicia administrativa (e incluso civil) y reparaciones de diferente naturaleza. No obstante, en la práctica, el discurso sigue siendo altamente retributivo y tiene el hábito de justicia de vencedores o la justicia politizada o de venganza (Nino, 2006; Pastor, 2004; Ibañez, 2014).

A pesar de la nueva concepción de un nuevo DPI, más objetiva y garantista, también se encuentra la problemática generada por la exigencia, desmedida a veces, de algunos grupos en torno a la aplicación de un derecho penal maximalista y retributivo frente a los agentes del Estado (Cte. IDH, 2005b) que han cometido violaciones graves a los DD. HH. o incluso infracciones graves al DIH, sin importar el contexto en el cual se generaron; es decir, en tiempos de paz o en circunstancias relacionadas con una guerra.

Al tener en cuenta los presupuestos anteriores, es posible finalizar este acápite proponiendo una definición de justicia de transición sustentada en la necesidad de criminalización del pasado, con el propósito de superar un escenario violento de violaciones graves a los DD. HH. y de infracciones graves al DIH:

La justicia para la transición se entiende como aquel sistema de herramientas y mecanismos jurídico-políticos que implementa un Estado, en virtud de su soberanía y en cumplimiento de sus obligaciones internacionales, destinado a investigar, judicializar y sancionar penalmente, si fuere el caso, de forma excepcional y bajo garantías procesales reales, a los presuntos máximos responsables de violaciones graves a los Derechos Humanos (DD. HH.) o graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH), cometidas dentro de un contexto de autoritarismo o en medio de conflictos armados de diferente naturaleza, siempre priorizando la justicia restaurativa y reparadora sobre la retributiva.

Las herramientas propias de esta forma especial de concebir la justicia se encuentran destinadas a satisfacer, como parte de un sistema dignificante, los derechos de todas las víctimas de los crímenes del sistema, a obtener prioritariamente la verdad judicial y una reparación integral, así como garantías de no repetición, como consecuencia de la sanción penal de los máximos responsables o de quienes hayan tenido un papel o rol preponderante en la comisión de dichas conductas, sin importar su ubicación dentro de organizaciones *de iure* o *de facto*.

Las herramientas de este tipo de justicia, en lo penal, son diversas y corresponde desarrollarlas e implementarlas a cada Estado, como consecuencia de la autonomía y libertad de configuración normativa, y con el propósito de superar, dentro de contextos particulares, la violencia generada en su territorio, siendo límites a esa soberanía las obligaciones asumidas internacionalmente; de forma especial, las relacionadas con el cumplimiento de instrumentos suscritos y aprobados en materia de derechos humanos, las que constituyen normas imperativas y las que tienen como origen el derecho consuetudinario (especialmente, en materia del DIH).

DEFINICIONES ORIGINADAS EN UN ENFOQUE MULTIDISCIPLINAR PARA SUPERAR UN PASADO VIOLENTO

Paulatinamente, la justicia para la transición ha ido separándose de la mirada estricta de lo jurídico a fin de llegar a escenarios más relacionados con las ciencias sociales (especialmente, con la sociología, la sociología jurídica, la ciencia política, la antropología, etc.). Este tipo de miradas es necesario para entender, enfrentar y superar el pasado violento de una forma más próxima a la vivencia y el sufrimiento de las víctimas, y ha venido generando nuevas formas de aproximación conceptual acerca de la justicia de la transición o la justicia del posconflicto o la justicia de la posguerra (O’Donell, 1997, p. 262). Incluso, en la actualidad y en sentido estricto, hay un énfasis en las herramientas no judiciales (IIDH, 2006) ligadas con áreas como la historiografía y la memoria (Rodríguez, en Barbosa y Bernal, 2015, p. 538), a través de sus aportes a la comprensión de las causas y la evolución de la violencia que se pretende superar.

De igual forma, la sociología (especialmente, la jurídica) se torna esencial para entender los procesos de victimización, la razón de los crímenes de sistema y los aspectos esenciales en la producción de violencia (como la exclusión y la marginación), por citar algunos ejemplos en los cuales la antropología es apical para conocer las relaciones complejas entre los seres humanos en situaciones de crímenes de sistema, desde los territorios, las costumbres, etnias, cosmogonías,

mitos, religiones, la evolución de sus formas de pensar y actuar e incluso la misma concepción de la muerte y sus significados.

A saber, la justicia de la transición tiene sus orígenes reales en la superación de la guerra convencional (Bouthol, 1975), con las consecuencias políticas, sociológicas y jurídicas que ocasionó; entre ellas, la frustración aliada en el juzgamiento del káiser Guillermo II (artículo 227 y 228 del Tratado de Versalles), que también suscitó una preocupación al interior de la principal potencia perdedora (Alemania) de juzgar y sancionar algunos excesos (Yanez, 2001, p. 812) que hubieran podido cometer sus civiles y militares durante la contienda bélica, como una forma de cumplir con las obligaciones producto del armisticio y posterior tratado de paz (IIDC, 1920, p. 183 y ss).

Entonces, surgieron los procesos penales de Leipzig, como fruto de una decisión originada en el campo político (IIDC, 1920, pp. 303-304) y las discusiones de los mismos vencedores sobre el enfoque del juzgamiento a los derrotados y la necesidad de un estudio con respecto de las responsabilidades en la guerra (más allá de lo penal). Lo anterior ocasionó que, por iniciativa y ley alemana, se propusiera el juzgamiento por parte del Tribunal Supremo Alemán (*Reichsgericht*), inicialmente de 45 personas por violaciones a las leyes y costumbres de la guerra.

Las personas a investigar y juzgar fueron propuestas por el Reino Unido, Francia y Bélgica, algo inaceptable polemológicamente para el pueblo alemán, aunque hoy se puede entender que esto entrañó una forma de reparación a los prisioneros de guerra de esos países, además de la dignificación, de alguna forma, de las personas protegidas (consideración actual proveniente del artículo 3º común de los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949) víctimas de los alemanes, principalmente heridos y náufragos, entre otros casos.

Se buscó la verdad en relación con los hechos sucedidos. Así, en un escenario estrictamente penal, se fue abriendo un marco de reparación a través de entender el *ius ad bellum* y el *ius in bello*. En otras palabras, el *ius post bellum* debe tener en cuenta necesariamente el nexo causal con la guerra como fenómeno social.

Todo lo descrito podría tener varias lecturas desde las ciencias sociales; entre ellas, la cada vez más elevada contienda ideológica al interior de Alemania de la primera posguerra, la preponderancia que empezaron a tener las concepciones nacionalistas con enfoque geopolítico y geoestratégico (Strausz, 1945), frente a la escisión del territorio teutón, considerado espacio vital (*lebensraum*) para una raza superior; de igual forma, las presiones que se empezaron a generar, a nivel judicial, amén de un juzgamiento penal impuesto por las potencias vencedoras.

Lo importante es entender que, hoy en día, estos temas se estudian desde la perspectiva de las ciencias sociales y no solo desde la mirada jurídico-penal, y

que, desde allí, se pueden estructurar nuevas hipótesis para comprender por qué resulta tan difícil superar el pasado violento. Por otra parte, las imposiciones sobre las diferentes miradas posiblemente se conviertan polemológicamente en otras formas de continuar una contienda.

Solo así, desde la multidisciplinariedad, se pueden comprender las complicaciones políticas, sociales y polemológicas, como lo describe Bouthol (1970) en su clásico *Ganar la paz para evitar la guerra*. Estas se generan al mirar y tratar de entender un pasado bélico desde lo jurídico-penal, para el caso específico de una eventual estructuración de una justicia de la transición y las consecuencias que una mirada de juzgamiento criminal pueden ocasionar; entre estas, algunas muy graves, como el surgimiento de otras guerras, tal y como sucedió a partir del 1 de septiembre de 1939, cuando Hitler decidió invadir a Polonia e inició una ordalía peor que la que generó la Primera Guerra Mundial. Una ‘paz’ mal construida engendra muchas contiendas futuras.

Ahora bien, los párrafos anteriores se pueden tomar como base con la intención de establecer (con criterios más amplios que el jurídico) unas etapas de evolución de la justicia de la transición en la cual, en términos de Teitel (2003), se entroniza la existencia de una primera fase (fase de transición) de perdón y olvido en la práctica, en donde los intentos de criminalizar las conductas más graves terminaron en amnistías totales.

Posteriormente, se pasa a una segunda fase retributiva de justicia para la transición (Benavides, 2013), sustentada en el derecho penal y la formalización de justicia de vencedores. Esto tiene una explicación desde la polemología como parte de las ciencias sociales: la victoria debe darse en todo escenario, no solo en el bélico.

Luego, con la llegada del modelo sudafricano (Benavides, 2013, p. 21) de justicia para la transición, se inicia a una tercera etapa más restaurativa desde lo penal, ligada con el derecho a la verdad y la entronización de comisiones especiales, a fin de esclarecer causas, patrones y prácticas de violaciones graves a los DD. HH. y al DIH, con efectos a veces judiciales en el nivel criminal, por lo cual la justicia penal no se excluye en esta fase y modelo, sino que se priorizan otros enfoques (Ceballos, 2009).

Precisamente, desde esta fase (1995), se empiezan a construir diferentes definiciones más elaboradas de ‘justicia transicional’ o ‘justicia de transición’, pero con las mismas deficiencias a nivel conceptual, partiendo por la ausencia de claridad sobre la naturaleza y el alcance de la violencia que se trata de superar, lo cual produce nuevos problemas de origen, caracterización, enfoque, alcance (Ambos, 2009) o de abordaje frente a responsabilidades de todo tipo en periodos de cambio

político, de acuerdo con la posición y el enfoque que se tenga (Correa, 2015, p. 185 y ss)⁶.

Como elemento común de estas fases, y de las anteriores, se encuentra la necesidad de aplicar figuras como las amnistías, pero mucho más limitadas. Desde esa perspectiva, queda proscrita cualquier aplicación de amnistía frente a la comisión de violaciones graves a los DD. HH. e infracciones graves al DIH. En consecuencia, jamás se pueden amnistiar los crímenes de guerra, los crímenes de lesa humanidad y el genocidio (Cte. IDH, 2001a).

Para esta fase, ya se encuentra la existencia de un instrumento internacional, como el protocolo II de Ginebra, adicional a los Cuatro Convenios del 12 de agosto de 1949, que, en su artículo 6.5, para el caso de los CANI, indica que, al terminar las hostilidades, se otorgará a las partes en contienda la amnistía más ampliamente posible (CICR, 1996; CICR, 1998).

En consecuencia, el criterio de posibilidad de aplicación de amnistía se encontrará limitado por el tipo de delitos cometidos y su relación eventual con el delito político o con otras circunstancias propias del contexto de guerra, sin que se comprendan allí los actos atroces. Adicionalmente, se sostuvo de una forma clara el alcance que se le debe dar a las amnistías para que no violen la CADH; de esa forma, se determinó:

6. Sobre este asunto, considero que la decisión de la Corte no implica, en modo alguno, **el desconocimiento de la conveniencia y necesidad de dictar normas de amnistía que contribuyan al restablecimiento de la paz, en condiciones de libertad y justicia, al cabo de conflictos internos que se pretende resolver con medidas de esta naturaleza, entre otras** (Caso Castillo Páez, 1998)⁷.

Es más, la Cte. IDH precisa con claridad que las normas de amnistía siempre entrañarán un nivel de impunidad tal que debe ser mirado y ponderado necesariamente desde el fin que persigue esta medida: la finalización de un conflicto armado sin carácter internacional. En esa misma providencia, se estableció:

Las leyes de amnistía se hallan en el cruce, tan complejo y delicado, entre la lucha contra la impunidad y el propósito de promover la reconciliación nacional (cfr. *Progress report on the question of the impunity of perpetrators of human rights violations, prepared by Mr. Guissé and Mr. Joinet, pursuant to Sub-Commission resolution 1992/23. E/CN.4/Sub.2/1993/6, párr. 1*)⁸.

6 Año de la creación de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación en Sudáfrica. <http://www.justice.gov.za/trc/>

7 Negrillas propias.

8 Negrillas propias.

Realmente, la virtud que tiene la sentencia contra El Salvador del año 2012 es que, en el voto razonado, el juez proveniente del Perú, un país que tuvo un CANI entre el año 1980 y el año 2000 (por lo menos, políticamente, amén de la continuación de las hostilidades en el Valle del Río Apurímac, Eno y Mantaro), estructura toda una aproximación a cómo debería entenderse una justicia de transición para un Estado que pretende superar una situación bélica. Paradójicamente, una aproximación polemológica indebida no permite valorar las diferencias entre un CANI, como el peruano, y una guerra civil (GUECIV) como la salvadoreña, en donde el nivel de responsabilidad del Estado debe ser mayor. No obstante, estos temas se aclaran más en el escenario extrajudicial de verdad a través de las comisiones creadas, que en el terreno judicial.

Ahora bien, frente a las amnistías restringidas la Sentencia masacres del Mozote y lugares aledaños precisa:

16. Un contexto como el aquí delineado —y que en la sentencia se describe con más detalle— es distinto del que precedió a las demás leyes de amnistía a las que se ha referido la jurisprudencia de la Corte. Por ello, el análisis y razonamiento del Tribunal tiene, como se ha dicho, particularidades que lo llevaron a incorporar elementos del Derecho Internacional Humanitario...

CONCLUSIONES

Se evidencia que las ciencias sociales y la estructuración de contextos multidisciplinares son los elementos de estudio que han venido a delimitar adecuadamente la conceptualización en torno a la justicia de la transición. Además, bajo estas dimensiones, el análisis cualifica el tipo de violencia que se quiere investigar, juzgar y sancionar y aporta a una ponderación mucho más adecuada con las obligaciones estatales.

Asimismo, es evidente que la construcción de contextos, desde las ciencias sociales, también puede generar, desde lo político, otras interpretaciones, tipos de violencias y la necesidad de desarrollar otras formas de interpretación y aplicación de sus estándares. Ejemplo de ello, tanto en Perú como en El Salvador, se alegó la aplicación de una amnistía en relación con agentes del Estado; sin embargo, ese mismo argumento se utiliza en casos como el colombiano, con el propósito de argumentar que es imposible aplicar amnistías parciales frente a agentes del Estado, así no hayan cometido crímenes graves, puesto que el concepto de amnistía está ligado indefectiblemente a la existencia del delito político. Es decir, los únicos que se pueden amnistiar son los rebeldes, en contraste, con el Protocolo II, no hace discriminación alguna entre agentes del Estado e ilegales (CICR, 1996).

Dichas posiciones olvidan el precedente colombiano, en el cual se otorgaron amnistías a agentes del Estado (De la Calle, 2005) en otro tipo de circunstancias. No es que existan dos tipos de amnistía, incluso dentro del mismo articulado constitucional, sino dos enfoques sobre la misma figura, los cuales deberían ser complementarios para poder alcanzar una reconciliación nacional verdadera en un mediano plazo. No obstante, habrá que indicar que el problema que se presenta con el enfoque de exclusión de la aplicación de amnistía para los agentes del Estado que no hayan cometido graves crímenes se puede solucionar con otras medidas de tipo procesal en un escenario transicional, partiendo de la aplicación del principio *pro homine*.

REFERENCIAS

- Ambos, K., Malarino, E. y Elsner, G. (Eds.). (2009). *Justicia de transición*. Konrad Adenauer Stiftung.
- Ambos, K. (2008). *El marco jurídico de la justicia de transición*. Temis.
- Amony, E. y Baines, E. (2013). 'Human Rights in Transitions from Conflict'. *Human Rights: The Hard Questions*. Cambridge University Press.
- Aponte, A. (2006). *Guerra y derecho penal del enemigo*. Gustavo Ibáñez.
- Barbosa, G. y Bernal, C. (2015). *El análisis de contexto en la investigación penal: crítica del trasplante del derecho internacional al derecho interno*. Universidad Externado de Colombia.
- Bassiouni, M. (2002). *Post-conflict Justice*. Transnational Publishers.
- Bassiouni, M., Broomhall, B. y Camargo, P. (2002). *La Corte Penal Internacional*. Leyer.
- Benavides, F. (2013). *Justicia en épocas de transición. Conceptos, modelos, debates y experiencias*. Grupo Editorial Ibáñez.
- Bernal, C. (2015). Problemas teóricos y de derechos fundamentales del uso del Análisis de contexto para la investigación penal. En G. y Barbosa. *El análisis de contexto en la investigación penal* (pp. 46-136). Universidad Externado de Colombia.
- Bouthol, G. (1975). *La Guerra*. Oikos-Tau.
- Bouthol, G. (1970). *Ganar la paz evitar la guerra*. Plaza y Janes.
- Ceballos, M. (2009). *Comisiones de la verdad. Guatemala, El Salvador, Sudáfrica. Perspectivas para Colombia*. La Carreta Editores E.U.

- Choudri, S. (2007). *The Migration of Constitutional Ideas*. Cambridge Press.
- CICR. (1996). *Protocolos adicionales a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949*. CICR.
- CICR. (1998). *Comentario del Protocolo II y del Artículo 3 de estos Convenios*. CICR y Plaza y Janes.
- CIDH. (1997). 11137, caso Abella v. Argentina (Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1997, 18-noviembre).
- CIDH. (2014). *Verdad, Justicia y Reparación. Cuarto Informe sobre la República de Colombia*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- Correa, M. (2015). Análisis de contexto. Estudio desde el derecho constitucional. En G. & Barbosa, *El análisis de contexto en la investigación penal: crítica del trasplante del derecho internacional al derecho interno* (pp. 135-296). Universidad Externado de Colombia.
- Crenzel, E. (2007). *Dos prólogos para un mismo informe: el nunca más y la memoria de las desapariciones*. http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1851-95042007000100003&script=sci_arttext
- Cte. IDH, Caso Castillo Páez Vs. Perú. Fondo. (Corte Interamericana de Derechos Humanos 1997 йил 3-noviembre).
- Cte. IDH, Barrios Altos vs Perú. Fondo (Corte Interamericana de Derechos Humanos 2001a, 14-marzo).
- Cte. IDH, Goiburú y otros vs Paraguay. Fondo y reparaciones. (Corte Interamericana de Derechos Humanos 2006e).
- Cte. IDH, Masacre de Mapiripán versus Colombia (Cte. IDH, 2005b, 15-sep).
- Cte. IDH, Masacres de Pueblo Bello versus Colombia (Cte. IDH, 2006a, 31-enero).
- Cte. IDH, Masacres de Ituango versus Colombia (Cte. IDH, 2006b, 1-julio).
- Cte. IDH, Masacre de la Rochela versus Colombia (Cte. IDH, 2007a, 11-mayo).
- Cte. IDH, Zambrano Vélez y otros versus Ecuador (Cte. IDH, 2007b, 4-julio).
- Cte. IDH, Caso de las Comunidades Afrodescendientes Desplazadas de la Cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis) versus Colombia. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 270 (Cte. IDH, 2013a, 20-noviembre).
- Cte. IDH., Masacre de Santo Domingo vs. Colombia (Cte. IDH, 2013b, 19-agosto).
- Cte. IDH., Cruz Sánchez y otros Vs Perú (Cte. IDH, 2015a, 17-abril).
- Cte. IDH., Wong Hi Wing versus el Perú (Cte. IDH, 2015b, 30-junio).

- De la Calle, H. (2005). Hallazgos del delito político. *El Espectador*.
- Fisas, V. (2004). *Procesos de paz y negociación en conflictos armados*. Editorial Paidós.
- Ibáñez, J. (2014). *Justicia transicional y las comisiones de la verdad*. Instituto Berg.
- IIDC. (1920). *El tratado de Versalles de 1919 y sus antecedentes*. Instituto Iberoamericano de Derecho Comparado.
- IIDH. (2006). *Verdad, Justicia y Reparación. Desafíos para la democracia y la convivencia social*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Joinet, L. (1985). *Study on Amnesty Laws and Their Role in the Safeguard and Promotion of Human Rights. Preliminary Report by Mr. Louis Joinet*. ECOSOC, Commission on Human Rights, Subcommittee on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities.
- Kritz, N. (1995). *Transitional Justice: How Emerging Democracies Reckon with Former Regimes*. United States Institute of Peace.
- Mejía, J. (2012). *La extradición pasiva de nacionales a los Estados Unidos y la constitución colombiana*. Grupo editorial Ibáñez.
- Mejía, J. (2009). Un acercamiento al establecimiento de los tribunales internacionales modernos. *Prolegómenos. Derechos y valores*, 201-219.
- Mejía, J. (2009a). *La Corte Penal Internacional y las Fuerzas Armadas de Colombia. Una mirada desde la trinchera*. Dike.
- Nación. (2015). No más venganza. *La Nación*.
- Nación. (2014). Amplio apoyo al fallo que absolvió a Hoof. <http://www.lanacion.com.ar/1687219-amplio-apoyo-al-fallo-que-absolvio-a-hoof>
- Nash, C. y Sarmiento, C. (2007). Reseña de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de DD. HH. http://www.cd.h.uchile.cl/anuario04/5-Seccion_Internacional/7-Nash_Sarmiento/CaudiaSarmiento-ClaudioNash.pdf
- Nino, C. (2006). *Juicio al mal absoluto*. Ariel.
- O'Donnell, G. (1997). *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Paidós.
- Olásolo, H. (2007). *Ataque contra personas o bienes civiles y ataques desproporcionados*. Tirant Lo Blanch.
- ONU. (2004). *El Estado de derecho y la justicia de transición en sociedades que sufren o han sufrido conflicto*. ONU.
- Orozco, I. (2005). *Sobre los límites de la consciencia humanitaria. Dilemas de la paz y la justicia en América latina*. Temis.

- Pastor, D. (2004). *Tensiones ¿Derechos fundamentales o persecución penal sin límites?* Editores del Puerto.
- Quinche, M. (2014). *Control de convencionalidad*. Temis.
- Sánchez, C. & Ibáñez, C. (2014). La Justicia transicional como categoría constitucional. En Ambos, K. *Justicia de transición y constitución. Análisis de la Sentencia C- 579 del 2013 de la Corte Constitucional* (pp. 107-154). Temis.
- Strausz, H. (1945). *Geopolítica. la lucha por el espacio y el poder*. Editorial Hermes.
- Teitel, R. (2000). *Transitional Justice*. Oxford University Press.
- Teitel, R. (2003). Transitional justice Genealogy. *Harvard Human Rights Journal*, 69-94.
- Uprimny, R. (2006). *¿Justicia transicional sin transición? verdad, justicia y reparación para Colombia*. Dejusticia.
- Van Roden, E. (1949). American Atrocities in Germany. *The Progressive*, p. 21f.
- Yanez, J. (2001). Hacia un tribunal de la Humanidad: La Corte Penal Internacional, *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional, volumen V*. Tirant lo Blanch.

CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO

Franca de Faria, F. L. y Blanco Londoño, S. A. (2020). Análisis de la participación de los militares brasileños en la crisis migratoria de Venezuela. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 15(29), 179-201. <https://doi.org/10.25062/1900-8325.255>

**FABIO LUIS
FRANCA DE FARIA²**

**SERGIO ANDRÉS
BLANCO LONDOÑO³**
*Escuela Militar de Cadetes
"General José María
Córdova", Colombia*

FECHA DE RECEPCIÓN

20 de marzo de 2020

FECHA DE ACEPTACIÓN

17 de abril de 2020

PALABRAS CLAVE

Operación humanitaria; Fuerzas Armadas brasileñas; Crisis migratoria venezolana; Delitos transfronterizos; Control de la migración.

KEYWORDS

Humanitarian operation; Brazilian military forces; Venezuelan migratory crisis; Cross-border crimes; Migration control

PALABRAS-CHAVE

Operação humanitária; Forças Armadas brasileiras; Crise da migração venezuelana; Crimes transfronteiriços; Controle de migração.

Análisis de la participación de los militares brasileños en la crisis migratoria de Venezuela¹

Analysis of the participation of the Brazilian military in the Venezuelan migration crisis

Análise da participação dos militares brasileiros na crise migratória venezuelana

RESUMEN

Este artículo presenta el análisis de la participación de las Fuerzas Armadas (FF. AA.) brasileñas en la planificación y la coordinación de dos operaciones desarrolladas como respuesta a la crisis migratoria venezolana. Una operación humanitaria denominada Operación Bienvenida, que tuvo como objetivo recibir a los migrantes venezolanos que han estado ingresando a Brasil para escapar de la crisis

1. Artículo de Investigación realizado en el marco de la Comisión Militar de apoyo entre el Ejército de Brasil y el Ejército de Colombia.
2. Mayor del Ejército de Brasil. Ingeniero Militar y magister en Ingeniería de Defensa. Docente de la Facultad de Ingeniería Civil de la Escuela Militar de Cadetes General José María Córdova, Bogotá, D. C., Colombia. Contacto: fabio.franca@esmic.edu.co.
3. Ingeniero civil. Especialista en Planeación Ambiental y Manejo Integral de los Recursos Naturales, y magister en Recursos Hidráulicos. Docente de la Facultad de Ingeniería Civil de la Escuela Militar de Cadetes General José María Córdova, Bogotá D.C., Colombia. Contacto: sergio.blanco@esmic.edu.co.

socioeconómica y política en su país. Por lo anterior, se creó la Operación Control, enfocada en actividades de supervisión en la frontera entre Brasil y Venezuela, con el fin de combatir los delitos transfronterizos y apoyar las acciones de control de la migración. Este análisis permitió concluir que las operaciones militares en la región han permitido reorganizar la frontera y ofrecer mejores condiciones a los inmigrantes, y contribuido de esa manera a mitigar el impacto de esta crisis.

ABSTRACT

This article presents the analysis of the participation of the Brazilian military forces in the planning and management of two operations carried out in response to the Venezuelan migration crisis. A humanitarian operation called Welcome Operation that aimed to receive Venezuelan migrants who have been entering Brazil to escape to the socio-economic and political crisis in their country. Another one in security called Control Operation, focused on border supervision activities between Brazil and Venezuela, with the aim of combating cross-border crimes and supporting migration control actions. This analysis allowed to conclude that military operations in the region have made it possible to reorganize the border and offer better conditions to immigrants contributing in this way to mitigate the impact of this crisis.

RESUMO

Este artigo apresenta a análise da participação das forças militares brasileiras no planejamento e gestão de duas operações realizadas em resposta à crise migratória venezuelana. Operação humanitária denominada Operação de Boas Vindas que visa receber migrantes venezuelanos que entram no Brasil para escapar da crise sócio-econômica e política de seu país. Outra em segurança denominada Operação de Controle, focada nas atividades de fiscalização das fronteiras entre Brasil e Venezuela, com o objetivo de combater crimes transfronteiriços e apoiar ações de controle migratório. Esta análise permitiu concluir que as operações militares na região têm permitido reorganizar a fronteira e oferecer melhores condições aos imigrantes, contribuindo desta forma para mitigar o impacto desta crise.

INTRODUCCIÓN

A partir de 2014, debido a la crisis económica y política en Venezuela, miles de venezolanos comenzaron a emigrar a otros países, entre ellos Brasil, para buscar mejores condiciones de vida. Esta situación ha creado una crisis regional sin precedentes en América Latina. La mayoría de los inmigrantes venezolanos que ingresan al territorio brasileño lo hacen a través del municipio de Pacaraima y continúan hacia la ciudad de Boa Vista, capital del estado de Roraima, como se presenta en la figura 1, y desde allí, a otras ciudades de la región amazónica brasileña, las cuales cuentan con una infraestructura de servicios públicos y un mercado laboral local inadecuados para absorber esa población. Estos hechos generaron impactos sociales muy visibles en Pacaraima y Boa Vista, tales como mendicidad, invasión de lugares públicos, aumento de la prostitución, hacinamiento en los hospitales y casos aislados de xenofobia (García de Oliveira, 2018).

Figura 1. Ruta principal de ingreso de los migrantes venezolanos a Brasil.



Fuente: adaptación de los autores, a partir de una imagen de Google Earth modificada.

El 15 de febrero de 2018, el Gobierno de Brasil reconoció como crítica la situación de vulnerabilidad derivada del aumento en el flujo migratorio al estado de Roraima, causado, a su vez, por la crisis en Venezuela, y ante lo cual se creó el Comité Federal de Asistencia de Emergencia, para mitigarla. El ministro de Defensa asumió el cargo de secretario ejecutivo del Comité y una división general del Ejército brasileño fue nombrada coordinadora operativa de las acciones de asistencia de emergencia (García de Oliveira, 2018).

Como resultado de lo anterior, las tropas de las FF. AA. de Brasil, en coordinación con la Organización de las Naciones Unidas (ONU), agencias de seguridad pública, agencias gubernamentales, organizaciones no gubernamentales (ONG) y entidades religiosas y filantrópicas, han llevado a cabo acciones humanitarias y dado la bienvenida a los venezolanos que entran en territorio brasileño huyendo de la crisis.

En paralelo con el esfuerzo humanitario, y debido al aumento en el flujo fronterizo, el Gobierno de Brasil también sintió la necesidad de intensificar la presencia de tropas en su frontera con Venezuela; especialmente, en la región del municipio de Pacaraima. El aumento en el número de soldados del Ejército brasileño en esta región ha permitido un aumento en las acciones de inspección en la frontera y una lucha efectiva contra los crímenes transfronterizos (Governo Federal, 2020).

Aunque el número de venezolanos no excede la capacidad de adsorción de inmigrantes de Brasil, pues, comparado con otros países, el territorio brasileño tiene una cantidad de inmigrantes más baja (1,1 millones) que la de países más desarrollados, como Estados Unidos (50,6 millones) o Alemania (15,8 millones) (Naciones Unidas, 2020). El problema fundamental es la concentración actual de venezolanos en el estado de Roraima, cuyas cifras, incluso, son inexactas, porque muchos venezolanos ingresan ilegalmente al país.

La experiencia brasileña actual en el fenómeno de inmigración constituye un campo de estudio novedoso con respecto a la migración de refugiados; por lo tanto, este artículo busca analizar el rol de los militares brasileños en las acciones desarrolladas para gestionar la crisis migratoria venezolana, estudiar el impacto socioeconómico en el país y mostrar los planes a futuro para mitigar los efectos negativos de este movimiento migratorio anormal. Se propone una línea de acción para construir instalaciones temporales y una estructura para la recepción de inmigrantes, a fin de garantizar adecuadas condiciones sanitarias, Derechos Humanos (DD. HH.) y, al mismo tiempo, mantener la seguridad fronteriza en el contexto de operaciones militares humanitarias.

PROBLEMA MUNDIAL

La inmigración, generalmente, es causada por guerras; sin embargo, no solo las guerras, sino también los conflictos políticos, ponen a las personas en esta situación. Muchos ciudadanos huyen de sus países porque se ven amenazados por organizaciones criminales que dominan la escena política local, mientras que otros

huyen porque pierden todo en la guerra y la situación del país les impide reconstruir sus vidas (OIM, 2021).

La década de 2000 fue escenario de movimientos masivos de población que huían de conflictos, de la pobreza y de la persecución. Los principales flujos se presentaron en Siria, en 2011; en Sudán del Sur, en 2013, y en Venezuela, en 2015. La llegada masiva y continua de migrantes durante años y años causó una grave crisis migratoria y política en Europa, donde los gobiernos endurecieron sus condiciones de recepción y, en algunos casos, se establecieron controles fronterizos (Comisión Europea, 2017).

En el caso de Venezuela, hay una crisis que comenzó durante el gobierno del presidente Hugo Chávez (1999-2013) y se profundizó en la actual administración de Nicolás Maduro (2013-actualmente), y la cual hizo que los ciudadanos necesiten ayuda humanitaria, pues el hambre, el desempleo, los conflictos políticos, la persecución ideológica y la inestabilidad económica afectan drásticamente a su población. Tal fenómeno ha llamado la atención de la comunidad internacional, que ha seguido la crisis socioeconómica y política venezolana.

Cuando comenzó la crisis en Venezuela, había una tendencia a la escasez de productos básicos, desempleo y aumento de los niveles de violencia (CNN, 2016). Esto hizo que muchas personas buscaran ayuda en los países vecinos, primero haciendo viajes diarios para ir de compras, y luego, emigrando en busca de nuevas oportunidades de trabajo, cuando la situación se volvió insostenible. Este ha sido el patrón creado por la crisis venezolana en América Latina (Human Rights Watch, 2017).

EXPERIENCIA BRASILEÑA EN OPERACIONES HUMANITARIAS

Por lo general, las operaciones humanitarias en las cuales Brasil ha participado tuvieron lugar fuera del territorio nacional, pero sirvieron como aprendizaje para llevar a cabo una operación humanitaria y de vigilancia en la región fronteriza con Venezuela. La primera participación destacada de Brasil fue en dos países miembros de la Comunidad de los Países de Lengua Portuguesa (CPLP): Angola y Mozambique; sin embargo, la mayor participación brasileña en una operación de paz, con un importante enfoque humanitario, fue en Haití, entre 2004 y 2017 (Exército Brasileiro, 2017).

En Angola, se destacó la Tercera Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola (UNAVEM III). Desde agosto de 1995 hasta julio de 1997, Brasil contribuyó con un batallón de infantería (800 hombres), una compañía de

ingenieros (200 hombres), 2 puestos de salud avanzados (40 oficiales de salud, incluidos médicos, dentistas, farmacéuticos y asistentes) y, aproximadamente, 40 oficiales de personal (Exército Brasileiro, 2017). Durante todo el periodo de la misión, Brasil también contribuyó con un promedio de 14 observadores militares y 11 observadores de policía. Brasil se convirtió en el mayor contribuyente de tropas a la misión, que durante casi 2 años fue la operación de mantenimiento de la paz más grande de la ONU. La participación brasileña en UNAVEM III convirtió a Brasil, a principios de 1996, en el cuarto mayor contribuyente de tropas a las operaciones de paz de la ONU.

En Mozambique se estableció la United Nations Operation in Mozambique (ONUMOZ). Fue establecida para implementar el acuerdo general de paz, firmado en octubre de 1992 por el presidente de la República de Mozambique y el presidente de la Resistencia Nacional de Mozambique (RENAMO). El mandato incluía monitorear el alto el fuego, retirar tropas extranjeras, asegurar corredores de transporte y verificar el proceso electoral. Desde enero de 1993 hasta diciembre de 1994, Brasil contribuyó a la misión con un total de 26 observadores militares, 67 observadores de la policía, una unidad médica y una compañía de infantería, compuesta por 170 militares (Exército Brasileiro, 2017).

En Haití tuvo lugar la Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización de Haití (MINUSTAH). Fue creada por la Resolución del Consejo de Seguridad de la ONU en febrero de 2004, para restaurar la seguridad y la normalidad institucional del país tras sucesivos episodios de turbulencia política y violencia, que culminaron con la partida al exilio del entonces presidente, Jean Bertrand Aristide (Exército Brasileiro, 2017). Brasil siempre ha comandado el componente militar de la misión (2004-2017), que contó con la participación de tropas de otros quince países, además de las tropas brasileñas de la Armada, del Ejército y de la Fuerza Aérea.

A lo largo de los 13 años de actividad de las Fuerzas Militares (FF. MM.) de Brasil, la población haitiana recibió el apoyo de la misión en razón de los dos desastres naturales que azotaron el país. El 12 de enero de 2010, un terremoto mató a más de 200 000 personas, y el 4 de octubre de 2016 el huracán Matthew causó inundaciones y dejó a miles de personas sin hogar.

Una unidad militar importante que surgió como resultado de la participación brasileña en operaciones de paz y humanitarias fue el Centro Conjunto de Operaciones de Paz de Brasil (CCOPAB). El CCOPAB fue creado en 2010, con base en la estructura del extinto Centro de Instrucción para Operaciones de Paz (CIOpPaz), del Ejército de Brasil, que operaba desde 2005, en Río de Janeiro. El Centro se especializó en la preparación y la orientación del personal militar brasileño asignado para operar en misiones de paz y humanitarias bajo los auspicios de las Naciones Unidas (Centro de Doutrina do Exército, 2014).

En la actualidad, un número creciente de extranjeros también ha recibido capacitación en la institución. El personal militar de países como Argentina, Canadá, Chile, Estados Unidos y Francia, entre otros, ya han pasado por CCOPAB, que ha ampliado su prestigio como institución capaz de preparar tropas para trabajar en operaciones de paz. Además de cursos, pasantías y ejercicios avanzados dirigidos a profesionales militares, CCOPAB ofrece programas dirigidos al público civil, como el Curso de Preparación para Oficiales de Prensa en Áreas de Conflicto, el Curso de Protección Civil y el Curso de Seguridad.

ANTECEDENTES DE LA CRISIS MIGRATORIA VENEZOLANA

La crisis en Venezuela comenzó con la devaluación del precio del petróleo en el mercado internacional que ocurrió en 2014. Las reservas de petróleo fueron descubiertas en Venezuela a principios del siglo XX, y desde entonces se han convertido en la principal fuente de riqueza del país sudamericano. La riqueza del petróleo creó un país en extremo dependiente de este producto, lo cual causó que Venezuela no invirtiera lo suficiente en su propia industria ni en su propia agricultura, lo cual generó un problema que en economía se conoce como *enfermedad holandesa* (InSight Crime, 2018).

A partir de 2017, el Gobierno estadounidense comenzó a imponer una serie de sanciones a la economía venezolana mediante la Orden Ejecutiva 13808 de 2017, que impone restricciones a la negociación sobre emisiones de deuda y bonos por parte del Gobierno venezolano y a las empresas petroleras del país, en represalia por el autoritarismo del gobierno de Nicolás Maduro. Estas sanciones han agravado la situación económica y forzado al país a reducir la cantidad de petróleo exportado. Esta reducción en la producción de petróleo también es el resultado de una mala gestión por parte de la Empresa Estatal Venezolana de Petróleos de Venezuela (PDVSA).

La crisis socioeconómica y política actual en Venezuela se ha convertido en la mayor crisis en toda su historia. La reducción en el valor del barril de petróleo, la ineficiencia del gobierno y las sanciones estadounidenses han llevado al país a una situación insostenible, donde artículos básicos, como alimentos y medicamentos, no se encuentran fácilmente en los supermercados, y cuando se encuentran, sus precios son exorbitantes; para 2020 se había llegado a una inflación de alrededor del 3.000 % (Infobae, 2021).

La crisis política es otra faceta de la situación caótica que enfrenta Venezuela hoy por hoy. El proyecto político del chavismo comenzó a ser intensamente criticado

por su giro hacia el autoritarismo. Tras la muerte del mandatario Hugo Chávez, en 2013, la disputa por el poder se intensificó, y las elecciones de ese año fueron un símbolo de eso. Nicolás Maduro ganó la disputa contra su opositor Henrique Capriles, con un margen muy pequeño de diferencia. En 2018 se celebraron elecciones presidenciales, pero el resultado de estas no fue reconocido por la oposición ni por la comunidad internacional, incluidos Brasil y Colombia. La oposición aseveró que hubo fraude por parte de los agentes del gobierno al contar y comprar votos.

A medida que la crisis empeoró, en 2019 la comunidad internacional empezó a presionar al Gobierno venezolano para que pudiera recibir ayuda humanitaria. El gobierno del país, por su parte, se rehusó a recibir ayuda humanitaria alegando que esta es solo una justificación para que Estados Unidos intervenga directamente en el país. La reacción de Nicolás Maduro fue ordenar el cierre de sus fronteras del país con Aruba, Brasil y Colombia. Esta situación se volvió más tensa en las fronteras con Brasil y Colombia, por las imágenes de los noticieros y otros medios de comunicación, en las que se ha mostrado al personal militar venezolano reprimiendo a la población que exige el paso en las regiones fronterizas.

IMPACTO EN LA REGIÓN FRONTERIZA BRASILEÑA

El municipio de Pacaraima se encuentra en la zona limítrofe con Venezuela y cuenta con una población aproximada de 12.000 habitantes (Infantería, 2019). Está ubicado en la carretera BR-174, la única vía que conecta Brasil con Venezuela. En dicho municipio, está el Pelotón Especial Fronterizo (PEF) del Ejército de Brasil, además de los puestos de las autoridades de migración (Policía Federal) y la inspección de aduanas. Pacaraima siempre ha funcionado como un área comercial, que atrae a venezolanos en busca de bienes de consumo básicos y de atención médica.

Con el empeoramiento de la crisis en Venezuela, el municipio de Pacaraima ha cambiado profundamente; en especial, después de 2016. Los sectores de salud y de seguridad fueron los más afectados. Según los informes, los robos y los homicidios, que no formaban parte de las estadísticas de la pequeña ciudad, se hicieron comunes (García de Oliveira, 2018).

La ciudad de Boa Vista, la capital de Roraima, fue la más impactada con la llegada de los venezolanos, porque aumentó la cantidad de inmigrantes en las calles en situación de mendicidad, los lugares públicos fueron ocupados por familias de personas sin hogar, las tasas de violencia y de prostitución aumentaron, y el incipiente sistema de salud pública colapsó, dada la gran presencia de venezolanos en hospitales y puestos de salud locales (Chaves, 2018).

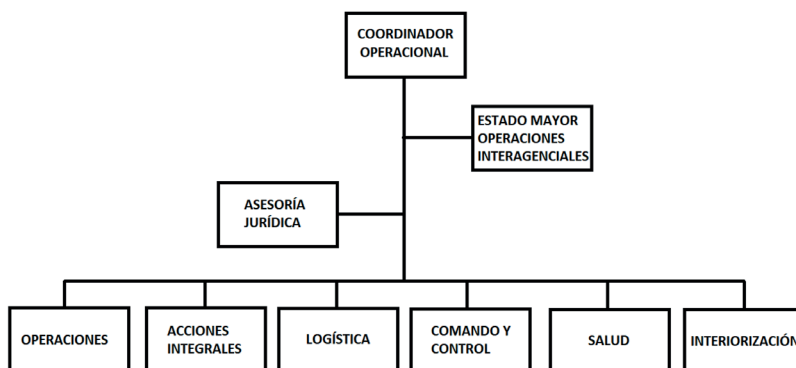
Los refugios organizados por el gobierno local, antes de recurrirse a las FF. AA., eran insuficientes y no tenían la estructura para absorber la cantidad de venezolanos que llegaban a diario. El hacinamiento de los refugios, junto con la falta de control al acceso, permitió que en dichos lugares los venezolanos cometieran crímenes en las calles de Boa Vista. La situación causó descontento en la población brasileña que reside en la capital de Roraima.

REACCIÓN BRASILEÑA ANTE LA CRISIS

El empeoramiento de la situación llevó al Gobierno brasileño a establecer parámetros y responsabilidades para la ejecución de dos operaciones militares: 1) la Operación Bienvenida y 2) la Operación Control. Mientras que la primera operación iba dirigida a la recepción humanitaria de inmigrantes venezolanos en el Estado de Roraima, la segunda estaba enfocada en intensificar la vigilancia en la franja fronteriza Brasil-Venezuela.

Según la doctrina militar brasileña, una operación de ayuda humanitaria está diseñada para aliviar el sufrimiento humano como resultado de desastres naturales o provocados por el hombre, y que representan una grave amenaza para la vida o causan daños extensos, así como para proporcionar asistencia cívica social (Ministério da Defesa de Brasil, 2017). Para planificar y ejecutar la Operación Bienvenida, se creó una Fuerza de Tarea de Logística Humanitaria. En la figura 2 se muestra la estructura de dicha fuerza.

Figura 2. Estructura de la Fuerza de Tarea Logística Humanitaria.



Fuente: elaboración propia.

La Fuerza de Tarea de Logística Humanitaria tiene como misión cooperar con los gobiernos federales, estatales y municipales con respecto a las medidas de asistencia de emergencia para la recepción de inmigrantes de Venezuela. En términos prácticos, esto significa dar la recepción, identificar, evaluar, inmunizar, refugiar e internalizar venezolanos sin asistencia (Governo Federal, 2020).

La Operación Bienvenida se puede clasificar como una operación *humanitaria*, conjunta e interagencial. Es una operación humanitaria, ya que su objetivo principal es dar la bienvenida a los inmigrantes venezolanos en situaciones vulnerables. Es *conjunta*, porque involucra a personal de la Armada, el Ejército y la Fuerza Aérea. Es *interagencial*, por cuanto hay una clara interacción entre las FF. AA. y otras agencias para conciliar intereses y coordinar esfuerzos de manera organizada, sistemática y eficiente. En este punto debe destacarse la participación directa de organismos gubernamentales, organismos de seguridad pública (policía), organizaciones internacionales, ONG y entidades religiosas y filantrópicas.

La planificación de la Operación Bienvenida se basó en tres pilares: 1) el orden de la frontera, 2) el refugio y 3) la interiorización (Governo Federal, 2020). La planificación fronteriza puede entenderse como la organización del flujo migratorio venezolano, ya que las agencias de control migratorio no tenían servidores ni estructuras adecuados para apoyar a la gran cantidad de venezolanos que comenzaron a ingresar a Brasil, lo que resultó en la necesidad de establecer una estructura física y humana capaz de enfrentar la nueva realidad.

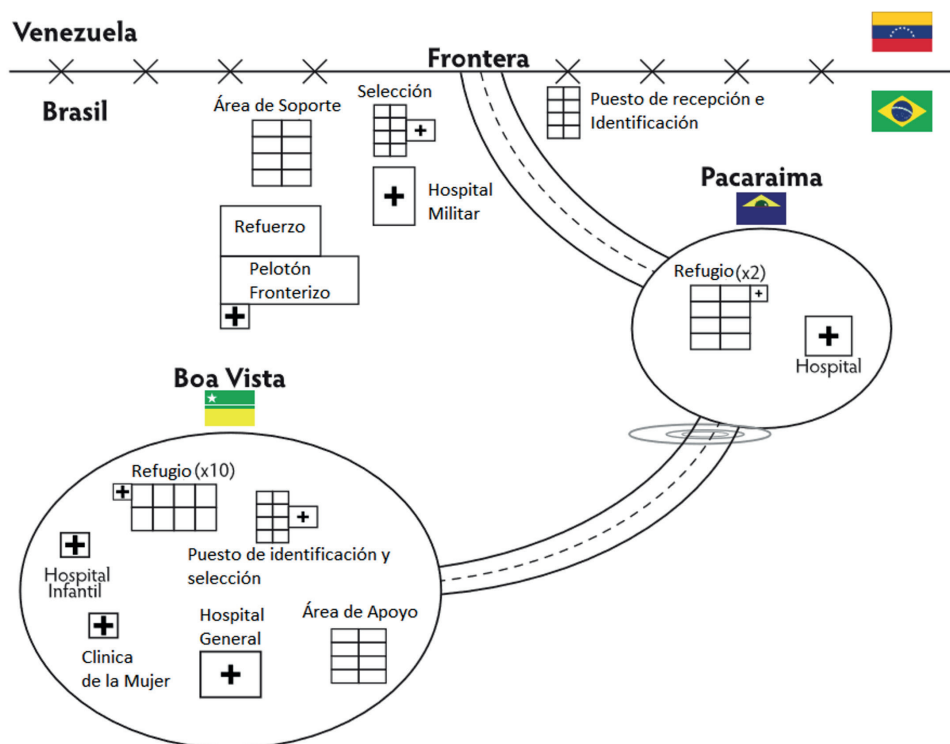
El segundo pilar es el *refugio*, que consiste en ofrecer condiciones dignas de alojamiento, alimentación y asistencia médica a los venezolanos sin asistencia, y quienes, en el periodo anterior al comienzo de la Operación Bienvenida, comenzaron de manera desordenada a establecer campamentos en lugares públicos en las ciudades de Pacaraima y Boa Vista (Governo Federal, 2020). Sacar de la calle a los inmigrantes, ofrecerles cuidado médico y proporcionarles un refugio de calidad, lo cual se convirtió en una acción fundamental para el éxito de la operación.

El tercer pilar es la *interiorización*, que consistió en el proceso de distribuir la población de inmigrantes venezolanos a otros estados de Brasil (Governo Federal, 2020). Este proceso se ha considerado un factor crítico desde el comienzo de la planificación, dado que existe una limitación en el número de vacantes en los refugios de Pacaraima y Boa Vista, y que el flujo migratorio venezolano hacia Brasil no disminuirá en el corto plazo.

La Fuerza de Tarea Logística Humanitaria de Roraima tiene su puesto de mando establecido en la ciudad de Boa Vista y cuenta con 500 militares de la Armada, del Ejército y la Fuerza Aérea de Brasil, quienes trabajan a diario en

acciones de bienvenida a los inmigrantes venezolanos. Como Pacaraima y Boa Vista son las dos ciudades más afectadas por el aumento del flujo migratorio venezolano, la Fuerza de Tarea ha establecido una base en cada una de dichas ciudades. La concepción general del flujo migratorio de venezolanos que ingresan a Brasil se puede ver en la figura 3.

Figura 3. Flujo migratorio venezolano.



Fuente: adaptado de Governo Federal (2020).

En la figura 3 se observa que después de cruzar la frontera entre Brasil y Venezuela, el inmigrante venezolano se dirige de inmediato al puesto de recepción e identificación, provisto por las FF. AA. de Brasil y otros organismos y agencias, como la Policía Federal (PF), la Agencia de Vigilancia Sanitaria (ANVISA), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). En este lugar, el inmigrante declara al control de inmigración la razón por la que está entrando en territorio brasileño: por ejemplo, turismo, para solicitar residencia temporal o para solicitar refugio. Independientemente del objetivo, cada inmigrante recibe orientación del personal de ACNUR sobre los derechos de los solicitantes de asilo y de

la OIM sobre los derechos de los inmigrantes. Estas actividades son acompañadas por las FF. MM. Brasileñas para garantizar la seguridad de los inmigrantes y el personal de estas organizaciones y agencias.

Por su parte, la ANVISA verifica el estado de vacunación de cada inmigrante. Si el inmigrante no tiene prueba de vacunación, debe recibir una dosis de la triple viral, que lo protegerá contra sarampión, paperas y rubéola, además de una dosis contra la fiebre amarilla. El propósito de dicha acción es establecer una barrera sanitaria que evite la entrada y la propagación de enfermedades en Brasil. En 2018, antes del inicio de la operación, se notificaron varios casos de sarampión en hospitales de Boa Vista, una enfermedad que había sido erradicada de Brasil desde 2016 (*O globo mundo*, 2018).

De acuerdo con Governo Federal (2020), durante este proceso el inmigrante recibe una pequeña comida en el puesto de recepción e identificación. Cuando finaliza el servicio, los turistas pueden continuar su viaje, pero los inmigrantes que quieran solicitar refugio o residencia temporal son enviados a la estación de selección. En la estación de selección, ACNUR y la OIM registran a los inmigrantes venezolanos que quieren residencia o refugio temporal, para estudiar la opción más apropiada para recibirlos. También se preparan los documentos necesarios para el establecimiento de relaciones laborales, como la tarjeta de trabajo y el Registro de Contribuyente Individual. Los inmigrantes venezolanos con enfermedades son llevados al hospital militar, una estructura de campo cuyo personal incluye médicos, odontólogos y enfermeras militares. El hospital militar tiene 20 camas para hospitalización de pacientes con enfermedades de baja y media complejidad. Los inmigrantes con enfermedades muy complejas son trasladados de inmediato al Hospital General de Roraima, en Boa Vista.

Boa Vista concentra 10 refugios de la Operación Bienvenida. En total, hay alrededor de 5.000 venezolanos albergados en Boa Vista, y 1.000, en Pacaraima (García de Oliveira, 2018). Los refugios fueron construidos o reestructurados por los soldados de la Fuerza de Tarea de Logística Humanitaria, con el apoyo del 6º Batallón de Ingenieros, una unidad del Ejército con sede en Boa Vista, siguiendo el estándar establecido en las publicaciones de ACNUR, y consistente en que fueran respetados los criterios relacionados con el tamaño, el espacio entre las tiendas, la necesidad de establecer espacios de vida y la cantidad de baños (ACNUR, 2011). Con respecto al apoyo alimentario, durante el periodo del 20 de marzo al 20 de agosto de 2018, la Fuerza de Tarea proporcionó más de 200 toneladas de comida a los refugios de la operación.

INTERIORIZACIÓN

Como ya se mencionó, la *interiorización* es el último de los tres pilares de planificación de la Operación Bienvenida y, sin duda, es de fundamental importancia para su éxito. El estado de Roraima, más específicamente en las ciudades de Pacaraima y Boa Vista, es el punto de recepción, control y alojamiento inicial para la mayoría de los venezolanos que ingresan al territorio brasileño, y por eso puede ser considerado la frontera frágil entre Brasil y Venezuela.

Antes del aumento del flujo migratorio, el estado de Roraima ya tenía algunas dificultades por temas relacionados con la atención médica y los servicios sociales para su población. Con la llegada masiva de refugiados venezolanos, estos problemas se agravaron enormemente; además, hubo un aumento considerable de las tasas de violencia local y surgió la xenofobia. Por lo tanto, a fin de mitigar estos problemas, el Gobierno brasileño decidió adoptar la estrategia de interiorización para estos migrantes y refugiados (Chaves, 2018).

La interiorización, también llamada reasentamiento, implica la selección y el traslado voluntario del refugiado del estado de acogida a otro estado que acepte el reasentamiento en su territorio, para que así acoja la condición de residente permanente. En esta condición, el refugiado recibe protección legal e incorpora los mismos derechos que los nacionales, y posteriormente puede solicitar la naturalización (Cerávolo, 2019). Dicha estrategia es puesta en práctica por agentes del Gobierno Federal (principalmente, de las FF. AA.), agencias de la ONU y organizaciones de la sociedad civil; todos, coordinados por la Operación Bienvenida, junto con el Ministerio de Ciudadanía.

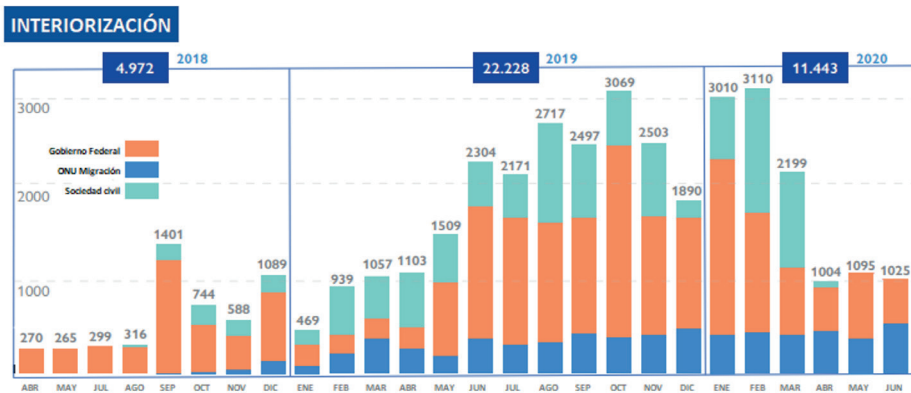
Para ser interiorizado, el migrante/refugiado debe cumplir con una serie de requisitos impuestos por el Gobierno de Brasil; a saber: hallarse en condición de refugiado o de migrante regularizado; estar inmunizado, hacer una evaluación clínica y firmar un documento en el que acepta ser voluntario para la interiorización. Cumplidos todos estos requisitos, el refugiado continúa en el proceso siendo interiorizado a las diferentes ciudades de los estados de Brasil; generalmente, a través de la Fuerza Aérea Brasileña o empresas privadas de transporte por carreteras o de aviación civil.

Un tema importante que considerar y planificar para un proceso de interiorización es la cantidad de migrantes que deben ser transportados a las diferentes ciudades del país cada mes. Esto se midió inicialmente cuando se contaba a los inmigrantes venezolanos que llegaban y salían por sus propios medios del estado de Roraima, tanto por tierra como por aire. Después de dicha encuesta, se descubrió que, en promedio, 500 venezolanos no asistidos permanecían en la ciudad de Boa Vista cada mes (García de Oliveira, 2018). Estos datos se utilizaron para el inicio del proceso de interiorización.

Por ser una operación de alta complejidad y difícil de ejecutar, no se pudo cumplir con el objetivo inicial de 500 venezolanos interiorizados por mes. Entre el comienzo de la operación y agosto de 2018 —es decir, a lo largo de un periodo de 6 meses—, menos de 1.000 venezolanos fueron interiorizados (mucho menos que el objetivo esperado, de 3.000 personas) (Gobierno Federal, 2020); sin embargo, la interiorización comenzó a lograr los objetivos predefinidos y a ser más eficiente en 2019, y desde entonces ha superado los objetivos mensuales.

Para junio de 2020, ya 38.643 venezolanos han sido interiorizados en más de 579 ciudades en todas las unidades de la Federación Brasileña (Gobierno Federal, 2020). En la figura 4 se presenta la cantidad de venezolanos interiorizados por mes; la mayor cantidad de personas se presentó en el periodo junio de 2019-marzo de 2021 (25.470 personas, cerca del 66 % con respecto a 33.843 personas registradas en 2020), y se redujo a partir de esa fecha; principalmente, por el efecto de la cuarentena producto de la pandemia por el COVID-19.

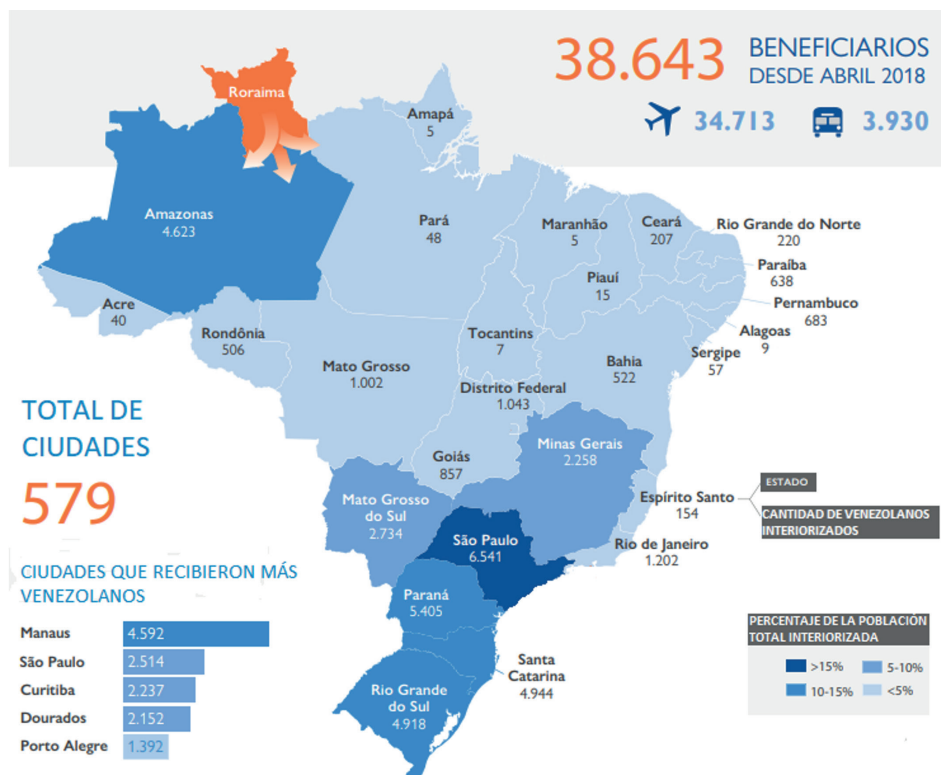
Figura 4. Cantidad de venezolanos interiorizados por meses.



Fuente: adaptado de Gobierno Federal (2020),.

En la figura 5 se muestran los destinos de los venezolanos interiorizados por estado en Brasil; se identifica, por eso, que la mayor cantidad de inmigrantes venezolanos se trasladaron a los estados de São Paulo (6.541 personas [17 %]), Paraná (5.405 personas [14 %]), Santa Catarina (4.944 personas [13 %]), Rio Grande do Sul (4.918 personas, [13 %]) y Amazonas (4.623 personas [12 %]). Este flujo migratorio puede obedecer al interés de los inmigrantes en buscar mejores oportunidades socioeconómicas, que brindan los estados del sudeste de Brasil, y a la cercanía del estado de Amazonas con el de Roraima.

Figura 5. Venezolanos interiorizados por estados de Brasil.



Fuente: adaptado de Governo Federal (2020).

En resumen, la estrategia de interiorización es de gran importancia en el contexto de la Operación Bienvenida, porque a través de ella se hace el desplazamiento de los refugiados radicados en el estado de Roraima hacia otros estados brasileños, y ello trae un beneficio mutuo: a Brasil, ya que alivia la frontera frágil y recibe a personas dispuestas a trabajar y contribuir al desarrollo nacional, y a los emigrantes venezolanos, porque reciben la oportunidad de insertarse efectivamente en la sociedad brasileña. El modelo ha tenido tanto éxito que ha estado proyectando a Brasil en el escenario internacional.

LA OPERACIÓN CONTROL

El Ministerio de Defensa determinó que el Ejército de Brasil debería lanzar la Operación Control, cuyo propósito sería frenar los crímenes transfronterizos, además de apoyar las acciones de control migratorio, bajo la responsabilidad de la Policía Federal, teniendo como área de operaciones el estado de Roraima.

A partir de ese momento, se siguió el sistema de planificación de las FF. AA. de Brasil. Por ser una operación atribuida al Ejército, el Comando de Operaciones Terrestres (COTER) preparó una Directiva de Planificación Operativa Militar (DPOM), que se envió al Comando Militar del Amazonas (CMA), un gran comando de área responsable de la mayoría de los estados de la región amazónica, incluido el estado de Roraima.

El CMA, a su vez, preparó el Plan de Control Operativo, para lo cual se determinó que la 1ª Brigada de Infantería de Selva debería intensificar la vigilancia en la franja fronteriza del estado de Roraima, a partir del 20 de febrero de 2018, a través de acciones militares preventivas y represivas; particularmente, en la región de los pelotones fronterizos, y en profundidad, en las rutas viales desde Venezuela y Guyana. Para esto, las acciones serían llevadas a cabo en coordinación con la Fuerza de Tarea de Logística Humanitaria y agencias gubernamentales de interés.

La 1ª Brigada de Infantería de la Selva tiene 3.200 soldados. Es una gran unidad compuesta por organizaciones militares de combate, apoyo de combate y apoyo logístico. Al analizar las tareas impuestas a la 1ª Brigada de Infantería de Selva para frenar los crímenes transfronterizos y apoyar el control de la migración, se definieron algunas consideraciones a fin de guiar la planificación táctica de esta gran unidad. De dichas consideraciones, diez merecen destacarse:

- Deben controlarse las carreteras BR-174 y la BR-401 mediante el establecimiento de puestos de bloqueo y control en la línea fronteriza, ya que son las dos carreteras principales de Venezuela y Guyana, respectivamente, como se aprecia en la figura 6.
- En vista de la permeabilidad de ambas fronteras, que permite el paso de personas a pie fuera de los puestos fronterizos, patrullar el área en la región sería imprescindible para el cumplimiento de la misión, y debería hacerse mediante el uso de tropas y drones.
- Es importante densificar las tropas en la región, teniendo en cuenta que el número de militares de cada pelotón fronterizo (alrededor de 70) no permitiría el mantenimiento diario y simultáneo del control de carreteras y las acciones de patrullaje del área a mediano y largo plazo.
- El despliegue de tropas en el terreno debería canalizar el movimiento de inmigrantes a los puestos fronterizos y, al mismo tiempo, desalentar el uso de rutas ilegales que dan acceso al interior del territorio brasileño.
- Además del establecimiento de puestos de bloqueo y control en la línea fronteriza, se deben establecer otros puestos de esta naturaleza en

profundidad, cerca de Boa Vista, para verificar si los venezolanos que llegan a la capital se han sometido al control migratorio de la Policía Federal.

- El éxito de las acciones dependería de una coordinación efectiva con los organismos de seguridad pública y las agencias de inspección que operan en la frontera y en las carreteras federales, con énfasis en la Policía Federal, la Aduana y la Vigilancia Sanitaria.
- En vista de la falta de perspectivas para mejorar la turbulenta situación venezolana, el Gobierno de Brasil consideró que la operación debería continuar por un periodo de doce meses; por lo tanto, se deben prever periodos de rotación y descanso.
- Se debe informar a la población brasileña sobre todas las acciones realizadas por la 1ª Brigada de Infantería de la Selva, en el contexto de la Operación Control, para apoyar tales acciones y reconocerlas como útiles y necesarias (en este punto, se descubrió que las tropas de operaciones psicológicas deberían reforzar las acciones fronterizas).
- Las acciones desarrolladas deben basarse en aspectos como la *visibilidad* y la *legalidad*. Mientras que el primer aspecto resultaría en un sentimiento de seguridad por parte de la población brasileña, el segundo estimularía el trato digno a los inmigrantes venezolanos por parte de nuestros militares.

Figura 6. Puestos de bloqueo y control en la línea de frontera.

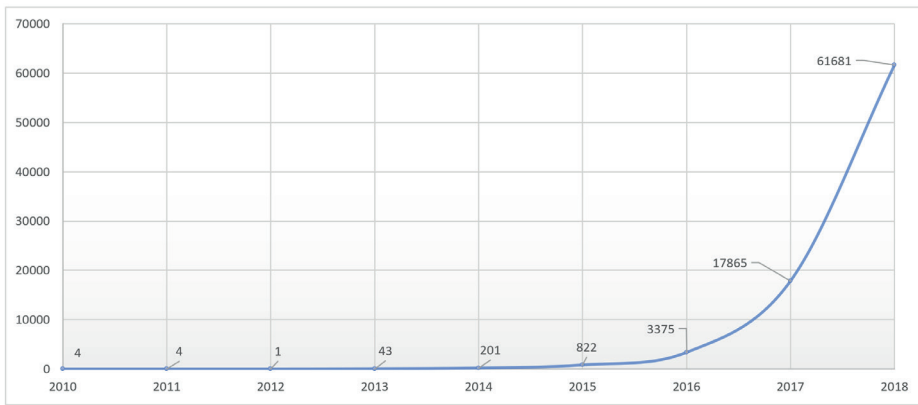


Fuente: elaboración propia, a partir de una imagen de Google Earth modificada.

EFECTOS DE LAS OPERACIONES MILITARES BRASILEÑAS EN LA FRONTERA CON VENEZUELA

El primer análisis por considerar es que el aumento exponencial de inmigrantes venezolanos fue abrupto y repentino a partir de 2015, como se observa en la figura 7, producto de la crisis socioeconómica y política en Venezuela, que empezó a agudizarse en ese año, y lo cual hizo que la acción rápida fuera imprescindible, a pesar de los obstáculos burocráticos en la contratación pública. El Ejército de Brasil, como el principal gerente de operaciones, demostró una gran eficiencia en los más variados procesos bajo su responsabilidad.

Figura 7. Solicitudes de refugio desde 2010 hasta 2018.

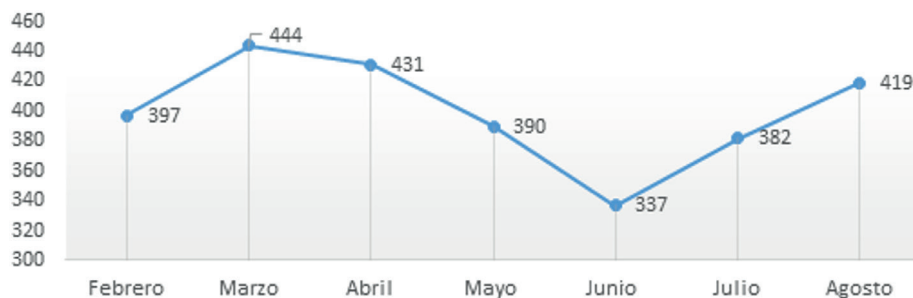


Fuente: adaptado de Ministério da Justiça e Segurança Pública (2018).

Un factor muy positivo de la operación es que, con la presencia militar en la frontera, fue posible cuantificar con precisión los refugiados que ingresan al país. En ese sentido, se cuentan todos los venezolanos que pasan por los puntos de control, ya sean los que se dirigen hacia Boa Vista o los que se dirigen hacia Santa Elena de Uairén (Venezuela). Esta medición, junto con las mediciones hechas por la Fuerza de Tarea Logística Humanitaria, permite el monitoreo del flujo migratorio venezolano.

En la figura 8 se presentan los promedios mensuales de venezolanos que pasan por el puesto de bloque y control BR-174. Se destaca que en junio de 2020 se reduce el número de inmigrantes; posiblemente, debido a la estacionalidad característica de las migraciones.

Figura 8. Promedios mensuales de venezolanos que pasan diariamente por el puesto de bloqueo y control BR-174.



Fuente: 1ª Brigada de Infantería de Selva; adaptación de los autores.

El factor económico de la operación humanitaria también debe tenerse en cuenta, ya que el gobierno federal hizo un gasto significativo en artículos tales como la compra de material desechable, la compra de equipo logístico, la compra de material de mantenimiento, el alquiler de baños químicos, el servicio de recolección de basura, el servicio de telefonía móvil y satelital, el alquiler de contenedores y el alquiler de generadores. En la tabla 1 se muestra una síntesis de los recursos financieros de la Operación Bienvenida, donde se destaca que los mayores gastos se dieron en los rubros de alimentación (29,5 millones de dólares [38%]) y rentas de estructuras y máquinas (18,8 millones de dólares [24%]). Para cubrir dichos gastos se requirió implementar nuevas asignaciones presupuestales y redistribuir presupuestos asignados para dar solución a esta problemática. Como Brasil es un país que enfrenta dificultades económicas, el apoyo de la comunidad internacional debería estar más presente, pues la crisis migratoria de Venezuela es un problema global.

Tabla 1. Recursos financieros de la Operación Bienvenida en millones de dólares

RUBRO	MARZO DE 2018-OCTUBRE DE 2018	Noviembre de 2018-febrero de 2019	MARZO DE 2019-FEBRERO DE 2020	TOTAL POR RUBRO
Alimentación	7,0	5,0	17,5	29,5
Renta de estructuras y máquinas	10,8	-	8,0	18,8
Contratación de servicios	4,3	-	3,3	7,6

RUBRO	MARZO DE 2018-OCTUBRE DE 2018	Noviembre de 2018-febrero de 2019	MARZO DE 2019-FEBRERO DE 2020	TOTAL POR RUBRO
Construcción y mantenimiento de albergues	4,0	-	0,3	4,3
Gastos generales	7,3	1,8	4,8	13,9
Materiales Permanentes	1,8	1,3	1,3	4,4
Total (x106 USD)	35,0	8,0	35,0	78,0

Fuente: adaptado del Comando de Operaciones Terrestres.

Finalmente, un factor de importancia para considerar fue la participación de la ingeniería militar en la construcción de refugios e instalaciones temporales. Los servicios de movimiento de tierras para la preparación de áreas de refugio, instalaciones eléctricas, de agua y de alcantarillado se llevaron a cabo en un tiempo récord. La profesionalidad y la capacitación de los ingenieros militares fue fundamental para el éxito de la operación. En la figura 9 se muestra una imagen de la construcción de un refugio para el alojamiento temporal de los migrantes.

Figura 9. Construcción de un refugio en 10 días, con capacidad para 380 personas.



Fuente: elaboración propia.

La figura 9 evidencia la creación de un refugio con capacidad de 380 personas para la atención de las personas migrantes provenientes de Venezuela. Esta infraestructura fue construida en 10 días, teniendo en cuenta la importancia de brindar refugio a la creciente llegada de personas.

CONCLUSIONES

Las acciones humanitarias son complejas y representan un desafío para los militares: por ejemplo, en el campo logístico se requieren inmensos esfuerzos, en los que los civiles necesitan transporte, alimentos, atención médica y alojamiento, entre otros. Al mismo tiempo, no hay duda de que la logística humanitaria tiene los principales ejecutores en el Ejército.

Las FF. AA. de Brasil, en coordinación con la ONU, agencias gubernamentales y otros organismos civiles, han llevado a cabo acciones humanitarias al dar la bienvenida a los venezolanos que ingresan al territorio brasileño huyendo de la crisis. Esta complejidad ha traído lecciones a las tropas brasileñas, que buscaron adaptar su logística de guerra a las demandas típicas de una situación de gran desplazamiento de población. En este punto, es importante señalar que el uso de FF. MM. en operaciones humanitarias, como la Operación Bienvenida, es un sello distintivo de los ejércitos posmodernos.

Además de lo anterior, es esencial entender el problema de los flujos migratorios como un hecho que influye en la estabilidad de un país o una región. Los desplazamientos masivos de población, especialmente cuando resultan de situaciones de crisis, alteran la dinámica de las fronteras y causan impactos sociales y económicos en los países de destino de los inmigrantes. Los delitos transfronterizos, por ejemplo, tienden a aumentar, mientras que las autoridades de inmigración y las aduanas pueden tener limitaciones en el desempeño de sus misiones constitucionales.

En este sentido, las FF. AA. de Brasil también han buscado, a través de la Operación Control, mitigar los efectos negativos resultantes de la creciente entrada de inmigrantes en la frontera entre Brasil y Venezuela. Se reubicaron o se reforzaron las tropas, se establecieron puestos de bloqueo y control en las carreteras y se intensificó el patrullaje en la línea fronteriza con tropas y aviones no tripulados.

La recepción de inmigrantes venezolanos en Brasil es una misión sin precedentes para el Ejército de Brasil, que tuvo contacto con refugiados y personas desplazadas en territorio extranjero, en misiones bajo el auspicio de la ONU. Es cierto que aún queda mucho por hacer, pero la rapidez en la respuesta del componente militar brasileño, la calidad de los refugios instalados en el perímetro urbano, la logística a medida en la entrega de alimentos y la provisión de asistencia médica de calidad demuestran que las operaciones Bienvenida y Control son historias de éxito.

REFERENCIAS

- ACNUR. (2011). *Manual de Reasentamiento del ACNUR*. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2013/9138.pdf?file=fileadmin/Documentos/Publicaciones/2013/9138>
- Centro de Doutrina do Exército. (2014). *Operações de ajuda humanitária*. <https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/228/3/3-F-AjHumEmpHipotecado.pdf>
- Cerávolo, L. (2019). *Respostas do Governo Brasileiro frente à migração de venezuelanos para Roraima (2015-2018)*. Escola de Comando e Estado-Maior do Exército. Mestrado em Ciências Militares.
- Chaves, A. (2018). *Prefeito de Pacaraima, RR, estuda decretar situação de calamidade por conta da imigração venezuelana*. <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/prefeito-de-pacaraima-rr-estuda-decretar-situacao-de-calamidade-por-conta-da-imigracao-venezuelana.ghtml>
- CNN. (2016). *La escasez de productos básicos aumenta en Venezuela*. <https://expansion.mx/economia/2016/06/01/la-escasez-de-productos-basicos-aumenta-en-venezuela>
- Comisión Europea. (2017). *La UE y la crisis migratoria*. doi:10.2775/55619
- Exército Brasileiro. (2017). *Missões de paz*. http://www.eb.mil.br/missoes-de-paz/-/asset_publisher/xbkIILDCCFFYV1/content/apresentacao
- Garcia de Oliveira, G. A. (2018). *A utilização do componente militar Brasileiro frente à crise migratória da venezuela*. *Military Review*, 1-15. <https://www.armyupress.army.mil/journals/edicao-brasileira/artigos-exclusivamente-on-line/artigos-exclusivamente-on-line-de-2018/a-utilizacao-do-componente-militar-brasileiro-frente-a-crise-migratoria/>
- Governo Federal. (2020). *Operação Acolhida*. <https://www.gov.br/acolhida/historico/>
- Human Rights Watch. (2017). *Venezuela: Crise humanitária alastra-se para o Brasil*. <https://www.hrw.org/pt/news/2017/04/18/302345>
- Infantería. (2019). *Operación Alcolhida: Una esperanza para los inmigrantes venezolanos*. <https://www.infanteria.com.ar/operacion-alcolhida-una-esperanza-para-los-inmigrantes-venezolanos/>
- Infobae. (2021). *El Banco Central de Venezuela reveló que la inflación acumulada en 2020 fue de casi el 3000 %*. <https://www.infobae.com/america/venezuela/2021/02/14/el-banco-central-de-venezuela-revelo-que-la-inflacion-acumulada-en-2020-fue-de-casi-el-3000/#:~:text=La%20inflaci%C3%B3n%20acumulada%20en%202020%20en%20Venezuela%20fue%20de%202.959,ubic%C3%B3%20el%20dat>

- InSight Crime. (2018). *Venezuela: A mafia state?* <https://es.insightcrime.org/wp-content/uploads/2018/05/Venezuela-a-Mafia-State-InSight-Crime-2018.pdf>
- Ministério da Defesa de Brasil. (2017). *MD33-M-12: Operações Interagências* (2 ed.).
- Ministério da Justiça e Segurança Pública. (2018). *Refúgio em Números e Publicações*. <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros>
- Naciones Unidas. (2020). *Portal de datos mundiales sobre la migración*. https://migration-dataportal.org/es?i=stock_abs_&t=2020
- O globo mundo*. (2018). Raio-x da emigração: entenda o êxodo de venezuelanos para países vizinhos. <https://oglobo.globo.com/mundo/raio-da-emigracao-entenda-exodo-de-venezuelanos-para-paises-vizinhos-22430364?ixzz5O1JQ2Z25>
- OIM. (2021). *Términos fundamentales sobre migración*. (Organización Internacional para las Migraciones, Editor) <https://www.iom.int/es/terminos-fundamentales-sobre-migracion>

Índice de autores: Números del 1 al 29

Index of Authors. Numbers from 1st to 29th

Autor index. Números 1 a 29

- Acosta Guzmán, H. M., Ramírez Benítez, E. y Jiménez-Reina, J. (2019). La seguridad cooperativa en el hemisferio americano: la necesidad de una estrategia integral regional. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 14(28), 259-280.
- Addicott, J. (2006). Seguridad de la infraestructura y terrorismo cibernético. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 1(1), 8-29.
- Alas, J. (2008). El factor científico-tecnológico en la defensa y seguridad nacional. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 3(6), 46-50.
- Álvarez, C. (2016). El Sistema Internacional en el Siglo XXI: ¿crisis del Estado-nación? *Estudios en Seguridad y Defensa*, 11(22), 139-153.
- Álvarez, V. (2007). La defensa integral del Estado: un reto inaplazable. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 2(3), 46-54.
- Andrade Coral, E, J. y González Cely, E. (2019). La construcción de memoria histórica militar como aporte en la construcción de la verdad en Colombia. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 14(28), 307-328.
- Aparicio, A. (2015). La frontera del Caribe y la región andina: un corredor estratégico de la guerra colombiana. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 10(19), 5-15.
- Aponte, J. (2012). Primacía de la fortaleza moral como elemento decisivo en la guerra moderna. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 7(14), 5-14.
- Arenas, A. (2009). Conflicto, ambiente y la seguridad del Estado. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 4(7), 35-41.
- Arenas, A. (2009). Política ambiental y actividades militares. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 4(8), 18-23.
- Ariza, R. (2008). Ciencia, tecnología e innovación, factor estratégico en las Fuerzas Armadas del futuro. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 3(6), 8-13.
- Arreola, A. (2016). Ciberespacio, el campo de batalla de la era tecnológica. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 11(22), 109-138.

- Atencio, M. (2014). El Estado y su obligación de garantizar los derechos de los militares y exmilitares privados de su libertad en el marco del conflicto armado. *Estudios de Seguridad y Defensa*, 9(17), 47-56.
- Badran, F. (2011). Las agendas de seguridad de los Estados latinoamericanos y el crimen transnacional como amenaza consolidada en América Latina. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 6(12), 5-20.
- Badran, F. (2012). La seguridad hemisférica y seguridad humana: quimeras probadas, desafíos pendientes. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 5(10), 38-49.
- Badran, F. (2012). Mensajes subrepticios y lecciones expresas: América Latina y la primavera Árabe más de un año después. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 7(13), 35-43.
- Bartolomé, M. (2008). El Estado moderno frente al desafío de un escenario de seguridad internacional de características pos westfalianas. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 3(5), 10-15.
- Benítez Manaut, R. (2018). La defensa en México: el dilema entre la recesión democrática, la seguridad interior y los retos del siglo XXI. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 13(25), 47-67.
- Bernal, A. (2008). El gasto en defensa como componente de la economía Israelí. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 3(6), 34-39.
- Berrios, P. (2008). Armas No Letales. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 3(6), 40-45.
- Besio Echeverría, F. (2018). Cambios y permanencias en las políticas de defensa nacional en el Uruguay. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 13(25), 69-89.
- Bonett, M. (2006). Seguridad Integral. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 1(2), 32-38.
- Borrero, A. (2006). Terrorismo político. Definición y alcances de un fenómeno elusivo. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 1(1), 70-77.
- Borrero, A. (2007). Los comandos conjuntos. Problemas de organización, doctrina, educación y operación. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 2(4), 48-51.
- Borrero, A. (2010). Mecanismos de autoperpetuación de la violencia. Primera parte: las bandas criminales emergentes o "BACRIM". *Estudios en Seguridad y Defensa*, 5(9), 63-72.
- Borrero, A. (2013). Las revoluciones de la modernidad. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 8(15), 66-75.
- Caicedo, D. (2015). El enfoque diferencial en los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzoso. Caso: Plan de Desarrollo Departamental del Tolima 2012 – 2015. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 10(19), 29-37.

- Capone, F. (2017). An Appraisal of the Colombia DDR Process in Light of the Revised Peace Agreement between the Government and the FARC. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 12(23), 19-38.
- Cascante, C. H. y Mata, N. C. (2018). Rasgos de una Política de Defensa de Costa Rica: entre la paz y la inseguridad. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 13(25), 91-114.
- Castañeda, J. A. (2016). Geopolítica de Colombia desde sus regiones naturales: el Caribe colombiano frente al Gran Caribe. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 11(21), 53-62.
- Cayon, J. y García, L. (2014). La importancia del componente educativo en toda estrategia de Ciberseguridad. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 9(18), 5-13.
- Chaid, K. (2011). Derechos humanos y seguridad en la frontera colombo-ecuatoriana. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 6(11), 65-77.
- Colom, G. (2014). De la tormenta del desierto a la batalla aeronaval: la transformación de la fuerza. *Estudios en Seguridad y defensa*, 9(18), 15-23.
- Cortés Díaz Granados, L. E., Cubides Cárdenas, J. A. y Fajardo Rico, A. (2017). Leadership in the Colombian Military Forces: A Comprehensive Experience in the Fight against Terrorism. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 12(23), 97-108.
- Cortés, D. y Rueda, A. (2016). Neoliberalismo: preludeo del marxismo humanista. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 11(21), 45-52.
- Cortés, D. (2015). El EZLN, fuente de inspiración en la lucha contra el capitalismo neoliberal. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 10(19), 61-70.
- Cruz Aguilar, S. y Mendonça, T. (2018). Brasil e Forças Armadas. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 13(25), 151-174.
- Cubides, J. y Cita, R. (2014). La seguridad humana (SH) su influencia en las políticas públicas en Colombia. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 9(17), 5-15.
- Cujabante, X. (2012). UNASUR: ¿hacia la consolidación de un complejo regional de seguridad? *Estudios en Seguridad y Defensa*, 7(14), 68-76.
- Curbet, J. (2006). Inteligencia global frente al terrorismo. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 1(1), 78-87.
- Dall'Osso, A. (2008). Frontera surcolombiana: una región a ser ocupada. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 3(5), 22-33.
- De Miguel, J. (2018). Valores, principios conocimientos y prácticas para una cultura de la seguridad nacional. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 13(26), 125-140.

- Devia, C. y Niño, J. (2015). Aproximación a la seguridad humana en Colombia. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 10(20), 89-101.
- Donadío, M. (2007). El impacto de los procesos multilaterales en la cooperación educativa militar. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 2(4), 22-29.
- Ellis, E. (2018). The Armed Forces of the Dominican Republic: Contributions and Challenges to Regional Security. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 13(25), 21-45.
- Endo, J. (2010). El conflicto colombo-venezolano en los medios: un aporte metodológico para su análisis. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 5(10), 4-10.
- Escobar, G. (2006). Legitimidad de las Fuerzas Militares como garante de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 1(2), 18-30.
- Espitia, F. (2007). Ambientes virtuales al servicio de la educación: una buena opción para las fuerzas militares. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 2(4), 60-63.
- Esquivel, R. (2012). Colombia: De la independencia a la indefensa nacional. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 7(14), 16-30.
- Esquivel, R. (2013). Colombia y la geopolítica del narcotráfico. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 8(15), 5-23.
- Esquivel, R. (2015). Intereses geopolíticos de Colombia. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 10(19), 71-86.
- Facò, R. (2013). El paradigma tecnológico en el proceso de transformación del Ejército Brasileño. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 8(15), 54-65.
- Fernández-Rodríguez, J. C. y Delgado-Morán, J. J. (2016). La mujer en el terrorismo suicida. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 11(22), 75-89.
- Franca de Faria, F. L. y Blanco Londoño, S. A. (2020). Análisis de la participación de los militares brasileños en la crisis migratoria de Venezuela. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 15(29), 179-201.
- Franchi, T., Lopes, R. y Cavalcante, K. (2016). Ejes de integración nacional y regional: el caso amazónico. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 11(21), 5-12.
- Gaitán, A. (2011). Computadores e internet en la guerra interestatal: ¿La consolidación de un nuevo poder militar en el siglo XXI? *Estudios en Seguridad y Defensa*, 6(12) 22-34.
- Gaitán, A. (2012). La ciberguerra y sus generaciones: un enfoque para comprender la incidencia de las TIC en la guerra regular. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 7(13), 5-18.

- Gaitán, A. (2015). Cibernética en la guerra contemporánea: definición de nuevos escenarios estratégicos y operacionales. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 10(20), 117-131.
- Galvis, I. (2006). Nanotecnología: un nuevo escenario para la estrategia. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 1(2), 24-30.
- Galvis, I. (2006). Seguridad y defensa en el gobierno corporativo. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 1(1), 106-117.
- Garate, R. (2013). Geopolítica regional de los recursos naturales ¿El agua fuente de vida o conflicto? *Estudios en Seguridad y Defensa*, 8(15), 25-39.
- Garay, C. y Aldana, A. (2015). Aplicabilidad de las misiones de paz a partir de la consolidación del Derecho Internacional Humanitario en escenarios de postconflicto en Colombia. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 10(20), 29-37.
- García, B. (2018). La formación histórica de la defensa en Ecuador. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 13(26), 23-46.
- García, J. (2014). Justicia transicional en Colombia. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 9(17), 5-15.
- García, M. y Ripoll, A. (2015). Secuelas del paramilitarismo en Guatemala y Perú: una perspectiva comparada. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 10(20), 55-66.
- García, V. (2014). Las características de la reparación simbólica en épocas de transición. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 9(17), 35-46.
- Gardezabal, J. (2008). Implicaciones geopolíticas del desarrollo de armas nucleares con fines político-militares por parte del estado de Israel. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 3(6), 28-33.
- Gardezabal, J. (2009). La competencia de la Corte Penal Internacional en Colombia. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 4(1), 12-17.
- Gardezabal, J. (2010). De la reintegración y la justicia como instrumentos para la construcción de la paz. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 5(10), 30-37.
- Ghotme, R. y Palacios, L. (2015). Península del Sinaí: nuevo frente para la yihad. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 10(20), 19-28.
- Giner Alegría, C. A. y Delgado Morán, J. J. (2017). Consideraciones criminológicas sobre el perfil del *stalker* y el acecho mediante *ciberstalking*. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 12(24), 19-35.
- Gómez, J. (2013). Minería ilegal como amenaza más importante para la seguridad nacional: el caso de las FARC. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 8(15), 76-86.

- González, A. (2012). La guerra urbana como elemento articulador de la guerra de cuarta generación. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 7(14), 77-86.
- González, J. (2007). El modelo de autoevaluación: rumbo norte franco. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 2(4), 16-21.
- Gonzalvo, V. (2014). La noción jurídica del interés soberano y sus consecuencias para la concreción de una estrategia de seguridad nacional. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 9(18), 25-33.
- Guío, L. (2013). Colombia en un momento histórico para desarrollarse o correr el riesgo de perder la Amazonía. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 8(15), 41-52.
- Hernández, C. y Sanabria, P. (2015). Prácticas de gobierno corporativo en las organizaciones públicas: el caso del grupo social y empresarial del sector defensa de Colombia. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 10(20), 67-88.
- Hernández, E. (2012). El papel de la seguridad pública frente a los Derechos Humanos. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 7(13), 52-57.
- Hernández, E. (2014). Finanzas de la Ont-FARC: hacia la formulación de estrategias de debilitamiento y reducción. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 9(17), 57-64.
- Hernández, H. (2015). La revolución tecnológica militar: una mirada crítica. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 10(20), 103-115.
- Ibáñez, J. (2008). Centenario de la Escuela Superior de Guerra, *Estudios en Seguridad y Defensa*, 3(6), 4-13.
- Jaramillo, M. (2010). La seguridad humana y el caso Sudán. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 5(9), 25-32.
- Jaramillo, M. (2010). Perú y su seguridad política: una visión desde el realismo subalterno. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 5(10), 61-69.
- Jaramillo, M. (2011). Consolidación democrática y conflicto armado en Centroamérica: 20 años después. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 6(11), 15-26.
- Jaramillo, M. (2012). La proliferación estatal: Kosovo, Sudán del Sur y ¿Azawad? *Estudios en Seguridad y Defensa*, 7(13), 20-28.
- Jaramillo, M. (2012). Los escenarios de la seguridad en Colombia: Una propuesta de estudio prospectivo. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 7(14), 44-57.
- Kouloglou, N. (2020). Militarization of the State in Mexico: Perspectives from the Administrations of Felipe Calderón (2006-2012) and Enrique Peña Nieto (2012-2018). *Estudios en Seguridad y Defensa*, 15(29), 71-93.

- Koutoudijian, A. (2008). La política de defensa nacional en la actual situación sudamericana. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 3(5), 34-53.
- Ljodal, T. y Palma, O. (2009). Visita de Rusia al mar Caribe: geopolítica, diplomacia y poder naval. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 4(7), 19-26.
- Lopera, J. (2010). El perdón: de los “hacedores de paz” a los “defensores de los derechos humanos”. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 5(9), 55-62.
- Lopera, J. (2010). La multidimensionalidad del concepto de seguridad: breve acercamiento al caso de Bolivia. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 5(10), 51-60.
- Lopera, J. (2011). Acción integral en Afganistán. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 6(11), 28-35.
- López de Alba, A. (2014). Reflexiones sobre el impacto del comportamiento mediático en las políticas de seguridad en México. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 9(17), 65-77.
- López, E. B. (2018). Política de defensa de la nación de Guatemala: una visión estratégica. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 13(26), 47-57.
- Luque Juárez, J. M. (2019). Las amenazas híbridas en contra de las democracias abiertas. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 14(27), 115-137.
- Marincovich, S. (2017). Transformación de las FARC y su convergencia con el crimen organizado transnacional en un escenario de posacuerdo. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 12(23), 39-62.
- Mateus, A. (2011). La responsabilidad del superior en el Estatuto de Roma y en Colombia. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 5(9), 41-48.
- Mejía Azuero, J. C. y Suárez Mendoza, A. (2020). ‘Justicia transicional’. ¿Un concepto construido o en formación? *Estudios en Seguridad y Defensa*, 15(29), 159-177.
- Méndez Vélez, L.A., Gaitán Vanegas, S. y Fuquen Flautero, V. P. (2019). Los dominios de la guerra: una aproximación al nuevo escenario de la COVID-19. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 14(28), 237-257.
- Miño Vaca, J. O. (2017). La negociación en la resolución de conflictos: oportunidad para el Ejército ecuatoriano. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 12(24), 37-50.
- Molano, A. y Palma, M. (2010). La Corte Penal Internacional y su contribución a la consolidación del Régimen Penal Internacional. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 5(9), 5-24.

- Molano, A. (2009). Más allá del conflicto postconflicto y perpetuación de la violencia: diez ideas para una agenda de investigación. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 4(8), 9-16.
- Molano, A. (2009). Sudán y la Corte Penal Internacional: el precio de las buenas intenciones. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 4(7), 4-11.
- Molano, A. (2010). Casos de intervención de la Corte Penal Internacional. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 5(9), 33-39.
- Molano, A. (2010). Índice bibliográfico: Corte Penal Internacional. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 5(9), 49-53.
- Molano, A. (2011). Derecho Internacional y terrorismo: Radiografía del régimen jurídico internacional sobre terrorismo. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 6(11), 4-14.
- Molano, D. y Franco, J. (2007). La coordinación interagencial: el arma secreta de la seguridad democrática. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 2(3), 34-44.
- Monroy, M. (2015). El rol del Comité Internacional de la Cruz Roja: caso Montes de María, periodo 2002–2012. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 10(19), 17-27.
- Montero Moncada, L. A. y Velandia García, M. P. (2019). Strategy in the Making: Russia-NATO Relations under Strategic Competition. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 14(27), 91-114.
- Montero, A. (2006). Doctrina de infiltración para inteligencia contraterrorista. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 1(1), 31-49.
- Montoya, M. (2007). La acción integral: una estrategia para ganar la guerra. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 2(3), 18-24.
- Moreno, P. (2008). Tecnología biométrica con huellas digitales. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 6(11), 52-57.
- Murcia Orenes, S. (2019). El Sistema penitenciario español desde un paradigma criminológico. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 14(27), 23-41.
- Murillo, C. (2016). La seguridad centroamericana y el Tratado Marco de Seguridad Democrática. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 11(22), 61-73.
- Nicolás García, J. N. (2019). Los informes de inteligencia como medios de prueba: caso Europol. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 14(27), 43-63.
- Nikolaevich, V. (2018). Sobre los principales aspectos de la seguridad nacional de la Federación de Rusia. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 13(25), 175 - 181.

- Noboa González, M.F. (2019). Inteligencia estratégica en tiempos líquidos: una reflexión en clave crítica. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 14(28), 217-236.
- Olaya, R. (2014). Análisis de la amenaza en Corea del Norte en modificación de las políticas de seguridad y defensa de Japón (2003-2013). *Estudios en Seguridad y Defensa*, 9(18), 87-97.
- Ortega Guzmán, L. F. y Gil Osorio, J. F. (2020). El sistema de derecho operacional: Una reflexión sobre la aplicación del pensamiento sistemático basado en Niklas Luhmann y su aplicación al derecho operacional. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 15(29), 129-157.
- Ortega, J. A. (2018). Seguridad y defensa nacional en México. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 13(26), 141-152.
- Ortiz-Arellano, E. (2020). La amenaza del terrorismo: derroteros para el mundo y México. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 15(29), 47-70.
- Osorio, L. H. (2016). Marco para la logística operativa naval. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 11(21), 63-72.
- Ospina, C. A. (2016). ¿Fueron las Farc derrotadas militarmente? *Estudios en Seguridad y Defensa*, 11(22).
- Palma, M. (2009). La Corte Penal Internacional en África: la dirección política de su intervención. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 4(8), 4-8.
- Palma, O. (2008). La transformación de la guerra y la naturaleza de las fronteras. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 3(5), 16-23.
- Palma, O. (2008). Los obstáculos tecnológicos para el terrorismo de destrucción masiva. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 3(6), 20-27.
- Parra Cárdenas, H., Fernández Lorenzo, A. y Recalde Herrera, L. (2017). Directrices para la gestión de la Ciberseguridad utilizando el estándar ISO/ECT 27032. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 12(24), 99-111.
- Patiño, C. (2014). La competencia multipolar en un mundo en riesgo ¿Cómo se caracterizan los Estados potencias en el Sistema Internacional del siglo XXI? *Estudios en Seguridad y Defensa*, 9(18), 35-49.
- Payá Santos, C. A. (2017). *Sesgos cognitivos en el análisis de inteligencia*. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 12(23), 63-79.
- Payá-Santos, C. A. y Delgado-Morán, J. J. (2016). El uso del ciberespacio para infringir el terror. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 11(22), 91-108.

- Payá-Santos, C. A., Delgado-Morán, J. J. y Fernández-Rodríguez, J. C. (2015). Los medios de producción de inteligencia, en el análisis actual de los conflictos. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 10(20), 5-17.
- Pedraza, N. (2015). Componentes ontológicos en la caracterización de la Fuerza Pública como víctima en el conflicto armado colombiano. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 10(19), 51-60.
- Pérez, J. A. (2016). El conflicto con el Perú 1932-1933 y el inicio de la política de industrialización en Colombia. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 11(21), 27-43.
- Pieschacón, A. y Rincón, A. (2011). De la experiencia al conocimiento, un modelo de estudio de casos para el contexto militar. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 6(12), 64-73.
- Pinheiro da Cunha, R., Ferreira Glaser, E. y Moutinho Vaz, C. A. (2016). A nova governança global e a representatividade regional no Conselho de Segurança das Nações Unidas: o alcance da América Latina e Caribe. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 11(21), 13-26.
- Piñeiro, L. y Muñoz, L. (2014). Colombia: Su agenda de seguridad y el Consejo de Defensa Suramericano (2002-2014). *Estudios en Seguridad y Defensa*, 9(18), 61-76.
- Pinzón, A. F. (2019). Colombia y Ecuador: lineamientos estratégicos contemporáneos para la seguridad ambiental fronteriza. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 14(28), 281-305.
- Poloti, A. (2012). El asunto de las poblaciones indígenas: de geopolítica a políticas geográficas. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 7(14), 32-43.
- Pryor, M. (2014). Relación entre el terrorismo y las nuevas guerras en la doctrina de seguridad de los Estados Unidos. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 9(18), 77-86.
- Quintana Jiménez, A. E. (2017). La gobernanza de la seguridad en un mundo globalizado. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 12(23), 81-96.
- Ramírez Benítez, E. P. y Jiménez Reina, J. (2017). Israel: la transformación estratégica - militar frente a nuevas amenazas. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 12(24), 113-133.
- Ramírez, J. y Alzate, L. (2015). La Corte Penal Internacional y la situación en Colombia: ¿activaría su jurisdicción? *Estudios en Seguridad y Defensa*, 10(20), 39-54.
- Ramírez, M. (2006). Un recorrido por la política de Defensa y Seguridad democrática. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 1(2), 12-17.
- Ramírez, M. (2007). Notas para una doctrina en el postconflicto. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 2(4), 30-39.

- Reshke, R. (2008). Ciencias y tecnología; tendencias y dinámicas: implicaciones para ejércitos futuros. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 3(6), 14-19.
- Rincón, A. (2009). Creando escenarios de reconciliación: desafíos de la Ley de Justicia y Paz. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 4(8), 25-28.
- Roa, D. (2012). Política exterior colombiana: ¿preparando el camino para una salida negociada al conflicto? *Estudios en Seguridad y Defensa*, 7(13), 29-34.
- Rodríguez, H. (2007). La investigación científica en la educación militar. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 2(4), 10-15.
- Romero, J. y Gardeazábal, J. (2010). Aspectos comparativos de la reintegración según "el deber ser" en el marco de un proceso de paz frente a la reintegración de mandos medios de las Farc-Ep en un contexto de conflicto. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 5(10), 4-10.
- Romero, J. y Gardeazábal, J. (2010). Del estado del arte y la experiencia internacional en materia de reintegración. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 5(10), 21-29.
- Romero, J. y Gardeazábal, J. (2010). Evolución y antecedentes históricos de la reintegración en Colombia. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 5(10), 11-19.
- Romero, J. (2007). Relaciones civiles-militares en América Latina, el control civil sobre los militares y la ampliación de las actividades profesionales de los militares. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 2(3), 6-17.
- Romero, J., Bernal, A., Velandia, J. y Ardila, C. (2009). Desafíos y perspectivas del proceso de desarme, desmovilización y reintegración: criterios para un programa de DDR. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 4(8), 29-34.
- Rosania, N. (2009). El Consejo de Defensa Suramericano. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 4(7), 27-33.
- Ruiz, J. (2007). Acción integral, hacia una doctrina unificada. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 2(3), 26-32.
- Saavedra, B. (2018). La Política de Defensa de Estados Unidos en la era Trump. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 12(24), XX-XX
- Sánchez, J. (2011). Bandas criminales: continuación de la violencia con los mismos medios. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 6(11), 36-50.
- Sánchez, J. (2011). Violencia, construcción de Estado y autodefensas. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 6(12), 36-49.
- Sánchez, J. (2012). Capital y control como fundamento del Estado y su relación con la violencia. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 7(13), 44-50.

- Santos-Barón, M. A. (2020). Dinámicas territoriales de seguridad en La Guajira, el Amazonas y el Vichada (2017-2020). *Estudios en Seguridad y Defensa*, 15(29), 95-127.
- Soares, L.H. y Batista Córdova, R. (2019). Relações de violência, medo e identidades em um contexto líquido: análise da situação brasileira. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 14(27), 139-169.
- Solaache-Jaureguizar, J. B. (2019). Administración de la información en Panamá: una revisión normativa. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 14(28), 329-351.
- Soltau, J. (2012). Un proyecto geopolítico para Colombia. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 7(14), 59-67.
- Soto, J. (2018). Un dilema político: estrategia de seguridad nacional o una política de defensa, una propuesta para el caso de Chile. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 13(25), 115-150.
- Tapia, M. A. (2017). El ciclo de planeamiento de la defensa nacional en la República Argentina. Una aproximación analítica. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 12(24), 51-98.
- Teruel Fernández, C. (2019). La organización de las Fuerzas Armadas españolas y el régimen retributivo del personal militar. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 14(27), 65-89.
- Torrijos, V. (2006). Dinámica de la amenaza terrorista múltiple – ATM. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 1(1), 88-104.
- Torrijos Rivera, V. y Marín Osorio, I. F. (2020). Dinámicas del Crimen organizado transnacional durante la pandemia: comportamientos de adaptación y resistencia. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 15(29), 27-45.
- Ugarte, J. M. (2016). Relaciones civiles/militares en Argentina, Brasil y Chile: progresos, hechos y dificultades subsistentes. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 11(22), 25-60.
- Ugarte, J. M. (2018). La Política de Defensa Argentina. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 13(26), 59-83.
- Valencia, A. (2006). Estrategia de terror y su réplica. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 1(2), 4-10.
- Valencia, A. (2007). Filosofía para la educación militar. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 2(4), 4-8.
- Vargas, A. (2006). El terrorismo ¿Una variable inconclusa? *Estudios en Seguridad y Defensa*, 1(1), 50-67.

- Vargas, A. (2007). La educación militar: factor estratégico en una democracia. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 2(4), 40-46.
- Vargas, J. (2011). La victoria: un modelo teórico entre lo militar y lo político. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 6(12), 58-63.
- Vargas, J. (2011). Motivaciones y causas de la guerra: una reinterpretación del neorrealismo de Stephen Van Evera. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 6(12), 51-57.
- Vargas, J. (2011). Un orden mundial cambiante y altamente inestable. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 6(11), 52-62.
- Vásquez, M. (2007). Premisa permanente en el CEMIL: generar apertura educativa. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 2(4), 52-58.
- Velandia, F. (2014). Evaluación de la política pública educativa en operaciones de mantenimiento de paz, en un escenario de postconflicto en Colombia. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 9(17), 17-33.
- Zelesco Barretto, R. (2018). Organizações internacionais regionais e manutenção da paz: uma nova exceção à proibição geral de uso da força? *Estudios en Seguridad y Defensa*, 13(26), 101-123.
- Zuluaga, P. (2015). El contexto de la necesidad militar en el conflicto colombiano. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 10(19), 39-49.

POLÍTICA EDITORIAL

La revista científica *Estudios en Seguridad y Defensa* es una publicación abierta a la discusión y difusión de trabajos teóricos e investigaciones prácticas en el área de la seguridad y la defensa nacionales. Como tal, la revista interactúa constantemente con instituciones académicas nacionales e internacionales que ven en nuestra publicación la posibilidad de difundir los resultados de los proyectos y actividades desarrolladas por sus equipos de investigación. Así mismo, se ha posicionado como una referencia obligada para quienes quieran profundizar en asuntos de interés nacional e internacional de carácter político y militar.

Todos los artículos publicados en la revista deben ser originales o inéditos y no deben estar postulados simultáneamente en otras revistas u órganos editoriales. La revista se reserva los derechos de autor y como tal, la reproducción de los documentos en otros medios impresos y/o electrónicos debe estar autorizada por el Editor y debe incluir la anotación "Se publica con autorización de la revista *Estudios en Seguridad y Defensa*".

Las tesis e ideas expuestas en los artículos son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente el pensamiento del Comando General de las Fuerzas Militares, tampoco de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto" o de la Vicedirección de Investigación.

Para reproducción de artículos:

Apellido, N. (Año). Título del artículo. *Estudios en Seguridad y Defensa*, Vol. XX(-No.), XX-XX

EDITORIAL POLICY

The scientific journal *Estudios en Seguridad y Defensa* is a publication open to the discussion and dissemination of theoretical works and practical research in the area of National Security and Defense. As such, the journal constantly interacts with national and international academic institutions that see in our publication the possibility of disseminating the results of the projects and activities developed by their research teams. Likewise, it has positioned itself as an obligatory reference for those who wish to delve deeper into national and international political and military issues of interest.

All articles published in the journal must be original or unpublished and must not be simultaneously submitted to other journals or editorial bodies. The journal reserves the copyright and as such, the reproduction of the documents in other printed and/or electronic media must be authorized by the editor and must include the annotation "Published with the authorization of the journal *Estudios en Seguridad y Defensa*".

The theses and ideas expressed in the articles are the exclusive responsibility of the authors and do not necessarily reflect the thinking of the General Command of the Military Forces, nor of the Colombia War College "General Rafael Reyes Prieto" or of the Vice-Directorate of Research.

For reproduction of articles:

Last name, N. (Year). Title of the article. *Estudios en Seguridad y Defensa*, Vol. XX(No.), XX-XX.

POLÍTICA DE REDAÇÃO

A revista científica *Estudios en Seguridad y Defensa* é uma publicação aberta à discussão e divulgação de trabalhos teóricos e de pesquisa prática na área de Segurança e Defesa Nacional. Como tal, a revista interage constantemente com instituições acadêmicas nacionais e internacionais que veem em nossa publicação a possibilidade de divulgar os resultados dos projetos e atividades desenvolvidos por suas equipes de pesquisa. Da mesma forma, ela se posicionou como referência obrigatória para aqueles que querem se aprofundar em assuntos de interesse político e militar nacional e internacional.

Todos os artigos publicados na revista devem ser originais ou inéditos e não devem ser submetidos simultaneamente a outros periódicos ou órgãos editoriais. A revista reserva os direitos autorais e, como tal, a reprodução dos documentos em outros meios impressos e/ou eletrônicos deve ser autorizada pelo editor e deve incluir a anotação “Publicada com a autorização da revista *Estudios en Seguridad y Defensa*”.

As teses e idéias apresentadas nos artigos são de responsabilidade exclusiva dos autores e não refletem necessariamente o pensamento do Comando Geral das Forças Militares, nem da Escola Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto” ou da Vice-Direção de Pesquisa.

Para reprodução de artigos:

Sobrenome, N. (Ano). Título do artigo. *Estudios en Seguridad y Defensa*, Vol. XX(No.), XX-XX.

CESIÓN DE DERECHOS DE AUTOR

Yo, _____, identificado(a) con el documento de identidad _____ número _____ de _____, quien para el presente efecto se denominará el **CEDENTE**, manifiesto mi voluntad de ceder, gratuitamente, a la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto" denominada como **CESIONARIO**, los derechos patrimoniales del producto de investigación: _____ según el artículo 2 de la ley 23 de 1982 de mi autoría titulado: " _____ " producto del proyecto de investigación denominado " _____ " desarrollado dentro del grupo de investigación " _____ " de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto".

Por lo anterior a través de la presente transfiero de manera total y sin limitación alguna a la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto" los derechos patrimoniales que le corresponden sobre la obra " _____ " .

Lo anterior conforme a la Ley 1450 de 2011 "Artículo 30. Derechos Patrimoniales de Autor que modifica el artículo 183 de la Ley 23 de 1982, el cual quedará así:

"Artículo 183. Los derechos patrimoniales de autor o conexos pueden transferirse por acto entre vivos, quedando limitada dicha transferencia a las modalidades de explotación previstas y al tiempo y ámbito territorial que se determinen contractualmente. La falta de mención del tiempo limita la transferencia a cinco (5) años, y la del ámbito territorial, al país en el que se realice la transferencia. Los actos o contratos por los cuales se transfieren, parcial o totalmente, los derechos patrimoniales de autor o conexos deberán constar por escrito como condición de validez. Todo acto por el cual se enajene, transfiera, cambie o limite el dominio sobre el derecho de autor, o los derechos conexos, así como cualquier otro acto o contrato que implique exclusividad, deberá ser inscrito en el Registro Nacional del Derecho de Autor, para efectos de publicidad y oponibilidad ante terceros. Será inexistente toda estipulación en virtud de la cual el autor transfiera de modo general o indeterminable la producción futura, o se obligue a restringir su producción intelectual o a no producir".

Por lo anterior la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", adquiere el derecho de reproducción en todas sus modalidades, comprendida la

inclusión audiovisual; el derecho de transformación o adaptación, comunicación pública, distribución y, en general, cualquier tipo de explotación que de las obras se pueda realizar por cualquier medio conocido o por conocer. Mediante la presente manifestación realizó la transferencia total de mis derechos patrimoniales de autor, gratuitamente y sin esperar contraprestación alguna por parte del **CESIONARIO**.

Igualmente, manifiesto que el artículo en mención es de mi autoría, completamente original y de carácter exclusivo para la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"; por lo tanto, no existe impedimento para la cesión de los derechos a los que me refiero. Asimismo, me hago responsable de impugnar cualquier acusación de plagio, copia, reivindicación o reclamación del documento que entrego.

En virtud de la presente, el **CEDENTE** garantiza que es propietario integral de los derechos de explotación de la obra y en consecuencia garantiza que puede registrar la obra (ante la entidad competente, en Colombia y en el exterior), así como contratar y transferir los derechos aquí cedidos sin ningún tipo de limitación por no tener ningún tipo de gravamen, limitación o disposición. En todo caso, responderá por cualquier reclamo que en materia de derecho de autor se pueda presentar, exonerando de cualquier responsabilidad al **CESIONARIO**.

La Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", institución de Educación Superior reconocida según código SNIES 2904 del Ministerio de Educación Nacional, quedando facultada para ejercer plenamente los derechos, anteriormente cedidos, en su actividad ordinaria de investigación y publicación. Con todo, en mi condición de autor, me reservo los derechos morales de la obra antes citada. En concordancia con lo anterior, suscribo este documento y actualizo mis datos de contacto, en el momento mismo que hago entrega del producto resultado de investigación a la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto".

Expedido en la ciudad de _____ a los _____ días del mes de _____ del año _____.

FIRMA DEL CESIONARIO

Representante legal

FIRMA DEL CEDENTE

Docente, Investigador o Estudiante

AUTHORS COPYRIGHT CONTRACT

I, _____, identified with the identity document _____ number _____ of _____, who for the present purpose will be called the **ASSIGNOR**, manifest my willingness to assign, free of charge, to the Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto" named as **ASSIGNEE**, the Economic rights of the research product: _____ according to article 2 of Law 23 of 1982 of my editions entitled: _____ product of the so-called research project: _____ developed within the research group: _____ of the Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"

Therefore, I hereby transfer fully and without any limitation to the Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto" the patrimonial rights that correspond to the work:

The foregoing in accordance with Law 1450 of 2011 "Article 30. Copyright Patrimonial Rights that modify Article 183 of Law 23 of 1982, which will read as follows:

"Article 183. The copyright or related patrimonial rights may be transferred by inter vivos act, said transfer being limited to the foreseen exploitation modalities and to the time and territorial scope that are contractually determined. The lack of mention of the time limits the transfer to five (5) years, and that of the territorial scope, to the country in which the transfer is made. The acts or contracts by which the copyright or related patrimonial rights are transferred, partially or totally, must be in writing as a condition of validity. Any act by which the domain over copyright or related rights is alienated, transferred, changed or limited, as well as any other act or contract that implies exclusivity, must be registered in the National Registry of Copyright, in order to effects of publicity and enforceability before third parties. Any stipulation by virtue of which the author transfers in a general or indeterminable way the future production or is obliged to restrict his intellectual production or not to produce"..

Therefore, the Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto" acquires the right of reproduction in all its forms, including audiovisual inclusion; the right of transformation or adaptation, public communication, distribution and, in general, any type of exploitation of the works that can be carried out by any known or unknown means. By means of this statement, I made the total transfer of my copyright, free of charge and without expecting any consideration from the **ASSIGNEE**.

Likewise, I declare that the paper in question is my own, completely original and exclusively for the Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"; therefore, there is no impediment to the transfer of the rights to which I refer. Likewise, I am responsible for contesting any accusation of plagiarism, copying, vindication or claim of the document that I deliver.

By virtue of this, the **ASSIGNOR** guarantees that it is the full owner of the exploitation rights of the work and consequently guarantees that it can register the work (before the competent entity, in Colombia and abroad), as well as contract and transfer the rights assigned here without any limitation for not having any type of encumbrance, limitation or provision. In any case, it will respond for any claim that may be presented regarding copyright, exonerating the **ASSIGNEE** of any responsibility.

La Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", Higher Education Institution recognized according to SNIES code 2904 of the Ministry of National Education, being empowered to fully exercise the rights, previously assigned, in its ordinary activity of research and publication. However, as an author, I reserve the moral rights of the work. In accordance with the above, I sign this document and update my contact information, while I deliver the product resulting from the investigation to the Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto".

Issued in the city of _____ at _____ days of the month _____ of the year _____.

ASSIGNEE'S SIGNATURE

Legal Representative

ASSIGNOR'S SIGNATURE

Professor, Researcher, Student

ATRIBUIÇÃO DE DIREITOS AUTORAIS

Eu, _____, identificado com o documento de identidade _____ número _____ de _____, que para esse fim será denominado **CEDENTE**, expreso minha vontade de ceder, gratuitamente, ao Colégio Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto" denominado **CESSIONÁRIO**, os direitos econômicos do produto de pesquisa: capítulo de livro de acordo com o artigo 2 da Lei 23 de 1982 de minha autoria intitulado: " _____" produto do projeto de pesquisa denominado " _____" desenvolvido no grupo de pesquisa " _____" do "General Rafael Reyes Prieto "Colégio Superior de Guerra.

Pelo exposto, transmito na íntegra e sem qualquer limitação ao Colégio de Guerra General Rafael Reyes Prieto os direitos patrimoniais que correspondem à obra "_____".

O anterior de acordo com a Lei 1450 de 2011 "Art. 30. Direitos autorais Direitos patrimoniais que altera o art. 183 da Lei 23 de 1982, que passará a ter a seguinte redação:

"Art. 183. Os direitos patrimoniais de autoria ou afins podem ser transferidos por ato entre vivos, limitando-se a referida transferência às modalidades de exploração previstas e ao tempo e âmbito territorial que contratualmente sejam determinados. A falta de menção aos prazos limita a transferência a 5 (cinco) anos, e a do âmbito territorial, para o país em que é feita a transferência. Os atos ou contratos pelos quais os direitos autorais ou patrimoniais conexos sejam transferidos, parcial ou totalmente, devem ser feitos por escrito como condição de validade. Qualquer ato pelo qual o domínio sobre direitos autorais ou direitos conexos seja alienado, transferido, alterado ou limitado, bem como qualquer outro ato ou contrato que implique exclusividade, deve ser registrado no Registro Nacional de Direitos Autorais, para efeitos de publicidade e exequibilidade perante terceiros. Será inexistente qualquer estipulação em virtude da qual o autor transfira a produção futura de forma geral ou indeterminada, ou se obriga a restringir ou não a sua produção intelectual".

Assim, o Colégio de Guerra "General Rafael Reyes Prieto" adquire o direito de reprodução em todas as suas formas, incluindo a inclusão audiovisual; o direito de transformação ou adaptação, comunicação pública, distribuição e, em geral,

qualquer tipo de exploração das obras que possa ser realizada por quaisquer meios conhecidos ou desconhecidos. Por meio deste comunicado, efetuei a transferência total de meus direitos autorais, gratuitamente e sem esperar qualquer contraprestação da **CESSIONÁRIA**.

Da mesma forma, declaro que o artigo em questão é meu, totalmente original e exclusivo para o Colégio Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"; portanto, não há impedimento à transmissão dos direitos a que me refiro. Da mesma forma, sou responsável por contestar qualquer acusação de plágio, cópia, reclamação ou reclamação do documento que entrego.

Em virtude disso, a **CEDENTE** garante que é titular plena dos direitos de exploração da obra e, conseqüentemente, garante que poderá registrar a obra (perante o órgão competente, na Colômbia e no exterior), bem como contratar e transferir os direitos aqui atribuído sem qualquer limitação por não ter qualquer tipo de gravame, limitação ou disposição. Em qualquer caso, responderá por qualquer reclamação que venha a ser apresentada a respeito de direitos autorais, exonerando a **CESSIONÁRIA** de qualquer responsabilidade.

O Colégio de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", instituição de Ensino Superior reconhecida segundo o código SNIES 2904 do Ministério da Educação Nacional, podendo exercer integralmente os direitos, previamente atribuídos, na sua atividade ordinária de pesquisa e publicação. No entanto, como autor, reservo os direitos morais da obra acima mencionada. Em conformidade com o anterior, assino este documento e atualizo meus dados de contato, ao mesmo tempo em que entrego o produto de pesquisa ao Colégio de Guerra General Rafael Reyes Prieto.

Emitido na cidade de _____ no dia _____ do mês de _____ do ano _____.

ASSINATURA DA CESSIÓNÁRIA
Representante legal

ASSINATURA DO CEDENTE
Professor, Pesquisador ou Aluno





esdeguecol



@esdegue



Escuela Superior
de Guerra



Escuela Superior
de Guerra



Escuela Superior
de Guerra



esdeguecol



ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA
"General Rafael Reyes Prieto"

#Esdegue

Carrera 11 No. 102-50
Conmutador 620 4066
Bogotá, D.C., Colombia

ISO 9001:2015

BUREAU VERITAS
Certification

