



Colección Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales

# Colombia: avances y desafíos frente a la delincuencia organizada transnacional

Lorena Andrea Erazo Patiño

Ximena Andrea Cujabante Villamil

Angie Julieth Arenas Piedrahita

(Editoras)



ESCUELA MILITAR DE CADETES  
"General José María Córdova"

# Colombia: avances y desafíos frente a la delincuencia organizada transnacional



ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA  
"General Rafael Reyes Prieto"



ESCUELA MILITAR DE CADETES  
"General José María Córdova"

Bogotá D.C., 2022

### **Colección Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales**

El objetivo central de esta colección es profundizar en la discusión sobre los temas geopolíticos de mayor incidencia hoy en el mundo y los canales diplomáticos hasta ahora dispuestos para buscar una pronta solución a los problemas de carácter social más acuciantes en Colombia, América Latina y el mundo. De ahí la necesidad de ubicar estas diversas aristas de las relaciones entre Estados según su contexto local, regional e internacional.

**Serie Respice Militia** (Investigación formativa)

# Colombia: avances y desafíos frente a la delincuencia organizada transnacional

**Lorena Andrea Erazo Patiño**  
**Ximena Andrea Cujabante Villamil**  
**Angie Julieth Arenas Piedrahita**  
(Editoras)



Catalogación en la publicación – Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto” /  
Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”

Colombia: avances y desafíos frente a la delincuencia organizada transnacional / Editoras Lorena Andrea Erazo Patiño, Ximena Andrea Cujabante Villamil y Angie Julieth Arenas Piedrahita - Bogotá: Editorial ESDEG, ESMIC Sello Editorial, 2022.

123 páginas : ilustraciones y gráficas ; 24 cm.

Incluye referencias bibliográficas al final de cada capítulo

ISBN impreso: 978-628-95146-9-8

E- ISBN 978-628-95446-0-2

(Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Respice Militia)

1.Crimen organizado -- Colombia -- Siglo XXI 2.Cooperación transfronteriza -- América latina -- Siglo XXI  
3.Colombia -- Relaciones Internacionales i.Arenas Piedrahita, Angie Julieth, (editora – autora) ii.Erazo Patiño, Lorena Andrea, (editora - autora) iii.Cujabante Villamil, Ximena Andrea, (editora - autora) iv.Maldonado Morales, Sergio Stany, Alférez (autor) v.González Chavarro, Francisco Hersan, Alférez (autor) vi.Ibáñez Cano, Cristian David, Alférez (autor) vii.Vargas González, Fabian Camilo, Alférez (autora) viii.Rondón Narváez, Edwin Andrés, Alférez (autor) ix.Ramos Hinestroza, César Enrique, Alférez (autor) x.Naizaque Borda, Sandra Patricia, Alférez (autora) xi.Mora Carreño, Davinson Argemiro, Alférez (autor) xii.Martínez Castillo, Mauro Andrés, Alférez (autor) xiii. Colombia. Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto” (ESDEG) xiv.Colombia. Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova” (ESMIC)

UB419.C7 L53 2022  
3355.22082 23

Registro Catálogo SIBFuP 991249911007231



Archivo descargable en formato MARC en: <https://tinyurl.com/esdeg991249911007231>

Colombia: avances y desafíos frente a la delincuencia organizada transnacional  
Primera edición, 2022

Editoras

Lorena Andrea Erazo Patiño,  
Ximena Andrea Cujabante Villamil  
Angie Julieth Arenas Piedrahita

Cubierta

Rubén Alberto Urriago Gutiérrez con base en imágenes  
de [www.freepik.com](https://www.freepik.com) (<https://tinyurl.com/3r6c5a2a>)

ISBN impreso: 978-628-95146-9-8

ISBN digital: 978-628-95446-0-2

<https://doi.org/10.21830/9786289544602>

Libro electrónico publicado a través de la plataforma  
Open Monograph Press.

Tiraje de 100 ejemplares

Impreso en Colombia - *Printed in Colombia*

2022 Escuela Militar de Cadetes  
“General José María Córdova”  
Departamento de I+D+i  
Sello Editorial ESMIC  
Calle 80 No. 38-00. Bogotá, D.C., Colombia  
[www.librosesmic.com](http://www.librosesmic.com)

2022 Escuela Superior de Guerra  
“General Rafael Reyes Prieto”  
Vicedirección de Investigación  
Sello Editorial ESDEG  
Carrera 11 No. 102-50. Bogotá D.C., Colombia  
[www.esdeglibros.edu.co](http://www.esdeglibros.edu.co)

El contenido de este libro corresponde exclusivamente al pensamiento de los autores y es de su absoluta responsabilidad. Las posturas y aseveraciones aquí presentadas son resultado de un ejercicio académico e investigativo que no representa necesariamente la posición oficial ni institucional de las instituciones participantes, la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”, la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, las Fuerzas Militares de Colombia o el Ministerio de Defensa Nacional.

Libro resultado de investigación de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova” publicado en coedición con la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”.



Los libros publicados por el Sello Editorial ESMIC y el Sello Editorial ESDEG son de acceso abierto bajo una licencia Creative Commons: Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas.

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>



ESCUELA MILITAR DE CADETES  
"General José María Córdova"

Brigadier General **Luis Fernando Salgado Romero**  
Director

Coronel **Andrés Hernando Parra Espitia**  
Subdirector

Teniente Coronel **Edie Fernando Orozco Becerra**  
Vicerrector Académico



Mayor **Carlos Humberto Vargas Moreno**  
Jefe del Departamento de I + D + i

**William Castaño Marulanda**  
Coordinador del Sello Editorial Esmic

**Gypsy Bonny Español Vega**  
Traductora

**Felipe Solano Fitzgerald**  
Corrector de Estilo

**Rubén Alberto Urriago Gutiérrez**  
Diseño y Diagramación



## Contenido

---

Introducción 9-12  
*Ximena Andrea Cujabante Villamil*

### Capítulo 1

Delincuencia organizada transnacional en un escenario multidimensional 13-41

*Angie Julieth Arenas Piedrahita, Lorena Andrea Erazo Patiño y Ximena Andrea Cujabante Villamil*

### Capítulo 2

Delincuencia organizada transnacional en la frontera colombo-panameña: una revisión desde la seguridad multidimensional 43-59

*Ximena Andrea Cujabante Villamil, Sergio Stany Maldonado Morales, Francisco Hersan González Chavarro y Cristian David Ibáñez Cano*

### Capítulo 3

Delincuencia organizada transnacional en la frontera colombo-venezolana 61-86

*Angie Julieth Arenas Piedrahita, Fabian Camilo Vargas González, Edwin Andrés Rondón Narváez y César Enrique Ramos Hinestrosa*

### Capítulo 4

Avances y retos para Colombia en la protección de sus fronteras frente a la delincuencia organizada transnacional 87-123

*Lorena Andrea Erazo Patiño, Sandra Patricia Naizaque Borda, Davinson Argemiro Mora Carreño y Mauro Andrés Martínez Castillo*



# Introducción

---

**Ximena Andrea Cujabante Villamil<sup>1</sup>**

Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”

Actualmente, el sistema internacional se caracteriza por un traspaso de fronteras continuo y cada vez más frecuente, debido a los avances tecnológicos que hacen que cada día sea más fácil y rápida la interconexión entre los diferentes actores del sistema internacional. Esta es la principal característica del mundo globalizado e interdependiente de hoy. En este sentido, la superación de las fronteras físicas de los territorios nacionales ha sido aprovechada por los grupos y las organizaciones criminales. Es así como el crimen organizado transnacional ocupa un lugar privilegiado en la agenda de seguridad de los Estados. La proliferación de actividades delictivas constituye una de las principales amenazas para la seguridad (Barras, 2014).

Amenazas a la seguridad como el tráfico ilegal de drogas, la migración irregular, el tráfico de personas, la prostitución, el tráfico de armas, el lavado de activos, la extorsión, la piratería y el tráfico de recursos naturales son algunas de

---

<sup>1</sup> Ph.D. en Estudios Políticos y magíster en Asuntos Internacionales de la Universidad Externado de Colombia. Especialista en Negociación y Relaciones Internacionales de la Universidad de los Andes y politóloga de la Pontificia Universidad Javeriana. Docente de tiempo completo de la Universidad Militar Nueva Granada. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5473-163X> - Contacto: [ximena.Cujabante@esmic.edu.co](mailto:ximena.Cujabante@esmic.edu.co)

las actividades que desarrollan las organizaciones de delincuencia organizada transnacional (Barras, 2014). Dichas actividades se enmarcan en el concepto de *seguridad multidimensional* existente y aceptado en el hemisferio occidental. A partir de la reconceptualización de la seguridad, una vez finalizada la Guerra Fría, no solo se amplió el sujeto y objeto de la seguridad, sino que también se incluyeron diferentes temas y, además de las amenazas externas, se agregaron aquellas que pueden tener lugar en el territorio.

Las Naciones Unidas plantean la complejidad del crimen organizado, dadas las diferentes derivaciones que puede llegar a tener. Es así como a partir de 1994, en el marco de la Conferencia Mundial sobre Delincuencia Organizada Transnacional, se intentó concientizar sobre este desafío mundial, en un contexto legal propicio para luchar contra la delincuencia. Por un lado, se hizo hincapié en aquellos mecanismos que pone en práctica la Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional y sus tres protocolos adicionales. Los lineamientos adoptados por la Convención de Palermo brindan un espectro de actuación para el Programa Global contra el crimen organizado de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), incluyendo programas direccionados en campos puntuales como el lavado de activos, la corrupción, el terrorismo y la trata de personas (Barras, 2014).

La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), por su parte, planteó en 1999 el reto que significa la delincuencia organizada para la seguridad de sus Estados miembros y, de igual manera, en el informe *A more secure world: our share responsibility*, presentado por la ONU, se concebía a la delincuencia organizada transnacional como una de las seis mayores amenazas a la paz y la seguridad internacionales. Hoy por hoy, el crimen organizado ha crecido de manera exponencial, tanto que se ha convertido en una problemática prioritaria para la estabilidad de todos los países en el mundo (Barras, 2014).

De ahí que en el sistema internacional se hayan llevado a cabo diferentes tratados que abordan temáticas particulares, además de la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional, la Convención contra la Corrupción,

la Convención Única sobre Estupefacientes, el Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas, la Convención sobre el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, así como otros convenios contra el terrorismo. De igual manera, se han diseñado numerosas comisiones, congresos, campañas y, sobre todo, informes, los cuales buscan ampliar la información disponible sobre la situación, sus tendencias y diversos tipos de análisis actualizados en relación con los mercados criminales. Vale la pena mencionar que también se han abordado diferentes instrumentos legales que la Organización de Naciones Unidas ha puesto en marcha (Barras, 2014).

A partir de la importancia que ha tomado la Delincuencia Organizada Transnacional actualmente, que se favorece por el proceso de globalización internacional, este libro busca abordar aquellas amenazas que en el marco de la seguridad multidimensional se categorizan en esta tipología criminal. En este sentido, el objetivo de esta investigación es analizar la incidencia de la Delincuencia Organizada Transnacional, tanto en la región como en Colombia. En este orden de ideas, este texto se divide en tres partes: la primera se aproxima a un marco teórico conceptual que permite entender la reconceptualización de la seguridad, a partir del fin de la Guerra Fría y su separación, frente a las temáticas de la defensa. En este sentido, se estudia el concepto de *seguridad multidimensional*, que será desde donde se aprehenderán las diferentes amenazas que enfrenta debido a las actividades delictivas de grupos y organizaciones dedicados a la Delincuencia Organizada Transnacional. La segunda parte analiza la frontera colombo-panameña por su caracterización y, en la tercera, la presencia de algunas amenazas inherentes de la Delincuencia Organizada Transnacional.

Finalmente, es pertinente mencionar que se utilizó una metodología cualitativa, la cual es empleada en investigaciones del campo de las ciencias sociales y ciencias humanas, que consiste en la revisión bibliográfica de diferentes fuentes que versan sobre el tema. De igual manera, hubo un acercamiento desde el estudio de casos en los capítulos dos y tres, óptimos para el análisis. Se seleccionaron la frontera colombo-panameña y la frontera colombo-venezolana porque, dadas sus características y situación actual, enfrentan

diversas amenazas propias de la Delincuencia Organizada Transnacional. Esta investigación es un avance en la exploración de las amenazas a la seguridad que enfrentan las fronteras colombianas y trata temas de la coyuntura nacional e internacional. Se espera que este libro sea un insumo de futuras investigaciones y proyecciones estatales en el abordaje de las amenazas de la Delincuencia Organizada Transnacional.

## Referencias

Barras, R. (2014). El crimen organizado transnacional: Mecanismos de lucha previstas en la estrategia de Seguridad Nacional 2013. *Unisci Discussion Papers*, 0(35), 279-301. [https://doi.org/10.5209/rev\\_unis.2014.n35.46432](https://doi.org/10.5209/rev_unis.2014.n35.46432)

# Delincuencia organizada transnacional en un escenario multidimensional\*

DOI: <https://doi.org/10.21830/9786289544602.01>

**Angie Julieth Arenas Piedrahita**

**Lorena Andrea Erazo Patiño**

**Ximena Andrea Cujabante Villamil**

Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”

**Resumen.** Este capítulo presenta los elementos conceptuales sobre la Delincuencia Organizada Transnacional (DOT) y la contextualización del escenario internacional. Con este propósito, primero aborda la seguridad multidimensional y la configuración de las nuevas amenazas desde un enfoque teórico. Luego, caracteriza la DOT y establece la evolución conceptual y la tipificación de los grupos. Finalmente, centra el análisis en la visión occidental de la DOT y ubica el papel estratégico de Colombia frente a este fenómeno transnacional.

**Palabras clave:** Delincuencia Organizada Transnacional; problema mundial; seguridad multidimensional; seguridad internacional.

---

\* Este capítulo presenta los resultados del proyecto de investigación “Análisis de la economía ilegal asociada a la explotación de recursos naturales y su incidencia en la consolidación de la seguridad ambiental y la resolución del conflicto colombiano desde 2017”, del Grupo de Investigación en Ciencias Militares, de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”, categorizado como B por Minciencias y con código de registro COL0082556. Los puntos de vista pertenecen a los autores y no reflejan necesariamente los de las instituciones participantes.

### Angie Julieth Arenas Piedrahita

Magíster en Asuntos Internacionales de la Universidad Externado de Colombia. Profesional en Relaciones Internacionales y Estudios Políticos de la Universidad Militar Nueva Granada. Investigadora del Grupo de Investigación en Ciencias Militares de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”. Docente de posgrados en la Universidad Militar Nueva Granada y docente investigadora en la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4054-6417> - Contacto: [angie.arenas@esmic.edu.co](mailto:angie.arenas@esmic.edu.co)

### Lorena Andrea Erazo Patiño

Magister en Gerencia para el desarrollo de la Universidad Externado y el School of International and Public Affairs de la Universidad de Columbia. Profesional en Relaciones Internacionales y Estudios Políticos de la Universidad Militar Nueva Granada. Docente investigadora de la Universidad de la Salle, Catedrática en la Universidad Santo Tomás Seccional Bucaramanga y en la Facultad de posgrados de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”. Fue coordinadora de investigaciones de la Facultad de Relaciones Internacionales en la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2526-9044> - Contacto: [lorena.erazo@esmic.edu.co](mailto:lorena.erazo@esmic.edu.co)

### Ximena Andrea Cujabante Villamil

Ph.D. en Estudios Políticos y magíster en Asuntos Internacionales de la Universidad Externado de Colombia. Especialista en Negociación y Relaciones Internacionales de la Universidad de los Andes y politóloga de la Pontificia Universidad Javeriana. Docente de tiempo completo de la Universidad Militar Nueva Granada. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5473-163X> - Contacto: [ximena.cujabante@esmic.edu.co](mailto:ximena.cujabante@esmic.edu.co)

**Citación APA:** Arenas Piedrahita, A. J., Erazo Patiño, L. A., & Cujabante Villamil, X. A. (2022). Delincuencia organizada transnacional en un escenario multidimensional. En L. A. Erazo Patiño, X. A. Cujabante Villamil & A. J. Arenas Piedrahita (Eds.), *Colombia: avances y desafíos frente a la delincuencia organizada transnacional* (pp. 13-41). Sello Editorial ESMIC. <https://doi.org/10.21830/9786289544602.01>

## Colombia: avances y desafíos frente a la delincuencia organizada transnacional

ISBN impreso: 978-628-95146-9-8

ISBN digital: 978-628-95446-0-2

DOI: <https://doi.org/10.21830/9786289544602>

Colección Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales

Serie Respice Militia (Investigación formativa)

Sello Editorial ESMIC

Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”  
Bogotá, D.C., Colombia

2022



## Introducción

La globalización ha sido uno de los fenómenos que han cambiado las dinámicas en el sistema internacional, en especial las relaciones entre los diversos actores externos; si bien ha traído grandes avances y beneficios a la humanidad, también es cierto que ha sido el medio perfecto para fortalecer las acciones delincuenciales que llegan a desdibujar las fronteras de los Estados y, a su vez, la capacidad de estos de contrarrestarlas. Entre los beneficios de la globalización se pueden resaltar los grandes desarrollos en medios de transporte, comercio, telecomunicaciones, Derechos Humanos y bienes públicos globales, los cuales han servido para hacer más fácil la interacción entre los actores, proteger mínimos vitales y mejorar la cooperación.

Sin embargo, la cara menos amable de la globalización genera situaciones que van desde la pérdida de identidad en aspectos culturales y minorías, pasando por la concentración de capital en un grupo reducido de actores (multinacionales o individuos), hasta el fortalecimiento de la Delincuencia Organizada Transnacional (DOT), que usa la apertura y las posibilidades que brinda la mundialización para cumplir sus objetivos. Este panorama obliga a los Estados a defender los Derechos Humanos y vencer la delincuencia, la corrupción y la trata de personas (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC], 2004).

En concordancia, Rodríguez (2010) resalta que algunas de las causas que permiten la propagación a escala global de la DOT se pueden asociar a “la liberalización del comercio, el desarrollo de los medios tecnológicos, la difusión de los viajes internacionales, la debilidad de las instituciones, los vacíos legales y el contexto de un conflicto armado durante el proceso de transición a la paz” (pp. 2-3). Se trata de expresiones de la misma globalización que han sido utilizadas por la delincuencia como medios o canales para desarrollar sus actividades ilícitas, además de que ponen muchas veces en jaque a los organismos estatales.

Es por ello que la delincuencia organizada transnacional es un tema de gran interés, tanto para académicos como para los actores estatales, pues se requiere un conocimiento amplio para comprender sus dinámicas y anticiparlas, de forma que se puedan aprovechar los lineamientos internacionales para complementar las estrategias nacionales que permitan a reducir el campo de acción de estos grupos y, así, garantizar los intereses en seguridad y defensa.

Por consiguiente, este capítulo desarrolla los antecedentes y consideraciones teóricas que soportan la investigación, así como la contextualización del escenario internacional con la intención de enmarcar el análisis de la DOT en el campo de la seguridad multidimensional. Para cumplir este objetivo, primero se aborda la seguridad multidimensional desde la perspectiva de la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Unión Europea. Posteriormente, se analiza el cuestionamiento al enfoque tradicional de la seguridad, para involucrar otros aspectos, como los económicos y sociales, que permitan comprender y crear estrategias para la contención de las nuevas amenazas.

En seguida se revisa la literatura que ha tratado el concepto de la DOT para caracterizar sus principales elementos desde enfoques regionales y, después, tipificar estas empresas criminales a partir de la perspectiva de redes o *network perspective*, lo cual permite identificar el marco normativo internacional desarrollado por medio de la cooperación externa. Finalmente, el análisis se centra en Colombia para establecer el papel estratégico que tiene el país frente al fenómeno transnacional.

## Marco teórico

### Seguridad multidimensional

Actualmente, la seguridad internacional ha ido cobrando gran importancia y relevancia, no solo para los diferentes líderes mundiales, sino también para todos los actores del sistema internacional que lo conforman. Es así como a lo largo del tiempo este ha tenido que irse ajustando a la realidad y a las demandas que le impone el orden mundial, intentando satisfacer las necesidades presentes.

En este orden de ideas, vale la pena examinar los antecedentes históricos de la seguridad internacional hasta la actualidad y comprender los cambios que se han dado en su conceptualización. Como es bien sabido, el concepto tradicional de la seguridad se enmarca en los postulados del realismo clásico y se considera que tiene como objetivo prevenir o rechazar amenazas militares y así defender militarmente la soberanía, la independencia y la territorialidad del Estado frente a amenazas externas provenientes de sus agresores. De ahí que el

Estado busque su propia seguridad incrementando sus capacidades militares (Font & Ortega, 2012, p. 161).

Este concepto tradicional de seguridad tomó gran relevancia en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, cuando Estados Unidos, en su afán de reposicionarse en el sistema internacional, ofreció apoyo a académicos de diferentes partes del mundo para que asesoraran y delimitaran la política exterior estadounidense buscando mantener su posición internacional. Es así como el realismo se erigió en una visión del campo de las relaciones internacionales que abarcaba preocupaciones propias de la dinámica entre Estados, como lo son la guerra y la paz, y al mismo tiempo planteaba una explicación de los hechos internacionales (Cujabante, 2009, p. 96).

Desde el punto de vista realista, el orden internacional se explica a partir del papel preponderante del poder, que se convierte en el objetivo inmediato de cualquier nación. Así, los Estados como unidades de análisis estarán inmersos en una lucha constante por el poder, que debe diferenciarse de la fuerza en el ejercicio de la violencia física. Principalmente en la arena internacional, la fuerza armada como amenaza es el factor material más objetivo que contribuye a construir y consolidar el poder político de un Estado. En tal sentido, la fuerza puede ser utilizada como un instrumento de política exterior, de tal forma que su utilización se convierte en un instrumento que permite quebrar la voluntad de la otra parte y de esta forma ejercer poder (Cujabante, 2009, p. 97).

No obstante, a finales de la década de los ochenta surgieron cuestionamientos a esta concepción de la seguridad, los cuales se centraban en que solo se consideraba la seguridad del Estado y se dejaban de lado otros actores activos del sistema internacional. Asimismo, con esta concepción tradicional de la seguridad únicamente se tenían en cuenta las amenazas externas y se dejaban de lado aquellas que se podían generar dentro del Estado mismo. Así, con la extensión de la globalización surgió otra perspectiva que ponía de manifiesto que el Estado ya no era el único actor internacional, pues aparecían nuevos riesgos y amenazas que tenían dimensiones transfronterizas y cuyas soluciones no se encontraban a nivel nacional, sino en la cooperación internacional (Font & Ortega, 2012, p. 161).

De esta forma, las amenazas ya no se definen únicamente en términos militares, sino que ahora han asumido un carácter multidimensional. Precisamente, en la Conferencia Especial sobre Seguridad que se realizó en México en el año 2003 se reconoció que los nuevos problemas que enfrenta la región se denominan en conjunto “amenazas multidimensionales”, de tal forma que se determinó que la concepción de seguridad en el hemisferio tiene un carácter multidimensional, por cuanto incluye tanto las amenazas tradicionales como las nuevas amenazas (Bravo, 2015).

A partir de la Declaración sobre Seguridad en las Américas del 2003, se determinó que el concepto de seguridad multidimensional sería adoptado por los países hemisféricos que se comprometían a través de la cooperación a enfrentar la nueva concepción de amenaza caracterizada por su naturaleza diversa y alcance multidimensional. De ahí que la concepción tradicional de seguridad debe ampliarse para abarcar las nuevas amenazas y las no tradicionales, que incluyen diferentes tópicos como la economía, la política, el medioambiente, la sociedad, la salud, entre otros (Gallardo, 2019). En este sentido, entre las principales amenazas no tradicionales para el hemisferio occidental figuran: el terrorismo, la DOT, la narcoactividad, el tráfico ilícito de armas, el lavado de activos, la corrupción, la pobreza extrema, la exclusión social, los desastres naturales, los riesgos asociados a la salud y las pandemias, la trata de personas, los ataques a la seguridad cibernética, entre otros (Gallardo, 2019, p. 68).

La Unión Europea, por su parte, en su Estrategia de Seguridad, coincide en señalar que existen amenazas y desafíos mundiales que los Estados deben afrontar. Por ello plantea que hay nuevas amenazas, más diversas, menos visibles y menos previsibles (Gallardo, 2019, p. 69). Entre las principales amenazas se encuentran los movimientos extremistas terroristas, la proliferación de armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, la descomposición del Estado y la delincuencia organizada (p. 69).

En este orden de ideas, el reconocimiento de nuevos y diferentes tipos de amenazas ha sido el claro reflejo de la preocupación de los Estados por atender los riesgos emergentes a la seguridad, que han encontrado en el entorno globalizado actual y su alto nivel de interdependencia un caldo de cultivo propicio para su constante mutación (Blackwell, 2015).

Es así como la globalización es un factor determinante para la transformación y el replanteamiento del concepto de seguridad (Gómez, 2021), el cual genera una especie de “dependencia” entre los diferentes Estados debido a la conectividad que tienen los actores del sistema internacional. Dichas amenazas propias del mundo globalizado se caracterizan por su carácter transnacional, razón por la cual las estrategias para abordarlas no pueden ni deben ser netamente militares, sino que es necesario incluir mecanismos diplomáticos, civiles, policiales y de cooperación al desarrollo.

El contexto de América Latina presenta avances en este sentido, los cuales se traducen en que se han reducido las posibilidades de que, a corto plazo, los Estados se vean involucrados en conflictos limítrofes, es decir, que generen situaciones enmarcadas en la concepción tradicional de seguridad. Es así como, en general, las políticas de los Estados latinoamericanos están basadas en medidas de confianza mutua que intentan consolidar un ambiente de paz, razón por la cual las acciones securitizantes direccionadas a la defensa externa se han reducido, sin que ello signifique que se las deje de lado o eliminen, ya que las amenazas son mutables y dinámicas (Cruz, 2020).

No obstante, se evidencia que en los Estados latinoamericanos se han ido incrementando los conflictos internos, como consecuencia de que algunos gobiernos de turno no han logrado establecer políticas que respondan adecuadamente a la nueva realidad y al hecho de que las amenazas propias de la seguridad multidimensional han adquirido una dimensión relevante. Esta situación ha generado que gran parte de los Estados del continente americano experimenten crisis dentro de sus fronteras y que por su magnitud puedan propagarse hacia los demás Estados vecinos (Cruz, 2020).

### **Caracterización de la delincuencia organizada transnacional**

La Convención de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, desarrollada en 2004, se constituye como el marco jurídico internacional que, mediante la cooperación, busca dar herramientas a los Estados para combatir los delitos asociados a la DOT. Si bien define unos lineamientos globales para la lucha contra este tipo de amenazas, debido a los retos que supone su conceptualización no planteó una definición concisa que reduzca las interpretaciones

en la materia. Cabe señalar que esto tuvo la intención de dejar abierta la posibilidad de incluir los delitos que se pueden asociar a este tipo de organizaciones, puesto que se tiene en cuenta su transformación constante y fácil adaptabilidad a las dinámicas de la globalización.

A pesar de ello, sí da algunas características que permiten clasificarla. El artículo 2.º de la Convención precisa la siguiente definición de “grupo delictivo organizado”:

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. (UNODC, 2004)

En cuanto al ámbito de aplicación, la Oficina contra la Droga y el Delito, en el artículo 3.º, establece cuatro condicionalidades para la configuración de un delito de carácter transnacional si:

1. Se comete en más de un Estado;
2. Se comete dentro de un solo Estado, pero una parte sustancial de su preparación, planificación, dirección o control se realiza en otro Estado;
3. Se comete dentro de un solo Estado, pero entraña la participación de un grupo delictivo organizado que realiza actividades delictivas en más de un Estado; o
4. Se comete en un solo Estado, pero tiene efectos sustanciales en otro Estado.

Con este antecedente, se puede entender como una definición tácita de crimen organizado transnacional “a todas aquellas actividades criminales con fines de lucro que tienen implicaciones internacionales” (UNODC, 2004). A pesar de su amplitud, esta definición trata esta problemática desde la complejidad del fenómeno y admite la cooperación como una manera más eficiente de dar soluciones a las nuevas “amenazas a la paz y la seguridad que minan la estabilidad de los Estados como unidad básica del sistema internacional” (Annan, 2005).

Adicionalmente, se resalta la cooperación como una estrategia para fomentar la gobernanza de la lucha en contra de la DOT. Al respecto, Zúñiga (2016) señala un estudio realizado por David Held, en el cual se destacan tres dimensiones para abordar este tipo de problemática desde la gobernanza: la primera obedece al fomento de una acción coordinada por parte del Estado con el objetivo de estudiar las problemáticas en común con los demás actores del sistema internacional; la segunda corresponde a reforzar las instituciones internacionales para que su funcionamiento sea eficaz y así desarrollar normas y procedimientos con un enfoque multilateral (p. 21), acciones que han realizado organizaciones multilaterales como la ONU, la OEA, la Unión Europea con sus lineamientos para la lucha en contra de la DOT.

Finalmente, la tercera dimensión de este enfoque amplía la perspectiva de los delitos a los grupos delincuenciales, lo cual permite a los Estados y sus instituciones desarrollar la cooperación bilateral y regional para contrarrestar el accionar criminal. Sin embargo, la ONU reconoce que este tipo de problemáticas deben abordarse desde un nivel estratégico global. Es por ello que se incorporó la DOT a la agenda internacional tras la convención, al considerarla como una de las seis amenazas que deben preocupar al mundo.

## **Tipos de Delincuencia Organizada Transnacional**

El estudio de este fenómeno ha permitido que el concepto haya evolucionado para involucrar diversas perspectivas y, por esta vía, tener una comprensión más amplia de esta cuestión. Por ejemplo, en 1990, autores como Keemans, Brienen y Van de Bunt, Van den Berg, Klerks y Sparrow, mencionados por Van Dijk y Spapens (2014), introdujeron la visión de red (*network perspective*), que ha permitido mapear las actividades de los grupos organizados, por ejemplo la cadena de suministros para el narcotráfico, las pandillas juveniles y las redes terroristas.

Desde esta perspectiva estructural, la definición de la DOT parte de los postulados de Cressey (1969), quien la define como colectivos de delincuentes ubicados en diferentes países que mantienen relaciones delictivas. Esta primera aproximación conceptual se centra en las estructuras jerárquicas y en una clara división del trabajo entre las unidades que la componen, además de un gobierno centralizado que da un orden a la estructura.

En su momento, el enfoque dado por Cressey fue bastante novedoso e impulsó una gran variedad de estudios sobre la interpretación de la DOT como una estructura corporativa racional. Sin embargo, los estudios posteriores se centraron en aspectos como la relación patrón-cliente y el papel fundamental de las redes de influencia de las estructuras (Albini, 1971; Block, 1979; Finckenaue & Elin, 1998; Ianni, 1974; Potter, 1993).

Recientemente, Bright y Leiva (2021) exploraron las ventajas y desventajas del funcionamiento de las estructuras organizacionales en las actividades criminales, tras resaltar que cualquiera que sea el tipo de organización, estas les proveen a la criminalidad diversidad, flexibilidad, baja visibilidad, durabilidad, características bastante beneficiosas para su operabilidad.

Entre algunas de las características típicas de las redes criminales que destacan Bright y Leyva se encuentran: 1) el núcleo, el cual se caracteriza por unas densas conexiones entre los individuos y que proporciona un mecanismo de dirección conjunta en el caso de que sea una red dirigida. 2) La periferia: en esta zona se desarrollan unos patrones de interacción menos densos, pero que le permiten a la estructura operar sin importar la distancia geográfica o social, facilitando operaciones más extensas, el desarrollo de diversas actividades y una efectiva inteligencia.

En este sentido, desde el enfoque de *network organization*, la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2002) estableció cinco tipos de redes (tabla 1) en que puede operar la delincuencia organizada transnacional. Estas redes, que han sido ampliamente aceptadas por la comunidad académica, parten de la clasificación jerárquica tradicional de un individuo que lidera la organización delincencial, hasta una compleja red de individuos que cooperan dependiendo su habilidad, actividades y contactos, sin un líder realmente visible, pero que influyen en las esferas del poder de manera significativa.

Como se observa en la tabla 1, esta organización estructural permite orientar la clasificación de la DOT y deja ver la complejidad de este fenómeno, así como las limitantes para su contención por parte de las instituciones estatales a nivel global. Adicionalmente, involucra aspectos culturales que claramente están marcados por el poder de las armas y la violencia, con lo cual se desdibujan las fronteras establecidas por los actores estatales en el tema.

Además, se evidencia que la DOT se aprovecha de la anarquía imperante del sistema internacional para fortalecer su accionar.

**Tabla 1.** Tipología de redes de delincuencia organizada

Tipo	Características
<b>Jerarquía estándar</b>	Único líder con estructura jerárquica definida, cuenta con un sistema fuerte de disciplina interna, son conocidos por nombre específico, frecuentemente cuentan con una identidad social o étnica fuerte y con un control territorial establecido.
<b>Jerarquía regional</b>	Estructura jerárquica con único líder, con una línea de mando central, grado de autonomía regional, presencia geográfica regional, múltiples actividades criminales, identidad social y étnica fuerte y el uso de la violencia es esencial en las actividades.
<b>Jerarquía agrupada (clúster)</b>	Consiste en un número de grupos criminales agrupados, acuerdo de un gobierno entre grupos criminales, existe una identidad más fuerte como clúster que los grupos constituyentes, formación fuertemente vinculada al contexto sociohistórico, son extremadamente raros.
<b>Grupo central</b>	Existencia de un grupo central que está rodeado por una red laxa de colaboradores con un número limitado de individuos, es una estructura plana estrechamente organizada con un grupo pequeño que mantiene la disciplina interna, pocas veces cuenta con una identidad social y étnica.
<b>Red criminal</b>	Su estructura está definida por actividades o individuos clave, las redes están determinadas por los contactos o las habilidades criminales, es importante la lealtad hacia los miembros, existe unión en torno a proyectos criminales, cuenta con un perfil público bajo, se da una reforma en la estructura cuando uno de los miembros sale de la red.

Fuente: elaboración propia con base en los datos recolectados por UNODC (2002, pp. 34-44).

## Perspectivas regionales frente a la delincuencia organizada transnacional

### *Unión Europea*

La Unión Europea ha centrado sus esfuerzos en el fortalecimiento institucional frente a la DOT, a través de la cooperación entre los Estados miembros y la comunidad internacional, así como mediante la consolidación de los centros de monitoreo de las actividades criminales, con lo cual busca prevenir este tipo de delitos en el territorio europeo (Torrijos & Balaguera, 2017, p. 129).

En principio, el enfoque europeo reconoce la dificultad para conceptualizar la DOT y se alinea al concepto establecido en la Convención contra la

delincuencia organizada transnacional desarrollada en el marco de las Naciones Unidas. De esta manera, en el *Libro blanco sobre crimen organizado transnacional*, elaborado por el Consejo de Europa, se destaca:

El crimen organizado transnacional amenaza directamente la seguridad interna de todos los Estados miembros del Consejo de Europa, debilitando el Estado de Derecho y comprometiendo la integridad de las instituciones democráticas. El Comité de Ministros ha reconocido que este asunto penal constituye una de las prioridades en el programa de trabajo de la organización para los próximos años. La coordinación de todos los actores es fundamental para luchar de manera eficaz contra el crimen organizado transnacional. (Consejo de Europa, 2014)

En el mismo documento también se reconocen las nuevas tendencias del crimen organizado, que se pueden diferenciar de acuerdo con dos dimensiones: la transnacional, basada en la movilidad de bienes y personas, que se constituyen como el objeto de tráfico, la abolición de fronteras entre áreas y regiones específicas, como es el caso de la Unión Europea y el desarrollo tecnológico; la segunda dimensión corresponde al carácter organizado, que hace hincapié en la concepción de grupos estables que cooperan criminalmente, de tal forma que configuran un fenómeno dinámico, cambiante y complejo (Consejo de Europa, 2014).

De acuerdo con Luyten y Voronova (2020), el impacto del crimen organizado en la economía europea se puede estimar entre 218.000 y 282.000 millones de euros al año. Adicionalmente, con el desarrollo de nuevas tecnologías, la delincuencia organizada transnacional ha migrado sus actividades al cibercrimen, donde se estiman costos de miles de millones de euros. Se ha identificado que las actividades principales de la DOT en Europa son el tráfico de drogas: de acuerdo con el SOCTA<sup>1</sup>, en el año 2007 el 75 % de las organizaciones criminales estaban involucradas en el tráfico y/o distribución de drogas; adicionalmente, el 65 % de los grupos se encontraba vinculado a alguna otra actividad criminal, como la trata de seres humanos, el tráfico de migrantes, el cibercrimen, el tráfico de bienes culturales o los crímenes económicos y financieros.

---

<sup>1</sup> Serious and Organised Crime Threat Assessment.

### **Organización de Estados Americanos**

La Organización de Estados Americanos se articula con las disposiciones de Naciones Unidas en la materia, pero le da una orientación diferencial al implementar la seguridad multidimensional como enfoque teórico para abordar las nuevas amenazas que afectan la paz y la estabilidad hemisférica.

En la Declaración sobre Seguridad en las Américas (2003) se destacan las amenazas tradicionales y la configuración de nuevos riesgos, los cuales cuentan con una naturaleza y dinámica diversas, pero que afectan sustancialmente la seguridad hemisférica. Por tal motivo, de manera específica se hace el compromiso de condenar y articular los esfuerzos para limitar a la DOT mediante la cooperación y el marco institucional que da la OEA. Específicamente, en el punto 25 de la declaración (2003) se afirma:

Condenamos la delincuencia organizada transnacional, porque atenta contra las instituciones de los Estados y tiene efectos nocivos sobre nuestras sociedades. Renovamos el compromiso de combatirla fortaleciendo el marco jurídico interno, el Estado de Derecho y la cooperación multilateral respetuosa de la soberanía de cada Estado, en particular a través del intercambio de información, la asistencia jurídica mutua y la extradición. Lucharemos contra la delincuencia organizada transnacional mediante, entre otras acciones, la plena implementación de las obligaciones contraídas por los Estados Parte de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus tres protocolos, para que el lavado de activos, el secuestro, el tráfico ilícito de personas, la corrupción y los crímenes relacionados se tipifiquen como delito en el hemisferio y que los bienes producto de esos delitos se identifiquen, rastreen, congelen o incauten y, en último término, se decomisen y enajenen. Asimismo, mejoraremos la coordinación y la cooperación técnica para fortalecer las instituciones nacionales que se dedican a prevenir y sancionar estos delitos transnacionales y a identificar y enjuiciar a los miembros de las organizaciones delictivas transnacionales. (p. 9)

Es de destacar que en la declaración se realiza una descripción de los delitos asociados con la DOT, lo cual permite a esta organización multilateral realizar una ruta de acción concreta y detallada para la lucha contra estos delitos y los conexos, y así direccionar los recursos de cooperación de manera concreta, para lograr una mayor eficiencia en el fortalecimiento de capacidades de los Estados miembros. Por lo tanto, se crea la Comisión Especial sobre Delincuencia Organizada Transnacional (CEDOT) y el diseño del Plan de

Acción Hemisférico, en aras de promover la implementación de la Convención de Palermo<sup>2</sup> y los tres protocolos adicionales.

A partir de lo anterior se crea la Secretaría de Seguridad Multidimensional, encargada de coordinar los órganos de la OEA en la materia, para lo cual cuenta con cuatro dependencias: dos de carácter administrativo y otras dos con un componente temático, a saber, el Departamento de Seguridad Pública y el Departamento contra la Delincuencia Organizada Transnacional. La creación de un departamento especializado en DOT (DDOT) denota la importancia de esta amenaza para la seguridad hemisférica y tiene por objetivo coordinar los esfuerzos de la Secretaría General para fortalecer las capacidades institucionales y las políticas públicas, de tal manera que sirvan como herramientas para enfrentar de manera conjunta las diversas modalidades delictivas de dichas empresas criminales.

Son de resaltar los esfuerzos que ha realizado la DDOT en materias específicas, como la lucha contra las finanzas de la minería ilegal, el combate al lavado de activos, la asistencia técnica para la aplicación efectiva de instrumentos de investigación; y, para el Triángulo del Norte en Centroamérica, el decomiso y la administración de bienes de procedencia ilícita, la fabricación y tráfico de armas de fuego, municiones y explosivos (entre otros), que buscan reducir los impactos y costos ocultos para los Estados y la sociedad a causa de sus acciones delictivas; por ejemplo, las afectaciones a la gobernanza como resultado de la corrupción y la compra de votos, los problemas sanitarios a causa del consumo de drogas, el incremento de las tasas de muertes violentas o la trata de personas.

## Métodos

La primera parte del libro tiene como objetivo caracterizar la DOT, mediante un abordaje integral que contempla el comportamiento del fenómeno criminal en el hemisferio occidental y particularmente en Latinoamérica, donde Colombia cumple un papel estratégico. Así las cosas, la técnica de análisis utilizada para el presente capítulo fue de tipo cualitativo y obedece a un tipo de investigación

---

2 Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

descriptiva, ya que a partir de esta se identifican las características propias del evento de estudio, mas no se indagan las causas profundas que lo originan.

Teniendo en cuenta lo anterior, la técnica de investigación empleada fue una revisión documental. Específicamente, se elaboró una matriz bibliográfica donde se consignaron los principales instrumentos normativos a nivel internacional, así como las distintas tipificaciones de la DOT y la multiplicidad de posturas académicas; este instrumento tuvo el propósito de recopilar, seleccionar, revisar, analizar, extraer y registrar la información contenida en diversos documentos (Hurtado, 2010). Entre los textos que se consultaron en la revisión documental se destacan los de consulta temática e institucionales (en especial los de Naciones Unidas) y documentos legales o normativos.

## Resultados

### **Delincuencia organizada transnacional: una mirada en el hemisferio occidental**

Como se mencionó en la primera parte de este capítulo, aunque la guerra está prácticamente abolida en el contexto latinoamericano, la seguridad continúa ocupando un lugar destacado para las sociedades y los gobiernos. Es así como la DOT se encuentra en un lugar importante de la agenda de seguridad. Vale la pena mencionar que, en el contexto hemisférico, existen diferentes instancias destinadas al tratamiento de las amenazas a la seguridad, como es el caso de la Comisión de Seguridad Hemisférica de la Organización de Estados Americanos; la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de las Drogas; el Comité Interamericano contra el Terrorismo y la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados (Riquelme *et al.*, 2019).

Si bien existen diversas definiciones de crimen organizado, hay consenso en que son actividades criminales de naturaleza grave cometidas de forma planeada con la perspectiva de obtener algún beneficio. Vale la pena mencionar que el crimen organizado es una actividad no ideológica, sino con fines principalmente económicos (Chabat, 2010). Es así como el crimen organizado contempla un conjunto de actividades y tráficos ilegales, de los cuales el narco-

tráfico constituye uno de los más importantes y rentable de todos. Asimismo, es una amenaza que está asociada a otras, como el tráfico de personas, la migración ilegal, el tráfico de órganos, el tráfico de armas, entre otros. Si bien es cierto que el crimen organizado no siempre actúa con violencia, en el caso de Latinoamérica se ha manifestado con extrema violencia, como sucede en el caso de Colombia, Brasil, México y Centroamérica. La expansión de la violencia delictiva en la región se ha centrado en la ampliación de redes criminales, entre las cuales la colombiana y la mexicana son las que han protagonizado un mayor proceso de crecimiento hacia los mercados de América del Sur y Europa, de tal manera que han adoptado una naturaleza transnacional (Alda, 2018).

En la actualidad, en la región de América Latina, el narcotráfico, el tráfico ilegal de armas, el robo de vehículos y de mercancías, el contrabando, la trata de personas con fines de explotación sexual, laboral o de cualquier otra índole constituyen actividades criminales que configuran negocios de alta rentabilidad y que han hecho que tanto grupos como redes delictivas se diversifiquen y dinamicen (Sain & Rodríguez, 2015). Al revisar en la historia, se encuentra que en Latinoamérica pocas actividades económicas se han desarrollado al nivel de aquellas ejecutadas por el crimen organizado.

Una parte significativa del desarrollo de los delitos cometidos en los países de América Latina se determina por la conformación dentro y fuera de la región de mercados ilegales, en los cuales se logra comercializar drogas, mercancías, vehículos, autopartes, armas, medicamentos o personas. Es así como la demanda social de bienes y servicios lícitos o ilícitos obtenidos en mercados ilegales ha determinado la expansión del crimen organizado y, con esto, alentado la creación de empresas criminales dedicadas a conformar y regular dichos mercados (Sain & Rodríguez, 2015).

De esta forma, los negocios ilícitos y la configuración de mercados ilegales han incrementado la importancia del tráfico ilegal de bienes y servicios lícitos e ilícitos, cuya producción, transporte, distribución y comercialización constituyen las actividades principales del crimen organizado. Cabe señalar que existen otras modalidades de criminalidad organizada en la región latinoamericana encaminadas a la provisión de servicios y actividades violentas bastante

rentables, como el secuestro de personas, la protección o el desarrollo de diferentes manifestaciones de extorsión y sicariato, de tal forma que se conforman organizaciones delictivas complejas especializadas en actos criminales que permiten a las economías ilegales prosperar (Sain & Rodríguez, 2015).

En tanto que la DOT es un fenómeno complejo, diversificado y multifacético. El narcotráfico se destaca como la actividad criminal más desarrollada en la región. La trata de personas para la prostitución, la esclavitud y la extracción de órganos ha logrado expandirse significativamente en las últimas décadas y hoy constituye otra de las modalidades más propagadas del crimen organizado en la región. De esta forma, la mitad de las ganancias de las actividades del crimen organizado proviene del narcotráfico y lo convierte en la actividad más rentable (Sain & Rodríguez, 2015).

Al revisar los antecedentes de la delincuencia organizada transnacional en América Latina durante los años setenta, se encuentra que se podía identificar claramente en tres países: Colombia, Perú y Bolivia. En el caso colombiano, su desarrollo se aceleró cuando los grupos criminales encontraron en Estados Unidos un mercado abonado para el consumo de cocaína (Riquelme *et al.*, 2019). El procesamiento se realizaba en Perú y Bolivia y luego se exportaba a Colombia, donde las diferentes organizaciones criminales la transportaban al país del norte. Es de esta forma que en los años ochenta surgen los grandes carteles de la droga: cartel de Cali y cartel de Medellín. Es para esta época que el procesamiento de la coca se comienza a realizar en Colombia, situación que trajo consecuencias catastróficas para el país. Mientras que los grupos colombianos eran militar y territorialmente poderosos, su poder en el comercio transnacional de drogas era débil. Durante este período, los carteles mexicanos se movieron en la cadena de suministro y aumentaron su participación en el tráfico de drogas (Riquelme *et al.*, 2019).

El narcotráfico en gran medida ha impulsado un conjunto de delitos asociados, como el tráfico de armas, el lavado de dinero y el comercio ilegal de precursores químicos, también ha sido decisivo en la expansión de otras actividades conexas a este negocio. No obstante, el alcance y efectos de cada una de estas expresiones del crimen organizado son muy diversos en cada uno de los Estados de la región. Por ejemplo, en Colombia y México las activi-

dades criminales han alcanzado unos niveles inusitados. En contraposición, en Argentina, Brasil, Chile, Uruguay y Paraguay se encuentran en un nivel intermedio. En este orden de ideas, se puede plantear que en Latinoamérica se evidencian unas regularidades en las condiciones estructurales que favorecen las actividades criminales, como lo son el alto nivel de informalidad y marginalidad económica y financiera. De igual forma, es pertinente mencionar que la mayor parte de las finanzas de estos países se desenvuelven en la “economía negra”, es decir, al margen de las regulaciones y controles del Estado. En consecuencia, se ha hecho posible establecer negocios favorables al crimen organizado. En tal sentido, la debilidad y fragilidad de los mecanismos de regulación y control estatal de las finanzas y economía en estos países ha facilitado que un número importante de estas economías sean utilizadas e incluso controladas por el crimen organizado (Sain & Rodríguez, 2015).

Asimismo, se encuentra que en los Estados latinoamericanos se han ido conformando amplios territorios sin regulaciones estatales efectivas para aplicar la ley, de manera que quedan espacios marginados de los núcleos altamente desarrollados en el campo económico, social y político (Sain & Rodríguez, 2015). Dichas zonas socialmente excluidas han tenido una dinámica bastante acelerada en las grandes ciudades, al hacerlas escenario de nuevas formas de marginalidad urbana derivadas del desempleo, la precarización social de la población, la falta de inversión en los barrios con mayores necesidades y la estimación negativa de estos lugares como refugio de criminalidad (Sain & Rodríguez, 2015).

Vale la pena remitirse al Plan de Acción Hemisférico contra la Delincuencia Organizada Transnacional coordinado por la OEA en el 2006, el cual exhorta a los Estados a adherirse a varios acuerdos internacionales, como la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional; el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas; el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, y la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (Salinas & Riquelme, 2017).

Como se puede apreciar, el crimen organizado crece, muta y fruto de la transformación continúa y se perfecciona, de manera que ha consolidado en la

región una modalidad delictiva que se proyecta sobre la sociedad y el Estado, y que pone en riesgo los regímenes democráticos. Es así como algunos autores plantean que el crimen organizado es integral porque adquiere características globales en lo geográfico, transnacionales en lo étnico y cultural, multiformes en su estructura y en los acuerdos con la sociedad y los sectores políticos, y pluriproductivas en cuanto a la abundancia de bienes y servicios lícitos e ilícitos que transacciona (Riquelme *et al.*, 2019).

Actualmente, además de Colombia, la cocaína producida en Perú y Bolivia cada vez más se direcciona hacia los mercados de consumo de América del Sur y Europa, como lo es Brasil, Uruguay, Argentina y España. Por lo tanto, se han convertido en puntos de salida hacia estos mercados Venezuela, Brasil, Uruguay, Argentina y, en el Caribe, Jamaica y República Dominicana. La cooperación existente no se da solo entre redes latinoamericanas, sino con estructuras criminales internacionales. Es así como el alcance y la proyección de estas redes dejan en evidencia que la inseguridad latinoamericana está marcada en gran parte por redes criminales transnacionales, lo que plantea que la forma de combatirlos se realice en los mismos términos (Alda, 2018).

Ante este panorama se hace pertinente revisar algunas de las causas que explican la implantación y expansión del crimen organizado que crean un escenario de inseguridad en la región. Así, la debilidad estatal es un factor importante que abarca todo el problema, tanto en su origen como en la forma de abordarlo. Hay que sumar a este factor el tipo de políticas de seguridad empleadas para intentar controlar la criminalidad. De esta forma, la existencia de Estados incapaces de imponer la ley en el territorio nacional crea espacios fertilizados para la implantación y fortalecimiento de redes criminales (Alda, 2018).

Es común atribuir a todas las actividades del crimen organizado un efecto desestabilizador que ha puesto al Estado en peligro. No obstante, es perentorio mencionar que desde una perspectiva mundial algunos países han logrado lidiar con estas actividades criminales (Chabat, 2010).

## Discusión

### **Papel estratégico de Colombia frente a la delincuencia organizada transnacional**

El sistema internacional contemporáneo, cuya característica fundamental es la multipolaridad y, en la misma medida, la interdependencia entre los actores que lo conforman, plantea nuevos desafíos para la seguridad y defensa nacionales de Colombia, en la medida en que, por un lado, el país ocupa una posición geoestratégica que resulta ser clave para los intereses de las grandes potencias, y, por otra parte, este ha sido sujeto de diversas amenazas externas de naturaleza híbrida que, además de tener un alcance global, confluyen y se funden con las amenazas internas, lo que se traduce en una serie de redes y entramados criminales que limitan y retan las capacidades del Estado.

De acuerdo con el portal InSight Crime (2017), Colombia es un país con unas características geográficas particulares que favorecen la existencia del crimen organizado: en primer lugar, es la puerta de entrada a Suramérica, con acceso directo al Atlántico y al Pacífico, además de ser vecino de cinco países con los cuales comparte fronteras extremadamente porosas. En segundo lugar, el país posee tres cordilleras que recorren su territorio, lo cual da espacio a las organizaciones criminales para transportar, esconder y producir drogas ilegales, así como para desarrollar actividades como la minería ilegal. Finalmente, Colombia se ha convertido en el centro de contrabando y actividades ilícitas en el continente, sumado al hecho de que sus vastas cordilleras y extensiones selváticas dificultan la unificación de la nación y la provisión de seguridad por parte del Estado.

Siguiendo esta misma línea de pensamiento, Cohen (2009; citado por Esquivel, 2021) afirma que Colombia se ubica entre dos regiones geopolíticas: América Media y Sur, inscritas ambas bajo el “dominio geoestratégico marítimo” de Estados Unidos, la primera de las cuales comprende Centroamérica, las islas del Caribe y el norte costero del sur de América, desde el Tapón del Darién hasta las Guayanas.

Dicha subregión, que a su vez puede constituir una compuerta internacional (*getaway*) hacia Europa y Suramérica, o una zona de fragmentación

(*shatterbelt*), debido a la presencia del crimen organizado transnacional, representa para Colombia oportunidades estratégicas a nivel global con respecto a las rutas marítimas asociadas al comercio internacional, aunque también múltiples amenazas para sus intereses nacionales (Esquivel, 2021), ya que estas son utilizadas por organizaciones criminales para la comisión de delitos transnacionales, tales como el tráfico de drogas y de inmigrantes, entre otros.

En relación, por ejemplo, con el tráfico de drogas hacia el Viejo Continente, la transnacionalidad del crimen organizado ha fortalecido los vínculos de los traficantes de cocaína colombianos con organizaciones europeas, las cuales utilizan los puertos de los Países Bajos (Róterdam y Amberes) para distribuir su producto al resto del continente, evitando rutas clásicas como las de Galicia, muy custodiadas. Así las cosas, entre sus principales mercados se destacan Italia y Reino Unido, con 1.700 y 1.500 millones de euros, respectivamente (Uribe, 2021), aunque la cuota de países que forman parte de la red es mucho más amplia.

Respecto a la segunda región, esta constituye un escenario de liderazgo potencial para Colombia, que, al ser el aliado estratégico de Estados Unidos en el sur del continente, podría influir de manera significativa en diversos escenarios como la OEA e incluso la OTAN, donde figura como único socio en América Latina; aunque en la misma medida podría representar una amenaza, si se tienen en cuenta las dinámicas sociopolíticas predominantes en la región a partir de la consolidación del liderazgo venezolano y el consecuente apoyo al régimen de potencias extra-hemisféricas como Rusia, China e Irán.

Ahora bien, si se considera la geografía como un aspecto clave para analizar el papel estratégico del país frente a la DOT, es importante señalar que “Colombia se proyecta sobre siete regiones diversas: la Orinoquía, el escudo guyanés, el Caribe, Centroamérica, la Amazonía, la región Andina y el Pacífico occidental” (Esquivel, 2021, p. 460); prácticamente todas ellas afectadas por la lógica criminal debido a varios aspectos, como su ubicación estratégica en el contexto global, la sólida presencia de redes clandestinas de diversa índole, un amplio historial de ilegalidad y violencia, y el surgimiento de alianzas entre dichos actores criminales y los grupos armados organizados.

Teniendo en cuenta lo anterior y de cara a su proyección estratégica hacia el Caribe y el Pacífico, el Índice Global de Crimen Organizado 2021 (citado por Becerra, 2021) asevera que los Estados costeros suelen tener un puntaje promedio de criminalidad más alto que los demás, siendo la explicación más plausible el acceso al comercio y la infraestructura marítima internacional, que también es utilizada por los actores criminales.

Aparte de la República Democrática del Congo, los siguientes cinco países con los puntajes de criminalidad más altos tienen costas extensas con infraestructura comercial avanzada, entre ellos, Colombia. Esto lleva a que el comercio ilícito use las mismas rutas de suministro que el comercio lícito mundial, como sucede con el tráfico de drogas o la pesca ilegal (Becerra, 2021, párr. 12).

En el caso particular de la región de la Amazonía, la zona trifronteriza con Brasil y Perú es considerada como el mayor foco de amenaza en la zona del Cono Sur para el asentamiento del yihadismo, al ser un polo de atracción de actividades ilícitas tales como el contrabando, la falsificación y el narcotráfico (Pérez, 2016).

Según Emanuele Ottolenghi (citado por Pérez, 2016), el ambiente permisivo de la triple frontera anima a los carteles criminales y a los grupos terroristas a establecer alianzas que promuevan su beneficio mutuo en el marco de la financiación de actividades ilícitas, las cuales son en buena parte monopolizadas por el crimen organizado. Este factor incide en los niveles de violencia y la seguridad pública, lo que en el caso de Colombia se traduce en la perpetuación del conflicto armado interno.

En relación con este último aspecto, la desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) en 2006 y la firma del Acuerdo de Paz de La Habana con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en 2016, llevó en los últimos años a que el país pasara de un conflicto armado interno a lo que Pablo Uribe (2021) denomina una disputa o conflicto de tipo cartel-Estado, cuya característica fundamental es la atomización de los grupos criminales, la volatilidad del orden interno y la falta de voluntad política. Algunos de estos actores ilegales son el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y las disidencias de las FARC, y grupos armados organizados (GAO) como

el Clan del Golfo, los Caparros, los Urabeños y los Rastrojos, que controlan zonas rurales y urbanas, y están conformados en su mayoría por exmiembros de los grupos paramilitares.

Ahora bien, entre las principales actividades que sirven de lucro a estos grupos armados se encuentran el tráfico de drogas y la explotación ilícita de yacimientos minerales, además del tráfico de armas, municiones y explosivos, el contrabando y el tráfico de inmigrantes, lo que genera agudas disputas territoriales en regiones como Urabá, Cauca, Chocó y Norte de Santander (en la frontera colombo-venezolana), donde los GAO, las disidencias de las FARC y el ELN se enfrentan entre sí. Sin embargo, ello no implica la ausencia de alianzas a conveniencia, en el marco de sus acciones criminales (Uribe, 2021).

Teniendo en cuenta lo precedente, podría decirse que Colombia es un caso que merece atención, ya que el control que los grupos mencionados ejercen sobre los diferentes eslabones de la cadena, hace que estos se conviertan en actores relevantes en las dinámicas regionales del crimen organizado, tanto como fuente de bienes y recursos ilegales (como las drogas de uso ilícito o el contrabando), como receptor de estos (tráfico de armas). Adicional a ello, existen algunos factores de inestabilidad que contribuyen al fortalecimiento de estas organizaciones, como la porosidad e inestabilidad de las fronteras (especialmente con Venezuela, Ecuador, Panamá, y la triple frontera), y la existencia de “zonas grises”, que representan un interés importante para la criminalidad y en las cuales al Estado le ha costado consolidarse. Esto último ha posibilitado los GAO establezcan lógicas de dominación mediante el control de economías ilegales y la corrupción de los gobernantes locales (Torrijos & Balaguera, 2017).

Retomando los aportes del Índice Global de Crimen Organizado 2021 (citado por Becerra, 2021), Colombia fue el país más afectado de la región por la criminalidad, además de ocupar el segundo lugar en el mundo, después de la República Democrática del Congo. Al respecto, el documento señala que es uno de los países donde hay mayor cantidad de centros de trata de personas, así como exportaciones de cocaína hacia todo el globo terráqueo, lo que se encuentra íntimamente ligado a la situación de violencia y conflicto armado interno que afronta el país.

Algunas de las cifras que se destacan en el Índice son que el país recibió una calificación general de 7,67 sobre 10, frente a la República Democrática del Congo que obtuvo un puntaje de 7,75; mientras que otros países como Birmania y México recibieron una puntuación de 7,59 y 7,56, respectivamente. Ahora bien, en el caso particular del tráfico de cocaína, Colombia recibió una escalofriante calificación de 9,5 sobre 10, además de un 9 en crímenes sobre los recursos no renovables (incluida la minería ilegal), y un 8 en cuanto al tráfico de armas y de cannabis (Becerra, 2021). En el ítem relacionado con los actores criminales, “el país alcanzó un puntaje de 9,5 sobre 10 en grupos estilo mafia, mientras que en redes criminales obtuvo 9 puntos y un 7 sobre 10 en actores integrados por el Estado, así como en actores criminales extranjeros” (Becerra, 2021, párr. 9).

Una vez dicho lo anterior, cabe mencionar que en la actualidad el reto más importante que afronta el Estado colombiano con respecto al crimen transnacional organizado gira en torno a la transformación de las dinámicas de conflicto en todo el país, ya que, como se mencionó previamente, tras la desmovilización de las extintas FARC quedaron vacíos de poder en los territorios, y especialmente en la periferia, que se han traducido en la consecuente reconfiguración de la balanza de poder. Esto da como resultado el fortalecimiento de organizaciones como el ELN y las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC), que son sus principales rivales en varias regiones.

De acuerdo con el portal InSight Crime (2017):

En la actualidad, los Urabeños o Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC) son considerados la banda criminal más poderosa, la cual controla una amplia gama de actividades delictivas en gran parte del país. [...] Si bien las negociaciones con las FARC concluyeron con la desmovilización, el desarme y la reintegración de más de 13.200 de sus tropas, también abrieron la puerta para el surgimiento de estructuras disidentes. En el 2016, mientras las negociaciones aún estaban en curso, Géner García Molina, alias ‘Jhon 40’, Néstor Gregorio Vera Fernández, alias ‘Iván Mordisco’ y Miguel Botache Santillana, alias ‘Gentil Duarte’, comandantes de la otrora guerrilla, rearmaron sus antiguas unidades para continuar con el control de economías ilegales. Además de su fuerte presencia en los departamentos del sur de Colombia, nueva facción conocida como las ex-FARC mafia que se expandió por toda la frontera con Venezuela, donde controla el tráfico de drogas y los corredores de contrabando de oro.

En agosto del 2019, surgió una nueva y poderosa facción de las ex-FARC mafia, cuando el antiguo número dos de las extintas FARC, 'Iván Márquez', anunció su regreso a las armas y la conformación de un grupo denominado como Segunda Marquetalia. Este grupo, con fuertes vínculos políticos e ideológicos con el régimen de Nicolás Maduro, rápidamente estableció presencia en zona fronteriza de Venezuela, desde donde controlan importantes economías ilegales. (InSight Crime, 2017, párr. 12-14)

## Conclusiones

Pese a que existen diversas aproximaciones al concepto de Delincuencia Organizada Transnacional (DOT), según su alcance, la naturaleza y cantidad de actores, e incluso el tipo de actividades que estos llevan a cabo, la suscripción de la Convención de Palermo, o Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional de 2000, constituye un excelente punto de partida para la construcción consensuada de una definición, así como un techo normativo que permita hacer frente a este fenómeno de manera conjunta y eficaz, en cuanto constituye una muestra de voluntad política para “abordar un problema mundial con una reacción mundial”, como afirmó en su momento el secretario general de la ONU Kofi Annan.

No obstante, en un escenario globalizado, resulta especialmente retador para los Estados del sistema internacional contemporáneo combatir al crimen organizado, teniendo en cuenta que se trata de un conglomerado de redes delictivas organizadas de manera fluida, que se benefician de la venta de productos ilegales siempre que exista demanda de estos (es decir, es una economía ilegal que se acoge a las lógicas de las economías legales), siendo mercados anónimos y más complejos que nunca, a los cuales a veces resulta imposible seguir el rastro, como es el caso del cibercrimen.

Sumado a lo anterior, la DOT abarca prácticamente todos los actos delictivos graves de índole internacional, los cuales son perpetrados siempre con fines de lucro y constituyen un flagelo que da lugar a la violación de los Derechos Humanos y socava el desarrollo económico, cultural, social, político y civil de las sociedades. Para combatir este fenómeno se hace menester la creación de asociaciones en todos los niveles, incluyendo a los gobiernos de los países más afectados, el sector empresarial, las organizaciones internacionales

de carácter gubernamental y no gubernamental, y la sociedad civil, principal víctima de su accionar.

Sin embargo, es claro que lo particularmente dramático del fenómeno en cuestión es que la amenaza que constituye para la paz y la seguridad internacionales sobrepasa las capacidades de los Estados y en general de las instituciones internacionales, entre otras cosas porque a pesar de ser justamente una amenaza global, sus principales efectos se hacen sentir en el ámbito local, como es el caso de las fronteras, donde genera un mayor impacto.

Una vez que la DOT logra consolidarse en un territorio, puede desestabilizar países y regiones enteras, socavando el desarrollo de las comunidades, debido a su capacidad de adaptarse a las condiciones del entorno y establecer alianzas estratégicas con los grupos criminales locales, como en el caso de Colombia, donde las redes de delincuencia organizada transnacional han establecido pactos con los grupos armados organizados como el ELN, las disidencias de las FARC y el Clan del Golfo, entre otros. Esto indefectiblemente genera un agravamiento de otros fenómenos, como la corrupción, la violencia, las extorsiones y otras problemáticas locales, lo cual vulnera los derechos fundamentales de la población civil y perpetúa los conflictos preexistentes, cuyos actores involucrados encuentran en el crimen organizado una fuente de financiación con un alto grado de rentabilidad.

En consecuencia, se comprende que la delincuencia organizada transnacional afecte de manera diferenciada a un país como Colombia, que además de contar con un conflicto armado interno de larga trayectoria, posee algunas de las fronteras más porosas de la región, las cuales se encuentran completamente permeadas por el crimen organizado, debido en gran medida a su ubicación geoestratégica, por un lado, que resulta especialmente atractiva para los actores criminales (por las rutas de narcotráfico, su salida a los océanos Atlántico y Pacífico, y la presencia en su territorio de recursos naturales de gran valía). Por otro lado, la proliferación de actores criminales dentro del país en los últimos años —producto de la desmovilización de las AUC y las FARC junto con el ELN— hoy son los protagonistas de innumerables disputas en las zonas fronterizas por el control territorial y el dominio de las economías ilícitas, especialmente del narcotráfico. Asimismo, las alianzas y apoyos del régimen

venezolano a los actores antes mencionados y los vacíos de poder en la periferia del país, donde la presencia estatal institucional es escasa, como lo es la capacidad del Estado para proteger de forma efectiva los derechos fundamentales de la población civil.

## Referencias

- Albini, J. (1971). *The American Mafia: Genesis of a legend*. Appleton, Crofts.
- Alda, S. (2018). Los desafíos de América Latina para proyectarse como actor regional en el ámbito de la seguridad internacional. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 13(1), 35-66. [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1909-30632018000100035](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1909-30632018000100035)
- Annan, K. (2005). *Un concepto más amplio de la libertad*. ONU. <https://www.un.org/spanish/largerfreedom/resources1.html>
- Becerra, B. (2021, 5 de octubre). Colombia, el más afectado de la región por la criminalidad y el segundo del mundo. *La República*. <https://www.larepublica.co/globoeconomia/colombia-pais-mas-afectado-por-la-criminalidad-3242474>
- Blackwell, A. (2015). Seguridad multidimensional: “Enfrentando nuevas amenazas”. *Seguridad, Ciencia & Defensa*, 1(1), 153-158. <http://35.190.156.69/index.php/rscd/article/view/12>
- Block, A. A. (1983). *East Side-West Side: Organizing Crime in New York 1930-1950* (Reprint ed.), Transaction Pub.
- Bright, D., & Leiva, A. (2021). Transnational criminal networks. En F. Allum & S. Gilmou (Eds.), *The Routledge Handbook of Transnational Organized Crime* (pp. 35-50). Routledge.
- Chabat, J. (2010). El Estado y el crimen organizado transnacional: Amenaza global, respuestas nacionales. *Istor: Revista de Historia Internacional*, 11(42), 3-14. [http://www.istor.cide.edu/archivos/num\\_42/dossier1.pdf](http://www.istor.cide.edu/archivos/num_42/dossier1.pdf)
- Consejo de Europa. (2014). *Libro blanco sobre el crimen organizado transnacional*. COE.
- Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos*, Nueva York, 15 de noviembre del 2000, <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>
- Cressey, D. (1969). *Theft of the nation*. Harper & Row.
- Cruz, H. (2020). La securitización ¿Percepción o realidad tangible?: Un análisis multidimensional. *Revista de la Academia de Guerra del Ejército Ecuatoriano*, 13(1), 11. <https://journal.espe.edu.ec/ojs/index.php/Academia-de-guerra/article/view/VOL13ART10>
- Cujabante, X. (2009). La seguridad internacional: Evolución de un concepto. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 4(2), 93-106. <https://www.redalyc.org/comocitar.oa?id=92712972007>

- Esquivel, R. (2021). Entorno estratégico de Colombia: Una actualización pendiente en la década 2012-2021. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 16(32), 441-466. <https://doi.org/10.25062/1900-8325.315>
- Finckenauer, J. O., & Elin, J. (1998). *Russian Mafia in America*. Northeastern University Press.
- Font, T., & Ortega, P. (2012). Seguridad nacional, seguridad multidimensional y seguridad humana. *Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*, 119, 161-172.
- Gallardo, M. (2019). Riesgos y amenazas para la seguridad multidimensional. En M. Arteaga (Ed.), *Transformaciones estratégicas globales, retos y repercusiones* (pp. 65-84). Ceeag.
- Gómez, D. (2021). La conducción de la seguridad desde un enfoque. *Análisis Coyuntural*, 1-9. multidimensional. <https://repository.unimilitar.edu.co/handle/10654/38184>
- Guzmán, G., Borda, O. F., & Luna, E. U. (2019). *La violencia en Colombia: Estudio de un proceso social*. Ediciones Tercer Mundo.
- Ianni, F. J. (1974). *Black Mafia: Ethnic succession in organized crime*. Simon and Schuster.
- InSight Crime. (2017). *Perfil de Colombia*. InSight Crime. <https://es.insightcrime.org/noticias-crimen-organizado-colombia/colombia/>
- Llorente, M. V. (2015). *Urge una estrategia clara que priorice la reducción de homicidios*. Fundación Ideas para la Paz. <https://www.ideaspaz.org/publications/posts/2120>
- Luyten, K., & Voronova, T. V. (2020). *Understanding the EU response to organised crime*. Parlamento Europeo.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNDOC]. (2002). *Results of a pilot study of forty selected organized criminal groups in sixteen countries*. Naciones Unidas. [https://www.unodc.org/pdf/crime/publications/Pilot\\_survey.pdf](https://www.unodc.org/pdf/crime/publications/Pilot_survey.pdf)
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNDOC]. (2020). *The globalization of crime: A transnational organized crime threat assessment*. Naciones Unidas. [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/TOCTA\\_Report\\_2010\\_low\\_res.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/TOCTA_Report_2010_low_res.pdf)
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNDOC]. (2022). *Transnational Organized Crime*. <https://www.unodc.org/ropan/en/organized-crime.html#:~:text=a%20group%20of%20three%20or,finacial%20or%20other%20material%20benefit>.
- Organización de Estados Americanos [OEA]. (2003). *Declaración sobre seguridad en las Américas*. Organización de Estados Americanos.
- Pérez Calderón, J. (2017). La Triple Frontera como centro de atracción del yihadismo en América Latina: Orientación teórico-histórica. *Hallazgos*, 14(27), 111-128.
- Potter, G. (1993). *Criminal Organizations: Vice Racketeering and Politics in an American City*. Waveland Press.
- Riquelme, J., Salinas, S., & Franco, P. (2019). El Crimen Organizado Transnacional en América del Sur. Respuestas regionales. *Estudios Internacionales*, 51(192), 9-33. <https://dx.doi.org/10.5354/0719-3769.2019.52781>

- Rodríguez, A. R. (2010). La Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos complementarios: Introducción a la problemática, contenidos normativos y conclusión. *Nómadas. Critical Journal of Social and Juridical Sciences*, 26(2). <https://www.redalyc.org/pdf/181/18118916025.pdf>
- Sain, M., & Rodríguez, N. (2015). *Tendencias y desafíos del crimen organizado en Latinoamérica*. Umet.
- Salinas, S., & Riquelme, J. (2017). Democracia, integración y seguridad en América Latina: el Crimen Organizado Transnacional como desafío. *Revista Enfoques*, 15(27), 149-172. <http://www.revistaenfoques.cl/index.php/revista-uno/article/view/469>
- Torrijos, V., & Balaguera, L. F. (2017). Lucha contra el crimen organizado transnacional ¿Qué tan compatible es Colombia con las tendencias globales? En C. Ardila & V. Torrijos (eds.), *Políticas públicas de seguridad y defensa: Herramientas en el marco del postconflicto en Colombia* (pp. 441-466). Escuela Superior de Guerra.
- Uribe, P. (2021, 2 de diciembre). El crimen en América Latina: Desorden, fragmentación y transnacionalidad. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/el-crimen-en-america-latina-desorden-fragmentacion-y-transnacionalidad/>
- Van Dijk, J., & Spapens, T. (Eds.). (2014). Transnational organized crime networks across the world. En J. Albaneses & P. Reichel (eds.), *Transnational organized crime* (pp. 7-27). Sage Publications. <https://dx.doi.org/10.4135/9781483349091>
- Zúñiga, L. (2016). El concepto de criminalidad organizada transnacional: Problemas y propuestas. *Nuevo Foro Penal*, 12(86), 62-114. <https://doi.org/10.17230/nfp.12.86.2>



# Delincuencia organizada transnacional en la frontera colombo-panameña: una revisión desde la seguridad multidimensional\*

DOI: <https://doi.org/10.21830/9786289544602.02>

**Ximena Andrea Cujabante Villamil**

**Sergio Stany Maldonado Morales**

**Francisco Hersan González Chavarro**

**Cristian David Ibáñez Cano**

Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”

**Resumen.** En este capítulo se aborda la situación problemática en materia de seguridad que se presenta en la frontera colombo-panameña. Para llevar a cabo este análisis, se parte del concepto de seguridad multidimensional para abarcar diferentes sujetos, objetos y temas que están presentes en la realidad de esta región. Asimismo, se hace una revisión histórica y una caracterización de la frontera colombo-panameña, para luego abordar las amenazas específicas: el narcotráfico y la migración irregular, junto con todos los delitos conexos. Se utiliza una metodología cualitativa, a partir de la cual se concluye que Colombia y Panamá tienen diferentes retos y desafíos en el control de esta zona geográfica del país. Aun cuando diversas organizaciones gubernamentales y no gubernamentales han realizado diferentes esfuerzos, falta fortalecer algunos mecanismos mancomunados y de cooperación entre los dos gobiernos, que evidencian puntualmente resultados con miras a minimizar el Delito Organizado Transnacional.

**Palabras clave:** Delito Organizado Transnacional; frontera colombo-panameña; migración irregular; narcotráfico.

---

\* Este capítulo presenta los resultados del proyecto de investigación “Análisis de la economía ilegal asociada a la explotación de recursos naturales y su incidencia en la consolidación de la seguridad ambiental y la resolución del conflicto colombiano desde 2017”, del Grupo de Investigación en Ciencias Militares, de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”, categorizado como B por Minciencias y con código de registro COL0082556. Los puntos de vista pertenecen a los autores y no reflejan necesariamente los de las instituciones participantes.

### **Ximena Andrea Cujabante Villamil**

Ph.D. en Estudios Políticos y magíster en Asuntos Internacionales de la Universidad Externado de Colombia. Especialista en Negociación y Relaciones Internacionales de la Universidad de los Andes y politóloga de la Pontificia Universidad Javeriana. Docente de tiempo completo de la Universidad Militar Nueva Granada. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5473-163X> - Contacto: [ximena.cujabante@esmic.edu.co](mailto:ximena.cujabante@esmic.edu.co)

### **Sergio Stany Maldonado Morales**

Estudiante de séptimo semestre de Ciencias Militares y Relaciones Internacionales de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova” e integrante del semillero RISED.

### **Francisco Hersan González Chavarro**

Estudiante de séptimo semestre de Ciencias Militares y Relaciones Internacionales de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova” e integrante del semillero RISED.

### **Cristian David Ibáñez Cano**

Estudiante de séptimo semestre de Ciencias Militares y Relaciones Internacionales de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova” e integrante del semillero RISED.

**Citación APA:** Cujabante Villamil, X. A., Maldonado Morales, S. S., González Chavarro, F. H., & Ibáñez Cano, C. (2022). Delincuencia organizada transnacional en la frontera colombo-panameña: una revisión desde la seguridad multidimensional. En L. A. Erazo Patiño, X. A. Cujabante Villamil & A. J. Arenas Piedrahita (Eds.), *Colombia: avances y desafíos frente a la delincuencia organizada transnacional* (pp. 43-59). Sello Editorial ESMIC.  
<https://doi.org/10.21830/9786289544602.02>

## **Colombia: avances y desafíos frente a la delincuencia organizada transnacional**

ISBN impreso: 978-628-95146-9-8

ISBN digital: 978-628-95446-0-2

DOI: <https://doi.org/10.21830/9786289544602>

Colección Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales

Serie Respice Militia (Investigación formativa)

Sello Editorial ESMIC

Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”

Bogotá, D.C., Colombia

2022



## Introducción

Como se mencionó en el primer capítulo de este libro, la seguridad multidimensional ha cobrado fuerza a partir del concepto hemisférico, con el cual se amplía el espectro de estudio de la seguridad, tanto en la parte de objeto y sujeto, como en las temáticas abordadas y en el hecho de incluir no solo amenazas de carácter externo, sino también interno. En este sentido, y partiendo de este marco teórico, se revisará el caso de la frontera colombo-panameña y las diferentes amenazas que están presentes a la luz del concepto de seguridad multidimensional, para así determinar los diferentes retos y desafíos que presenta esta frontera, en igual medida para el gobierno colombiano como para el de Panamá. En este orden de ideas, se inicia haciendo una pequeña revisión histórica acerca de lo que ha sido la frontera colombo-panameña y luego se abordan las diferentes amenazas que afronta actualmente esta zona.

La metodología que se utilizó para desarrollar este capítulo se basa en la revisión de bibliografía y de diferentes fuentes que dan cuenta del problema fronterizo que se vive entre Colombia y Panamá; se trata de una metodología cualitativa muy utilizada en el desarrollo de investigaciones en el campo de las ciencias sociales y las ciencias humanas. Asimismo, se aplica la metodología de estudio de caso a la frontera colombo-panameña, específicamente, se indaga por las diferentes situaciones problemáticas que tiene dicha región.

Revisando en la historia, se encuentra que la relación con Panamá es bastante cercana, teniendo en cuenta que formó parte de Colombia hasta 1903, y que desde la década de los años setenta la frontera colombo-panameña ha sido el escenario delictivo de diferentes grupos al margen de la ley, ya que ha sido un corredor estratégico de movilidad (Palomino & Ruiz, 2020). Así, amenazas a la seguridad como el narcotráfico, el tráfico irregular de migrantes, la trata de personas, el contrabando o las amenazas híbridas involucran la combinación de capacidades militares, tácticas y operacionales en un ambiente político y social, en el cual la letalidad del conflicto trasciende a esferas culturales inmersas en factores colectivos que corrompen la autonomía del Estado en el ejercicio de la gobernanza.

En este escenario, los Estados contemporáneos asimilan la evolución de la guerra asimétrica en función de la proliferación de las amenazas híbridas y

la manera en que estas vulneran las facciones de seguridad integral del Estado, por lo cual es necesario elaborar un plan de desarrollo, prevención y mitigación de estas amenazas, que sea afín de los intereses estatales y al marco jurídico internacional. Como se ve, estos factores evidencian la necesidad de implementar una doctrina militar contigua al orden político nacional y al marco jurídico del derecho operacional.

## Resultados

### Características de la frontera colombo-panameña

La frontera colombo-panameña tiene 266 kilómetros de extensión terrestre y una amplia extensión marina y submarina limítrofe, tanto en el mar Caribe como en el Pacífico. Es uno de los sitios estratégicos porque conecta dos océanos, de manera que es un eje primordial para el comercio y la globalización. En ella confluyen una serie de factores geográficos, demográficos, sociales, políticos, culturales y económicos que facilitan la presencia y el accionar delictivo de organizaciones dedicadas al crimen organizado transnacional (Palomino & Ruiz, 2020).

Vale la pena mencionar que la frontera colombo-panameña se pobló como consecuencia de tres factores: los asentamientos indígenas y de afrodescendientes, el flujo migratorio de comunidades que buscaban establecerse en territorios fértiles, y la migración forzada como consecuencia del conflicto armado. Es así como del lado de Panamá se ubican grupos indígenas emberá-wounaan y kunas, mientras que en el lado de Colombia se encuentran cincuenta y siete territorios de comunidades afrodescendientes y ciento dieciséis resguardos indígenas. Debido a la mezcla poblacional en la frontera, las características sociales, culturales y económicas de la población que habita dicho territorio son también megadiversas, aunque una constante es la pobreza. Como consecuencia, la precaria situación económica, la desigualdad social, el alto grado de corrupción y abandono por parte del Estado han generado que este territorio y su población sean blanco de continua violación de los Derechos Humanos, así como de situaciones criminales que afectan la seguridad en esta zona (Palomino & Ruiz, 2020).

En el territorio colombiano se encuentran los municipios de Acandí, Turbo, Juradó y Necoclí, sectores que desde 1980 hasta la actualidad han trabajado de manera constante en el mantenimiento ecológico de la región de El Darién junto con Panamá, especialmente el municipio de La Palma, para así lograr una estabilidad en los aspectos ambientales. La actividad económica del Urabá antioqueño y chocono se enfoca en la pesca, la agricultura y la crianza de animales. Sus característicos cultivos de maíz y arroz hacen del sector un gran lugar, sus casas construidas a lo largo de los ríos sobre pilotes, aproximadamente de cuatro metros de altura, hacen de este territorio un grandioso sitio turístico. El canal de Panamá —un sector económico de esta nación— fue creado en 1914 para generar un paso estratégico y de vital importancia mundial: en el año 2021 superó las estadísticas al mover 516 millones de toneladas, a diferencia del año 2020, con 475 millones. Además, es relevante tener en cuenta que por este canal pasa el 3,5% del comercio marítimo mundial, especialmente contenedores, químicos y granos (Swissinfo, 2021).

El Tapón del Darién es un área extensa de selva espesa que comparte Colombia y Panamá, donde se encuentra la frontera de estos dos países. Es considerado uno de los lugares más biodiversos del mundo y de gran importancia medioambiental, pero también es reconocido por los altos niveles de delincuencia. Debido a sus condiciones naturales agrestes, la difícil movilidad y una temperatura promedio de 17°C, las condiciones de vida en esta región son precarias. Además, las comunidades indígenas en muchos casos obstruyen las ayudas y los proyectos de ambas naciones para la organización, ya que ellos cuentan con esa zona como una reserva natural; en el peor de los casos, grupos indígenas como guna yala, emberá-wounaan, kuna de Madungandí cooperan con los grupos delincuenciales.

### **Caracterización de la amenaza latente en la frontera colombo-panameña**

En los últimos años, la Delincuencia Organizada Transnacional (DOT) se ha convertido en una de las amenazas más apremiantes en los ámbitos nacional e internacional. La DOT está representada tanto en grupos terroristas como en grupos criminales, los cuales han sabido aprovechar el fortalecimiento de la tecnología y, así, el avance de la globalización no solo para expandir su

actuar delictivo fuera de las fronteras nacionales, sino también para diversificar y aumentar su rango de actividades criminales más allá de las tradicionales (Vargas & González, 2021).

En este sentido, y con el fin de comprender la situación actual del crimen organizado transnacional en la frontera colombo-panameña, se hace pertinente revisar la historia de violencia y confrontación que se ha vivido en esta zona del país. Aunque el conflicto armado ha mutado como consecuencia de los diferentes procesos de desmovilización, tanto de la guerrilla como de otros grupos al margen de la ley, hoy por hoy se evidencia la presencia de nuevos actores criminales que han llevado a que la región sea un fortín de la delincuencia organizada transnacional, así como de las nuevas actividades delictivas que se desarrollan en la región (Palomino & Ruiz, 2020). En este orden de ideas, a continuación se desarrollarán aquellas amenazas a la seguridad que tienen lugar en la región.

### **Narcotráfico**

El Urabá ha sido una zona que siempre ha estado en la mira tanto de narcotraficantes como de grupos armados dedicados a la actividad delictiva, ya que es una región con atributos geográficos que la convierten no solo en un importante corredor de movilidad por el que se transporta la droga desde Colombia hacia otros lugares, sino que además en esta zona se desarrollan diferentes eslabones de la actividad del narcotráfico (Palomino & Ruiz, 2020). Vale la pena mencionar que, debido a las características geográficas, ciertas partes del territorio nacional son más atractivas para los narcotraficantes y una de esas es la subregión del Urabá, uno de los principales puntos de partida de droga hacia países de Centroamérica, Europa y la región del Caribe.

La posición estratégica de Urabá la ha convertido en un territorio en constante disputa de las organizaciones presentes en el territorio y responsables del crimen organizado transnacional que ocurre allí. El conflicto tiene su base principalmente en la lucha por las rutas del narcotráfico y los corredores de movilidad, que también se utilizan para realizar otras manifestaciones criminales, como el tráfico de personas (Palomino & Ruiz, 2020).

La Armada Nacional, en cumplimiento de su función constitucional, ordenó la creación de la Fuerza de Tarea contra el Narcotráfico n.º 73 Neptuno,

la cual tiene como misión enfrentar las diferentes manifestaciones de la DOT. Dicha Fuerza de Tarea contempla las acciones que debe desarrollar la Armada Nacional en aspectos vitales para mantener la soberanía y seguridad de los espacios marítimos del país, tales como el control del tráfico marítimo, hacer cumplir las leyes y normas, garantizar la seguridad de las líneas de comunicación marítima y fiscalizar las actividades marítimas (Palomino & Ruiz, 2020).

La Fuerza de Tarea ha sido eficaz, ya que desde el momento de su creación ha logrado resultados e incautaciones de clorhidrato de cocaína. En respuesta, las organizaciones responsables del crimen organizado transnacional se han vuelto más sofisticadas en su accionar para tratar de vulnerar los controles de las autoridades, utilizando múltiples y diversos medios y modalidades en su afán por transportar las mercancías ilícitas. En consecuencia, se ha creado un sistema multimodal que intenta responder a los diferentes desafíos que plantean las cambiantes tácticas de la delincuencia organizada transnacional. De acuerdo con Palomino y Ruiz (2020), este sistema está compuesto por:

- *Interdicción marítima fluvial*: compuesta por aquellas acciones en contra del tráfico ilícito que emplea como medios las lanchas tipo *go fast*, sumergibles, semisumergibles, lanchas de bajo perfil, torpedos fluviales, lanchas de transporte personal y artefactos navales.
- *Interdicción en puertos, marinas y astilleros*: las modalidades que atacan son actos ilícitos realizados en astilleros artesanales, contaminación de contenedores y su carga, y tráfico en veleros.
- *Interdicción en áreas de influencia terrestre*: las modalidades empleadas son las de pasante (mal llamadas mulas), la del hormiguelo, el empleo de pequeños sitios de acopio o campamentos en zonas ribereñas para cargar a los migrantes y por último las caletas o depósitos camuflados, donde se ocultan grandes cantidades de mercancías ilícitas, sobre todo de clorhidrato de cocaína.
- *Interdicción aérea*: se realiza por parte de unidades de la Fuerza Aérea en contra de aviones que realizan vuelos no autorizados sobre espacios marítimos.

Actualmente, constituye un objetivo para Panamá aumentar la vigilancia fronteriza y así frenar el narcotráfico desde América del Sur, principalmente

desde Colombia hacia Estados Unidos. En 2021, los países centroamericanos decomisaron cerca de 250 toneladas de droga, cifra récord originada por el aumento en la producción de cocaína (France 24, 2022).

### **Migración ilegal**

En lo que se refiere a migración irregular, hay tres modalidades en América Latina: 1) el tráfico en la frontera, que hace referencia al movimiento de migrantes a través de vías terrestres o marítimas; 2) la falsificación de documentos, y 3) la suplantación de nacionalidad. Así, una de las principales vías de salida de migrantes hacia Panamá y Centroamérica es justamente la frontera colombo-panameña. De acuerdo con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, citado por Angulo *et al.*, 2019), se ha venido observando un aumento importante en el número de migrantes en esta zona por la exención de visas a chinos y sudafricanos en 2007: migrantes de países como Somalia, Eritrea y Etiopía, en muchas ocasiones, suplantando su nacionalidad con la de los países que gozan de la exención para usar a Colombia como puerta de entrada al continente y continuar su camino a Estados Unidos. Por otro lado, en 2008 Ecuador implementó la política de “puertas abiertas”, de modo que ningún extranjero requiere visado para ingresar al país y permanecer durante 90 días, lo cual ha tenido como efecto el incremento de migrantes de Pakistán, China, Bangladesh, Nepal, Eritrea e India. Si bien en 2011 se redujo la cifra por la implementación de algunos controles migratorios, el flujo migratorio se incrementó para las nacionalidades cubanas y haitianas.

Básicamente, esta situación ha estado presente en tres aristas: seguridad, flujos migratorios y acción estatal. En lo que se refiere a la seguridad y debido al conflicto armado, la frontera colombo-panameña ha presentado un movimiento importante de migrantes, que se aumentó por el fortalecimiento del conflicto en el 2004 y alcanzó su máximo pico en el 2014. Asimismo, vale la pena mencionar que esta zona ha sido testigo de un movimiento constante entre las comunidades transfronterizas indígenas y afrodescendientes, dado que esta ruta ha sido empleada para el tránsito de migrantes no colombianos. En el año 2017, con la llegada de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos, se dio otro aumento, ya que había una incertidumbre por el posible cambio de la política migratoria estadounidense (Angulo *et al.*, 2019).

Es así como Panamá se ha vuelto uno de los destinos migratorios de gran consideración por los colombianos, teniendo en cuenta que la frontera colombo-panameña presenta una constante actividad en lo que se refiere a movilidad humana. Así, la migración se hace posible debido a la cercanía geográfica y la posibilidad permanente para cruzar las fronteras. De allí que Panamá se haya convertido en el tercer país de América Latina con el mayor número de migrantes provenientes de Colombia, situación constante y creciente durante las últimas décadas (Polo *et al.*, 2018).

En la frontera entre Colombia y Panamá los migrantes más comunes son cubanos, debido a que para ellos existe el incentivo de la ley de ajuste cubano de 1966, la cual les ofrece una serie de prebendas una vez lleguen a suelo estadounidense. Ante esto, muchos migrantes prefieren tomar la ruta que atraviesa ocho países: Ecuador, Colombia, Panamá, Costa Rica, Nicaragua, Honduras, Guatemala y México. Es pertinente anotar que desde el incremento de la crisis en Venezuela, en la ruta del Darién se ha visto un número importantísimo de migrantes venezolanos irregulares, quienes optan por esta ruta intentando salir del régimen venezolano (Angulo *et al.*, 2019).

La mayoría de migrantes internacionales en condición de irregularidad realizan largas travesías desde sus países de origen para llegar a la frontera entre Colombia y Panamá, en donde existen bandas dedicadas al tráfico ilegal de migrantes que se encargan de movilizarlos a través de las aguas del mar Caribe y de la Serranía del Darién (Palomino & Ruiz, 2020). En consecuencia, la frontera colombo-panameña tiene una grave problemática migratoria, puesto que es un punto estratégico en la ruta de las personas que están siendo vulneradas social y económicamente, de allí que el Tapón del Darién represente un reto geoestratégico. Todo esto se debe a una crisis regional que genera un problema de seguridad estatal y frente a la cual es necesario entender los límites territoriales nacionales y sus fronteras, conformadas por el departamento del Chocó y el occidente del golfo de Urabá. Como se ha mencionado hasta el momento, la ubicación de estos territorios resulta estratégica para los movimientos migratorios que provienen de Asia, Sudamérica y África. Estos factores tienen un efecto negativo, por cuanto la migración de manera legal e ilegal es un gran problema para los dos países, pues puede generar situaciones peligrosas para la

persona, ya que podría ser explotada laboralmente y, en algunos casos, abusada físicamente.

Asimismo, se debe tener en cuenta que debido a estas circunstancias, los grupos armados al margen de la ley y sus grandes organizaciones ilegales tienen bastante tiempo en la región, conocen todos los sectores donde implementan su *modus operandi* a su antojo y así pueden evadir la justicia, los retenes militares y la presencia del gobierno.

Según Angulo *et al.* (2019), basado en información de la Defensoría del Pueblo, las rutas más frecuentes utilizadas para los negocios ilícitos de la frontera colombo-panameña son:

- *Ruta Turbo-La Miel-Puerto Obaldía:* esta ruta ha sido la más utilizada por los migrantes. Inicia en Turbo, atraviesa el Golfo de Urabá hasta Sapzurro, un corregimiento del municipio de Acandí, la población más cercana a la frontera. Una vez allí, los migrantes cruzan hacia La Miel, en Panamá, y de allí se trasladan hasta Puerto Obaldía. Antes de la restricción, las autoridades migratorias panameñas otorgaban salvoconductos a los migrantes que les permitía tomar un vuelo hasta Ciudad de Panamá.
- *Ruta Turbo-Cacarica-Panamá:* es la ruta más común entre los migrantes de nacionalidad cubana. Comienza en Turbo y continúa por el río Atrato y el río Cacarica hasta llegar a la comunidad de Biajo, desde donde toman un antiguo trayecto terrestre de la vía Panamericana que conduce a Yaviza, en Panamá. Desde allí se trasladan hasta Ciudad de Panamá
- *Ruta Turbo-Capurganá-Panamá:* esta ruta ha sido la más utilizada por los migrantes. La ruta inicia en Turbo, atraviesa el Golfo de Urabá hasta Sapzurro, un corregimiento del municipio de Acandí, la población más cercana a la frontera. Una vez allí, los migrantes cruzan hacia La Miel, en Panamá, y de allí se trasladan hasta Puerto Obaldía. Antes de la restricción, las autoridades migratorias panameñas otorgaban salvoconductos a los migrantes que les permitía tomar un vuelo hasta Ciudad de Panamá.

Para frenar la migración irregular, los gobiernos de Colombia y Panamá han diseñado diferentes estrategias, las cuales evidencian que la decisión de cerrar las fronteras carece de eficacia en relación con el crimen organizado transnacional, puesto que, de hecho, ello contribuye al aumento elevado del número de migrantes estancados en la zona del Urabá, lo que a su vez implica un incremento de las actividades criminales de los traficantes de personas. Asimismo, se ha adelantado la cooperación binacional entre Colombia y Panamá con miras a fortalecer el Estado en los territorios fronterizos, a través del control militar, la vigilancia permanente y el desarrollo de operaciones conjuntas dirigidas a combatir las actividades delictivas transfronterizas (Polo *et al.*, 2018).

De hecho, Colombia ha creado diferentes instrumentos normativos y políticos mediante los cuales ha intentado enfrentar el fenómeno migratorio que ha enmarcado su realidad. Con el desarrollo del Conpes 3603 del 2009 fue aprobada la Política Integral Migratoria, que constituye el primer documento programático que define las acciones, estrategias y lineamientos de intervención para los colombianos que se encuentran en el exterior, así como para los extranjeros en Colombia. Posteriormente, la Ley 1448 del 2011 autorizó que toda víctima del conflicto armado que se encuentre en el exterior podría ser reparada mediante los consulados de Colombia, con el fin de flexibilizar los requisitos para los migrantes colombianos frente al acceso a los mecanismos de reparación efectiva (Angulo *et al.*, 2019).

Asimismo, para abordar la política migratoria se creó la Comisión Nacional Intersectorial de Migración y la Comisión Intersectorial para el Retorno, orientado a la población retornada. En cuanto a la migración de tránsito, la respuesta jurídica se encuentra consagrada en la Resolución 3346 del 2018, la cual fue emitida por Migración Colombia. Esto establece en su artículo primero:

El permiso de ingreso y permanencia de tránsito temporal puede ser otorgado a los ciudadanos extranjeros que buscan transitar dentro del territorio nacional con el fin de hacer conexiones u escalas para abordar algún medio de transporte, ya sea marítimo, terrestre, aéreo o fluvial, para retornar hacia su país de origen o hacia un tercer país sin el ánimo de establecerse o domiciliarse en Colombia.

Ahora bien, desde el punto de vista institucional, la normativa actual ha resultado insuficiente, ya que aun cuando se ha atendido un alto porcentaje de las necesidades de urgencia, no ha sido posible definir o atender la migración de tránsito, que ha resultado en diferentes ocasiones opacada por eventos de mayor envergadura.

Frente a la respuesta institucional, cabe mencionar que las autoridades, tanto colombianas como panameñas, en el año 2018 llevaron a cabo la primera jornada binacional de integración fronteriza con el fin de satisfacer algunas necesidades básicas insatisfechas de esta población. Dicha iniciativa estuvo presidida por el Ministerio de Relaciones Exteriores a través de la Dirección para el Desarrollo y la Migración Fronteriza, el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Cultura, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Ejército Nacional, Prosperidad Social y la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (Angulo *et al.*, 2019).

Hoy por hoy se llevan a cabo reuniones de la Comisión de Vecindad Colombo Panameña, donde se abordan temas relacionados con la DOT, la migración irregular y la seguridad desde varias dimensiones. En 2019, el presidente colombiano Iván Duque y su homólogo panameño Laurentino Cortizo crearon el Gabinete Binacional Colombia-Panamá, con el propósito de discutir temas como el comercio en la zona fronteriza, la seguridad, las migraciones y la inversión (Angulo *et al.*, 2019).

La situación fronteriza entre Colombia y Panamá está marcada no solo por la migración, como se mencionó, sino que a esta problemática se añaden las actividades ilegales fronterizas, como el narcotráfico o el tráfico ilícito de armas. Es así como se han establecido políticas en busca de control político y económico con el apoyo directo de Estados Unidos.

Las Fuerzas Militares colombianas, por su parte, continúan trabajando en el debilitamiento de los grupos armados ilegales, hasta el punto de acabar con uno de los más fuertes de esta zona, el Clan del Golfo, con la captura de Darío Antonio Úsuga, alias *Otoniel*, así logró dejar sin organización jerárquica el grupo ilícito y disminuir drásticamente los movimientos de la red de narcotráfico, el tráfico de migrantes y la extorsión en la frontera.

## Discusión

### **Implicaciones para la defensa y seguridad nacional desde un enfoque multidimensional**

La seguridad nacional implica la creación y aplicación de políticas públicas, en conjunto con su cumplimiento por parte de la Fuerza Pública a lo largo del territorio nacional, de manera que las amenazas latentes contiguas a la criminalidad sean mitigadas, prevenidas y neutralizadas. Sin embargo, la hibridación de las amenazas contemporáneas dificulta la labor de la Fuerza Pública, por lo cual el desarrollo integral del Estado se ve afectado por los desafíos que imponen a la seguridad ciudadana, lo cual debilita la legitimidad estatal y contribuye a la marginalidad social, hechos que constituyen problemáticas complejas que requieren soluciones de carácter multidimensional.

Lo que aparentemente se presenta como novedoso en la simbiosis entre política y violencia es que la segunda es ejercida, al menos en parte, por el crimen organizado del paramilitarismo y el narcotráfico, y ha logrado alcanzar una magnitud sin precedentes, pues ha involucrado actores públicos y legales que se valen de ellas para lograr sus fines (López, 2010).

La asimetría bélica está compuesta por las disparidades convencionales, legales, doctrinarias, consuetudinarias y de poder o capacidad de combate de uno de los contendores en una guerra o conflicto armado. En el caso del conflicto colombiano, la asimetría ha estado presente desde sus inicios, pues los grupos insurgentes han aplicado estrategias atípicas al marco militar tradicional y han hecho presencia en diversos campos sociales con el objetivo de alcanzar su utopía revolucionaria. En este sentido, se debe recordar que los propósitos o intereses del rival incluyen los aspectos culturales del enemigo y su capacidad de disuasión para lograr el apoyo de su población en relación con la guerra (Grautoff, 2007).

La letalidad del conflicto trasciende a esferas culturales inmersas en factores colectivos que corrompen la autonomía del Estado en el ejercicio de la gobernanza. La actualidad del conflicto colombiano asimila la evolución de la guerra asimétrica, de manera que los frentes de guerra urbanos insurgentes muestran gran incidencia en los entornos urbanos a causa de su cercanía con

los ejes políticos del país y la rigurosidad con la que sus pretensiones pueden ser proliferadas en un contexto contiguo al orden político nacional.

La delincuencia organizada prolifera en los contextos sociales y geográficos donde los Estados no cumplen de manera eficaz sus funciones, de modo que estas son asumidas por los criminales, a tal punto que esto se convierte en un evento normal que se extiende a otras áreas (De la Corte & Giménez-Salinas, 2015).

El asentamiento de organizaciones terroristas o criminales en el espacio geográfico de un Estado vulnerable se da en condiciones en las cuales las amenazas que vulneran la institucionalidad de las organizaciones públicas trascienden los factores sociales, económicos y culturales, que corrompen el concepto de seguridad integral estatal y generan múltiples amenazas coordinadas en función a la criminalidad. Al respecto hay que tener en cuenta que las amenazas contemporáneas se caracterizan por su asimetría estructural, pues son promovidas por organizaciones no gubernamentales de manera ilegal y actúan de forma atípica en relación con el concepto tradicional de seguridad y defensa. Además, combinan facciones políticas, civiles y militares, lo cual dificulta que la Fuerza Pública emplee los métodos convencionales para luchar en contra de estas. Ante este escenario, Rodríguez (2019) complementa:

Como el escenario de guerra se ha expandido, abarcando toda la cultura política, económica, diplomática, cultural y psicológica, además de la tierra, el mar, el aire y la electrónica, la interacción entre todos los factores ha hecho que sea difícil para el ámbito militar servir como esfera principal en todos los sentidos. (s. p.)

El actuar de la Fuerza Pública en función de la mitigación de estas amenazas se ha visto limitado debido a la misma complejidad de las amenazas y su constante hibridación (Rodríguez, 2019). Al respecto, la Unión Europea asevera que las amenazas híbridas procuran aprovechar las vulnerabilidades de un país y suelen socavar los valores democráticos y las libertades fundamentales (Comisión Europea, 2016). Entendiendo que estas amenazas se manifiestan como fenómenos que combinan métodos convencionales y no convencionales para desestabilizar a un gobierno, los principales medios por los cuales los grupos criminales organizados y terroristas operan en una región consisten

en la práctica del comercio ilegal de material bélico, narcotráfico y personas, minería ilegal, entre otros, que generan una profunda problemática para el Estado —aunque se debe aclarar que los puntos vulnerables son específicos de cada país—.

De esta manera, el terrorismo, el narcotráfico y la delincuencia organizada transnacional son reconocidas principalmente como amenazas externas. Se entiende que estas operan fuera de las fronteras del país y generan oposiciones, presiones o agresiones que comprometen la soberanía, independencia e integridad territorial, así como su patrimonio (Doctrina de Defensa y Seguridad Nacional, 2015). Es por esto que ante las amenazas que provienen del exterior, es menester la adopción anticipada de medidas y acciones encaminadas a garantizar la seguridad nacional. La defensa nacional necesariamente se debe sustentar en unas Fuerzas Militares con las capacidades modernizadas que requiere el país, así como en una decidida acción política en todos los ámbitos de aplicación, a fin de evitar ser sorprendidos por los acontecimientos.

## Conclusiones

La frontera colombo-panameña es un lugar estratégico porque conecta dos océanos, característica que la convierte en un eje primordial para el comercio y la globalización. En ella confluyen una serie de factores geográficos, demográficos, sociales, políticos, culturales y económicos que facilitan la presencia y accionar delictivo de organizaciones dedicadas al crimen organizado transnacional (Palomino & Ruiz, 2020). Sin embargo, es una frontera que ha estado marcada no solo por la migración irregular, sino que también están presentes actividades ilegales como el narcotráfico, el tráfico ilícito de armas, entre otros.

En lo que respecta a la migración irregular, esta es uno de los problemas transnacionales más importantes en ambas naciones, pues genera pobreza, sobrepoblación e inseguridad, así como diferentes ambientes sociales que alteran los indicadores socioeconómicos. La frontera colombo-panameña es una de las más inestables y volátiles de la región, panorama que ha generado lo que algunos denominan la “remilitarización de las fuerzas de seguridad panameñas”, con el propósito de reforzar la seguridad de la frontera.

De esta manera, la ausencia de un ejército panameño es otra particularidad de la tradición geopolítica del país. Con respecto a las fronteras que comparte con otras naciones, aspectos como el conflicto armado colombiano, la ausencia o presencia escasa de las instituciones del Estado y el nacimiento y la expansión de grupos armados en las áreas fronterizas han sido causas estructurales para la proliferación de diversos tipos de actores y actividades delictivas (Cabrera, 2016). En este sentido, la precariedad democrática del Estado versus el fortalecimiento del crimen organizado (especialmente del narcotráfico y el paramilitarismo) han desencadenado una cooptación parcial del Estado, así como su reconfiguración.

## Referencias

- Angulo, H., Casallas, O., Granados M., Herrera, N., & Perea, C. (2019). *La cara de la migración de la que nadie está hablando: Los impactos de la migración de tránsito en las regiones desgobernadas de Urabá y el Darién*. Cancillería de Colombia.
- Cabrera, I. (2016). Conflicto armado, criminalidad y violencia en la frontera colombo-panameña: Elementos críticos para buscar una transición. [https://www.researchgate.net/publication/320464450\\_Conflicto\\_armado\\_criminalidad\\_y\\_violencia\\_en\\_la\\_frontera\\_colombo-panamena\\_elementos\\_criticos\\_para\\_buscar\\_una\\_transicion/link/59e6bdd-b4585151e545ce9b3/download](https://www.researchgate.net/publication/320464450_Conflicto_armado_criminalidad_y_violencia_en_la_frontera_colombo-panamena_elementos_criticos_para_buscar_una_transicion/link/59e6bdd-b4585151e545ce9b3/download)
- Comisión Europea. (2016). Comunicación conjunta al Parlamento europeo y al Consejo. Comunicación conjunta sobre la lucha contra las amenazas híbridas. Una respuesta de la Unión Europea. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52016JC0018>
- De la Corte Ibáñez, L., & Giménez-Salinas Framis, A. (2015), *Crime.org. Evolución y claves de la delincuencia organizada*. Barcelona: Ariel.
- France 24. (2022). Centroamérica decomisó en 2021 “más droga que nunca” tras el parón de la pandemia. <https://www.france24.com/es/minuto-a-minuto/20220129-centroam%C3%A9rica-decomis%C3%B3-en-2021-m%C3%A1s-droga-que-nunca-tras-par%C3%B3n-de-la-pandemia>
- Grautoff, M. (2007). De Clausewitz a la guerra asimétrica: Una aproximación empírica. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 2(1).
- López, M. (2010). *Política sin violencia: La no violencia como humanización de la política*. Uniminuto.
- Palomino, J., & Ruiz, P. (2020). *Frontera colombo-panameña: Entre la diversidad, la pobreza y el crimen organizado transnacional*. En E. M. Rey & D. Rodríguez (Eds.), *Crimen organi-*

- zados transnacionales: Fronteras y actores en el hemisferio (pp. 93-119). ESDEG. <https://esdeguelibros.edu.co/index.php/editorial/catalog/download/74/87/1225?inline=1>
- Política de Defensa y Seguridad. (2015). Política de Defensa y Seguridad. Todo por un nuevo país. [https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Documentos\\_Descargables/espanol/politica\\_defensa\\_seguridad2015.pdf](https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Documentos_Descargables/espanol/politica_defensa_seguridad2015.pdf)
- Polo, S., Serrano, E., & Manrique, L. (2019). Panorama de la frontera entre Colombia y Panamá: Flujos migratorios e ilegalidad en el Darién. *Novum Jus*, 13(1), 17-43. <https://novumjus.ucatolica.edu.co/article/view/2254/2445>
- Rodríguez, D. (2014). Counterinsurgency lessons from Colombia: An assessment of the Colombian Army transformation from 1998 to 2010 [Tesis de maestría, Naval Postgraduate School]. Dudley Knox Library. <https://calhoun.nps.edu/handle/10945/44653>
- Swissinfo. (2021). Canal de Panamá bate récord de carga pese a crisis global en cadena de suministros. <https://www.swissinfo.ch/spa/canal-de-panam%C3%A1-bate-r%C3%A9cord-de-carga-pese-a-crisis-global-en-cadena-de-suministros/47066930#:~:text=El%20Canal%20de%20Panam%C3%A1%20bati%C3%B3,de%20la%20v%C3%ADa%20Ricaurte%20V%C3%A1squez.>
- Vargas, S., & González, J. (2021). *Análisis de las políticas públicas que sirven contra la delincuencia organizada en Colombia*. Universidad Cooperativa de Colombia.



# Delincuencia organizada transnacional en la frontera colombo-venezolana\*

DOI: <https://doi.org/10.21830/9786289544602.03>

**Angie Julieth Arenas Piedrahita**

**Fabian Camilo Vargas González**

**Edwin Andrés Rondón Narváez**

**César Enrique Ramos Hinestrosa**

Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”

**Resumen.** Este capítulo analiza la modificación profunda que han tenido las dinámicas fronterizas entre Colombia y Venezuela como consecuencia de diversos factores, como la debilidad institucional de los dos Estados en los territorios fronterizos, la crisis humanitaria que afronta el vecino país por causa del régimen de Nicolás Maduro y la agudización del conflicto armado en Colombia a raíz de la desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia y la firma de los acuerdos de La Habana con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP) —que dieron lugar al surgimiento de nuevos actores criminales—. Debido a estos factores, se pasó de unas relaciones amistosas entre los habitantes, que incluso compartían valores culturales comunes, a la ruptura de las relaciones bilaterales, lo cual afectó directamente a la población civil. En este contexto, la frontera con Venezuela se convirtió en la más problemática para Colombia debido a los altos índices de criminalidad, que han alcanzado niveles exorbitantes, en gran medida por al auspicio del régimen venezolano a los grupos armados y demás actores criminales.

**Palabras clave:** conflicto armado; delincuencia organizada transnacional; frontera colombo-venezolana; violencia.

---

\* Este capítulo presenta los resultados del proyecto de investigación “Análisis de la economía ilegal asociada a la explotación de recursos naturales y su incidencia en la consolidación de la seguridad ambiental y la resolución del conflicto colombiano desde 2017”, del Grupo de Investigación en Ciencias Militares, de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”, categorizado como B por Minciencias y con código de registro COL0082556. Los puntos de vista pertenecen a los autores y no reflejan necesariamente los de las instituciones participantes.

### Angie Julieth Arenas Piedrahita

Magíster en Asuntos Internacionales de la Universidad Externado de Colombia. Profesional en Relaciones Internacionales y Estudios Políticos de la Universidad Militar Nueva Granada. Investigadora del Grupo de Investigación en Ciencias Militares de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”. Docente de posgrados en la Universidad Militar Nueva Granada y docente investigadora en la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4054-6417> - Contacto: [angie.arenas@esmic.edu.co](mailto:angie.arenas@esmic.edu.co)

### Fabian Camilo Vargas González

Estudiante de séptimo semestre de Ciencias Militares y Relaciones Internacionales de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova” e integrante del semillero RISED.

### Edwin Andrés Rondón Narváez

Estudiante de séptimo semestre de Ciencias Militares y Relaciones Internacionales de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova” e integrante del semillero RISED.

### César Enrique Ramos Hinestrosa

Estudiante de séptimo semestre de Ciencias Militares y Relaciones Internacionales de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova” e integrante del semillero RISED.

**Citación APA:** Arenas Piedrahita, A. J., Vargas González, F. C., Rondón Narváez, E. A., & Ramos Hinestrosa, C. E. (2022). Delincuencia organizada transnacional en la frontera colombiano-venezolana. En L. A. Erazo Patiño, X. A. Cujabante Villamil & A. J. Arenas Piedrahita (Eds.), *Colombia: avances y desafíos frente a la delincuencia organizada transnacional* (pp. 61-86). Sello Editorial ESMIC. <https://doi.org/10.21830/9786289544602.03>

## Colombia: avances y desafíos frente a la delincuencia organizada transnacional

ISBN impreso: 978-628-95146-9-8

ISBN digital: 978-628-95446-0-2

DOI: <https://doi.org/10.21830/9786289544602>

Colección Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales

Serie Respite Militia (Investigación formativa)

Sello Editorial ESMIC

Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”

Bogotá, D.C., Colombia

2022



## Introducción

### Características de la frontera colombo-venezolana

La frontera entre Colombia y Venezuela, que es la más extensa del país con 2.219 kilómetros y cuyos límites fueron establecidos mediante el Tratado López de Mesa-Gil Borges, relacionado con la demarcación de fronteras y navegación en los ríos comunes de 1941, se encuentra dividida, de acuerdo con Urdaneta (1999), en cinco territorios, que son: Amazonas-Guainía-Vichada; La Guajira; Cesar-Perijá; Norte de Santander-Táchira, y Arauca-Apure.

Así, esta atraviesa siete departamentos: La Guajira (en las locaciones de Paraguachón, Hatonuevo, Maicao, Uribia, Albania, San Juan del Cesar, Barrancas, Fonseca, Villanueva, El Molino y Urumita); Cesar (Manaure del Cesar, Becerril, Agustín Codazzi, La Jagua de Ibirico, Curumaní y Chiriguaná); Norte de Santander (Tibú, Toledo, Teorama, Convención, Puerto Santander, Cúcuta, Villa del Rosario, Ragonvalia, Herrán y El Carmen); Boyacá (Cubará); Arauca (Saravena, Arauquita, Arauca y Cravo Norte); Vichada (Puerto Carreño y San José de Maipurés), y Guainía (Puerto Colombia, Inírida, Cacahual, San Felipe y La Guadalupe) (Cancillería de Colombia, 2012).

En el territorio que ocupan estos departamentos existen en la actualidad siete pasos autorizados:

- El puente Simón Bolívar, el cual comunica la ciudad de Cúcuta, Norte de Santander, con San Antonio, en el estado de Táchira. Es el paso principal y la vía de comercio binacional más importante.
- El puente internacional Francisco de Paula Santander, ubicado en la ciudad de Cúcuta. Cruza por encima del río Táchira y comunica al país con Ureña, en el estado de Táchira.
- El puente internacional La Unión, ubicado en el municipio de Puerto Santander, se une a Boca de Grita, en Táchira.
- El puente internacional José Antonio Páez, que atraviesa el río Arauca y comunica a dicho departamento con El Amparo, en el estado de Apure.
- Paraguachón, en el municipio de Maicao, en La Guajira, comunica al norte con el estado de Zulia.

- El paso frontera muelle para los pasajeros y diferentes tipos de carga, localizado en el lado derecho del río Inírida. Está dentro de la jurisdicción del municipio de Inírida, en el departamento de Guainía.
- El paso de frontera muelle para pasajeros y diferentes clases de carga, cuya ubicación se encuentra en el lado izquierdo del río Orinoco, frente al municipio de Puerto Carreño, en el departamento de Vichada. Colinda con Puerto Páez en la parroquia Codazzi del estado de Apure.

En relación con los ecosistemas que comparten los dos países, estos varían desde los montañosos hasta las largas llanuras que se extienden a lo largo de ambos territorios, además de áreas desérticas, selvas húmedas y ecuatoriales, zonas de un follaje intenso con árboles que alcanzan alturas de hasta 35 metros y zonas con una hidrografía compartida, como es el caso de las cuencas del río Catatumbo, que desembocan en el lago de Maracaibo en Venezuela.

Asimismo, comparten un ecosistema marítimo que hoy en día es sujeto de diferendos limítrofes, el cual se caracteriza por la presencia de barreras corallinas con reservas de hidrocarburos. Al respecto cabe señalar que este ha sido objeto de arbitrariedades por parte de Venezuela, pues en el artículo 10.º de su Constitución Política afirma, de manera ilegítima, que parte de los territorios de La Guajira y los Llanos Orientales colombianos forman parte de su territorio.

Teniendo en cuenta lo anterior, al ser considerablemente extensa y porosa, la frontera colombo-venezolana posee un sinnúmero de pasos fronterizos ilegales que incrementan las dinámicas de conflictividad en los municipios aledaños, lo cual favorece la presencia del crimen organizado transnacional que opera en los territorios fronterizos sin mayores restricciones, debido a la ausencia de control militar y a la debilidad institucional, especialmente en lo que a autoridades gubernamentales se refiere.

De allí que esta sea una frontera supremamente vulnerable, pues en ella confluyen prácticamente todas las modalidades de crimen organizado transnacional (tráfico ilegal de inmigrantes, tráfico de armas, municiones y explosivos, narcotráfico, entre otros).

Ahora bien, una hipótesis que explica la presencia constante de actividades ilegales en las regiones fronterizas con Venezuela consiste en que el Estado colombiano ha mantenido a lo largo de la historia una presencia diferenciada en todo el territorio nacional, donde la periferia se encuentra excluida y marginada de sus servicios básicos (esto se repite en todas las demás fronteras del país). Sin embargo, esto no se debe netamente a la centralización política y administrativa, sino que tiene que ver en gran medida con la geografía nacional, altamente accidentada.

### Marco teórico

Según los planteamientos de Zartman (citado por García & Trejos, 2021), los territorios fronterizos están definidos por tres condiciones particulares que determinan su caracterización: una población que habita en el margen de los centros de poder, la cual se encuentra atravesada por un límite político formalmente establecido y tiene una dinámica relación hacia dentro y hacia fuera con ese centro de poder.

Esta definición, que entraña un distanciamiento desde el punto de vista de la geografía, pero también de las asimetrías de la presencia del Estado, implica una dinámica de centro-periferia en las regiones fronterizas y sus sociedades, lo que conlleva a un ejercicio débil de la gobernanza estatal y la pérdida de la soberanía. Estas condiciones abren el paso a actores ilegales que aprovechan este vacío de poder para apropiarse del territorio y establecer nuevas formas de poder sobre la población civil. Es justamente en este contexto que los “actores no estatales desempeñan funciones tradicionalmente atribuidas al Estado, y generan prácticas de ordenamiento social, provisión de servicios públicos y gobernanza” (García y& Trejos, 2021, p. 97).

Ahora bien, ya que las fronteras constituyen un espacio de interacción permanente entre diversos actores (de orden estatal y no estatal) y de tránsito de múltiples servicios y bienes, y debido al hecho de que las dinámicas económicas, sociales y culturales transfronterizas trascienden las fronteras, “de manera tal que las áreas de frontera son espacios de movimiento, intercambio e integración en variadas formas, cuyo desarrollo territorial se da en un marco que va más allá de la división político-administrativa de los Estados” (p. 97), en

aquellos territorios donde se evidencia debilidad institucional, ya sea de uno o ambos lados, suele presentarse una intensificación de las lógicas de interacción entre los grupos armados y otros actores de índole no estatal.

De acuerdo con Idler (2019), tres son los factores que dan cuenta del aspecto antes mencionado: en primer lugar, la debilidad en la gobernanza estatal; en segundo lugar, un escenario de enormes oportunidades y un bajo grado de riesgo que facilitan la proliferación de economías ilegales, y, finalmente, una mayor proclividad a la impunidad, lo cual permite un escalamiento apresurado de las dinámicas de conflicto, así como la multiplicación de sus fuentes o raíces. Ello se deriva en gran medida de la dualidad de los sistemas encargados de la administración de la justicia y de la seguridad nacionales en los territorios fronterizos, que los grupos criminales aprovechan para facilitar su accionar y victimizar a la población.

En el caso particular del sistema encargado de la administración de la seguridad, la frontera como escenario propenso a la criminalidad posibilita de alguna manera la evasión de las acciones armadas del Estado, el cual se ve limitado por la soberanía del país que sirve de refugio a los criminales, situación que puede hacerse mucho más compleja cuando políticamente hablando no existen redes de apoyo transnacional que aporten a la cooperación militar (Idler, 2019).

Un ejemplo de ello fue la operación Fénix, o bombardeo de Angostura en 2008, cuando las Fuerzas Militares de Colombia incursionaron en territorio ecuatoriano y le dieron de baja al terrorista *Raúl Reyes*, comandante de las FARC-EP, lo cual tuvo implicaciones diplomáticas negativas, pues dicha acción constituyó una violación de la soberanía ecuatoriana, pese a que tal territorio servía de refugio para los miembros del grupo armado.

## Método

Esta investigación analiza un fenómeno de carácter global denominado Delincuencia Organizada Transnacional (DOT), desde sus diversas formas y manifestaciones, en un caso particular, la frontera colombo-venezolana, en el que confluyen un sinnúmero de fenómenos criminales que adquieren especial relevancia en el contexto del conflicto armado colombiano y la crisis humani-

taria de Venezuela. En este sentido, el presente capítulo constituye un estudio de caso, metodología propia del enfoque cualitativo, para el cual se utilizó como instrumento el levantamiento de información en bibliotecas y bases de datos especializadas, así como una pesquisa en diferentes medios de comunicación, con el fin de obtener información reciente que dé cuenta del estado actual del fenómeno analizado (Hurtado, 2010).

Teniendo presente este antecedente, el proceso investigativo tiene un alcance explicativo y descriptivo, por cuanto pretende evidenciar las dinámicas criminales presentes en la frontera, así como explicar las causas profundas de este fenómeno, tanto del lado colombiano como del venezolano. Así, consiste en un recorrido por la problemática estudiada, que va desde la caracterización de la frontera colombo-venezolana, pasando por las confrontaciones geopolíticas que alimentan la presencia de la DOT en estos territorios, hasta llegar a la caracterización de las amenazas, la tipología de actores criminales y las diversas formas de conflicto, que representan retos e implicaciones serias para la seguridad y defensa nacionales de la República de Colombia.

## Resultados

Colombia, que está localizado en el centro de la zona tropical, se encuentra atravesada por tres enormes cordilleras (Oriental, Central y Occidental), las cuales forman un amplio abanico de climas que incluyen los cálidos, templados, fríos, zonas glaciares y tropical de estepa (Trejos & Luquetta, 2014). Asimismo, es también un país amazónico y andino, caribeño y pacífico, una geografía sumamente compleja que históricamente ha conllevado una fragmentación en la interacción de las diversas regiones del país, lo que afecta de manera considerable el desarrollo análogo y simétrico de todo el territorio.

Tomando esto en consideración, un rasgo característico de las fronteras colombianas, incluida la venezolana, es la ausencia estatal, ya que los mayores centros poblacionales se han establecido históricamente desde el centro hacia la periferia, lo que posibilita la puesta en escena de poderes “paralelos”, que mediante la violencia generan nuevos órdenes sociales y económicos sencillos o básicos que dan lugar a una convivencia relativamente estable.

En estos lugares ausentes de presencia estatal, las organizaciones guerrilleras y “paramilitares” (varios académicos afirman que, por ejemplo, en Colombia no existe ni ha existido tal fenómeno), así como la delincuencia organizada transnacional, se han tornado en una nueva forma de “autoridad” y de Estados paralelos, donde la verdadera institucionalidad termina renunciando a ser garante de las relaciones sanas de los habitantes, de manera que los derechos de propiedad y otro tipo de intercambios y asociaciones quedan en una especie de limbo.

Así pues, es apenas natural que dichos territorios se configuren como Estados de guerra o conflicto, donde el poder institucional ya no es soberano y la violencia y sus administradores se convierten en un elemento que dinamiza el desarrollo de la vida colectiva (Trejos & Luquetta, 2014).

### **Confrontación geopolítica en la frontera colombo-venezolana**

Antes de abordar el asunto de la confrontación geopolítica en la frontera entre Colombia y Venezuela, es preciso señalar que este espacio se ha configurado históricamente como un escenario clave en la organización y desarrollo de acciones armadas y financiación de los grupos armados colombianos: el Ejército de Liberación Nacional (ELN), durante los años 70, y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), en los años 80, ubicaron varios de sus frentes más antiguos en zonas limítrofes con Venezuela, con el propósito de acceder a corredores de movilidad que resultaban claves para el acceso hacia el interior y el exterior del país. De esta manera podían demostrar su capacidad armada y, a través de ella, establecer espacios de influencia social y política (Cabrera & Valencia, 2019).

Posteriormente, se dio la instauración del paramilitarismo, cuya desmovilización dio lugar al nacimiento de varias bandas criminales (BACRIM), de manera que algunas zonas fronterizas en los departamentos de La Guajira, Cesar, Norte de Santander, Arauca y Vichada “se convirtieron no solo en espacios de competencia armada, sino también de alianzas esporádicas, en torno al control de rentas ilícitas y el acceso a espacios funcionales para su supervivencia” (Cabrera & Valencia, 2019, párr. 6).

Sin embargo, más allá de los factores internos que dan lugar al surgimiento y consolidación de la criminalidad en la frontera, en el ámbito geo-

lítico se evidencia, según Valero (2020), una conflictividad animada por los gobiernos de Colombia y Venezuela, complejo escenario que representa en la cara opuesta de la moneda una geografía humana caracterizada por el establecimiento de lazos muy estrechos en el marco de la convivencia ciudadana local y regional entre las poblaciones (ciudades y zonas rurales de cada país), contruidos a partir de las interacciones transfronterizas en esos 2.219 kilómetros que definen los límites geográficos de los territorios nacionales. Al respecto, Valero (2020) señala que “especial importancia tienen los sistemas y subsistemas urbanos contruidos en el estado Táchira (Venezuela) y sus conectividades con el departamento de Norte de Santander (Colombia), epicentro de los mayores e intensos intercambios y receptor principal de la conflictividad bilateral” (párr. 4).

Ahora bien, a diferencia de la estrategia de integración adoptada por el régimen venezolano con Brasil y Guayana, con Colombia existe una apuesta diferente, la cual consiste en una confrontación permanente, donde las fronteras constituyen un escenario clave de conflictividad. Ello se ve claramente definido en las “empatías” que el régimen de Maduro ha demostrado hacia los grupos armados organizados colombianos, a los cuales ha permitido hacer presencia en su territorio, además de instalar enclaves operativos en las fronteras. De allí que Venezuela haya decidido retirarse de la Comunidad Andina de Naciones, demostrando intereses contrapuestos con el gobierno colombiano (Valero, 2020).

El enfoque geopolítico sustentado en alianzas políticas se incorporó abiertamente al Plan de Desarrollo de la Nación 2007-2013, al establecer Áreas de Interés Geoestratégicas, concebidas como zonas geográficas definidas de acuerdo con el interés estratégico nacional, considerando las características, el nivel de relaciones y la afinidad política existente para orientar la política exterior venezolana en función de nuevos polos de poder mundial. En estos objetivos no encajaba la relación con el gobierno de Colombia. (Valero, 2020, párr. 6)

Desde mediados del 2015, y como “estrategia en clave nacional que buscaba focalizar en la frontera y en factores externos las causas de la acelerada crisis nacional” de Venezuela (Valero, 2020, párr. 16), se comenzaron a suscitar una serie de eventos que resquebrajaron aún más las relaciones bilaterales

entre los dos países, lo que se tradujo en una ruptura integral de las relaciones diplomáticas y consulares en 2019, anuncio hecho por el presidente Nicolás Maduro y cuya consecuencia inmediata fue el cierre de los pasos fronterizos.

De esta manera, la frontera colombo-venezolana se reafirmó como un espacio de confrontación, generó la agudización del resquebrajamiento social y la multiplicación de las denominadas “trochas”, utilizadas como atajos ilegales para facilitar el desplazamiento transfronterizo, y hoy se encuentra controlada por los grupos de delincuencia que extorsionan. Esta situación, sumada a la dramática crisis humanitaria que comenzaba a enfrentar el país, dio lugar a una masiva migración de venezolanos hacia el resto del continente, una vez se autorizó la apertura parcial de la frontera con Colombia en el 2016.

A la fecha, un aproximado de dos millones de venezolanos han migrado hacia el país en busca de mejores oportunidades, de los cuales 611.000 han podido integrarse al Estatuto Temporal de Protección para Venezolanos (ETPV), según el director de Migración Colombia, Juan Francisco Espinoza (*El Tiempo*, 2022).

## **Caracterización de la amenaza presente en la frontera**

Hasta finales del siglo XX y principios del XXI, la frontera colombo-venezolana era comprendida como un espacio geográfico de hermandad y paz entre ambos países, con unas relaciones diplomáticas, políticas, económicas y sociales muy estrechas, lo cual llegó incluso a generar una especie de identidad compartida entre los habitantes de las áreas fronterizas, que en la mayoría de los casos poseían doble nacionalidad.

No obstante, con la llegada de un gobierno socialista a Venezuela, fundado en los preceptos del socialismo del siglo XXI, el escenario convencional se vio considerablemente modificado de forma paulatina, lo cual convirtió a dicha frontera en un espacio apto para la circulación de los grupos ilegales, que abrieron nuevas rutas de narcotráfico, contrabando, trata de personas y migración ilegal (Peña-Chivatá *et al.*, 2019). Es por ello que a partir del 2013, y de acuerdo con la Cancillería de Colombia (2012), la frontera con Venezuela es la más activa en términos de crimen organizado.

Dicha transformación, que incluye un ajuste constitucional que devela las pretensiones del país vecino de recuperar las “fronteras naturales” de la capitanía de Venezuela, en detrimento de la soberanía nacional de Colombia, también se ha traducido en la práctica en la confirmación de alianzas entre el régimen venezolano y grupos armados organizados colombianos, así como grupos de crimen organizado transnacional, situación que ha generado la ruptura de las relaciones diplomáticas entre ambos países y que ha convertido a Colombia en un “Estado tapón” para los intereses expansionistas de Venezuela en la región. De allí que las relaciones fronterizas hayan sufrido transformaciones profundas en diversos ámbitos, como el social, el político y el económico, lo cual afecta la supervivencia y el bienestar de la población a ambos lados de la frontera.

Ahora bien, esta situación se nutre no solo de la separación ideológica entre ambos Estados, sino también de las asociaciones de naturaleza delictiva entre los actores que constituyen una amenaza de índole multidimensional, y la delincuencia organizada transnacional, así como los nacientes grupos criminales, como es el caso de las disidencias de las FARC, los cuales “aprovechan las relaciones de ‘interdependencia crítica’ para evadir la acción del Estado colombiano y refugiarse en el vecindario mediante el sobrepaso de fronteras” (Peña-Chivatá *et al.*, 2019, p. 775).

De esta manera se evidencian problemáticas que conducen a una mayor inestabilidad en la frontera, tales como el contrabando de combustibles desde Venezuela hacia Colombia, el narcotráfico, el abigeato, la configuración de nuevos grupos armados, las migraciones (ilegales) de venezolanos hacia Colombia (más de 3,5 millones desde el inicio de la crisis social en dicho país), el tráfico de migrantes; el tráfico de armas, municiones y explosivos, problemáticas sociales asociadas a la pobreza, etc. (Peña-Chivatá *et al.*, 2019).

Esto explica la escalada sin precedentes de la criminalidad en la última década y el hecho de que esta frontera sea un territorio dinamizado por la imposición del poder criminal y beligerante. En esta zona la ilegalidad, la crisis de gobernanza, la destrucción de las instituciones en Venezuela, la inseguridad energética y las nuevas causales de conflicto (como el medioambiente y los recursos naturales y, especialmente, minerales) impiden el desarrollo económico y social de las comunidades, lo cual aumenta la inestabilidad y

el desequilibrio regional, sobre todo en la periferia nororiental de Colombia (Peña-Chivatá *et al.*, 2019).

De acuerdo con *Semana* (2021), en la actualidad un promedio de catorce organizaciones criminales se disputan el comercio de drogas ilícitas, la trata de personas, el contrabando de mercancías y la venta de armas en la frontera, lo cual ha ocasionado que en el departamento de Norte de Santander y, sobre todo, en su capital caigan de manera progresiva y acelerada en manos de la criminalidad. Al respecto, afirma dicho medio de comunicación, no es una situación aislada que en la capital de este departamento esté ocurriendo gran cantidad de atentados terroristas, como el de la Trigésima Brigada el 7 de febrero de 2022.

Sumado a lo anterior, según información de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), actualmente la frontera entre Colombia y Venezuela es la zona del mundo donde hay mayor concentración de cultivos ilícitos, y de acuerdo con un reporte oficial emitido por dicha organización (citado por *Semana*, 2021), a mediados del 2021 Norte de Santander fue el departamento con mayor área de coca sembrada en el país, con 40.084 hectáreas. Esto se debe principalmente a la ausencia de Estado en los territorios fronterizos, producto de la suspensión de todo tipo de comunicación entre Bogotá y Caracas, la cual abrió paso a la consolidación de la criminalidad.

En el caso, por ejemplo, del narcotráfico, la producción anual de pasta base de coca en la región de El Catatumbo es de 390 toneladas, es decir, el 25 % de la producción nacional; esto equivale a un usufructo de 341 millones de dólares en doce meses de producción (1,3 billones de pesos al año), cifra que supera con creces las inversiones del Estado. En cuanto a la cocaína, la producción de El Catatumbo se encuentra alrededor de 312 toneladas por año, las cuales constituyen prácticamente el doble de la inversión estatal (*Semana*, 2021).

En relación con esta modalidad de crimen organizado transnacional, el terrorismo constituye una herramienta utilizada por los grupos armados y la DOR para facilitar la producción de cocaína y el acceso a las rutas de distribución, que en el caso de Colombia se emplea a través de la comisión de atentados contra la infraestructura crítica del Estado, o contra la población civil

con el fin de infundir terror. De hecho, como es bien sabido, el Departamento de Estado de los Estados Unidos incluye en su lista internacional de organizaciones terroristas a las disidencias de las FARC y al ELN (son 48 en total), todas estas patrocinadas por el régimen venezolano.

Pero ¿cuál es la importancia de Venezuela frente al fortalecimiento del crimen organizado transnacional en Colombia y sus áreas fronterizas?

De acuerdo con el portal InSight Crime (2012), el vecino país es un actor clave en el embarque de cargamentos de drogas provenientes desde Colombia hacia Europa y Estados Unidos, ya que, atraídos por la corrupción y débil Estado de derecho, los grupos criminales de origen colombiano han creado en dicho país una amplia y consolidada red de narcotráfico.

Ahora bien, ello ha sido posible justamente por la participación de militares y funcionarios públicos venezolanos, quienes a su vez son los proveedores más importantes de armamento para el mercado negro, principal favorecedor de las guerrillas colombianas, las cuales hacen presencia en los estados venezolanos a lo largo de la frontera con Colombia (especialmente el ELN y las disidencias de las FARC). De esta manera se ha conformado un centro de operaciones para el desarrollo de actividades criminales, donde también opera el grupo guerrillero venezolano Fuerzas Bolivarianas de Liberación (FBL) (Insight Crime, 2012). Algunos de los estados donde hay sólida presencia del ELN y las disidencias de las FARC son Apure, Táchira y Zulia, los cuales sirven como refugio para los cabecillas de ambos grupos armados.

Pero además de las guerrillas colombianas y la venezolana, que en el caso del ELN se ha constituido como la primera guerrilla binacional del continente, existen otros actores de origen venezolano, denominados las “megabandas”, una novedosa forma de crimen organizado que nace de la superpoblación del sistema penitenciario autogobernado, y participa en actividades como la extorsión, el narcotráfico, el secuestro y la minería ilegal de oro, que se han configurado como la “ley de facto” en varias franjas del territorio venezolano y han estado involucradas de forma directa en el incremento de la criminalidad a lo largo de la frontera entre Colombia y Venezuela, al ser actores potenciales en el comercio transnacional de una droga como la cocaína (Insight Crime, 2012).

En Venezuela, que es un país de tránsito, múltiples organizaciones de la DOT, que históricamente se han visto beneficiadas por el tráfico de drogas venezolano, son colombianas. Sin embargo, ello no significa que organizaciones mexicanas como el cartel de Sinaloa no hayan establecido también células en el vecino país durante los últimos años.

Los venezolanos están principalmente involucrados en el transporte de los cargamentos de droga y en la logística, y se les paga por garantizar el paso seguro de los productos. Sin embargo, en los últimos años las organizaciones venezolanas han ido más allá del simple transporte de cargamentos de droga y ahora adquieren, almacenan y trafican por sí mismas. (Insight Crime, 2012, párr. 27)

Ahora bien, cabe mencionar que la agudización en los últimos años de la violencia en la frontera colombo-venezolana no es resultado solamente del surgimiento de nuevos actores criminales tras la desaparición de las FARC y el apoyo del régimen venezolano a estos grupos, en su mayoría colombianos. Por el contrario, esta se registra en lo que se denomina una “trayectoria de conflicto prolongado”, es decir, aquellos conflictos longevos e inexplicables, que demuestran una elevada capacidad para crecer en relación con los actores involucrados, objetivos, motivaciones y descontentos que sustentan las confrontaciones. Esto implica que este se extienda en el tiempo y sea capaz de mutar y abarcar distintas formas de conflicto que se superponen, transforman y refuerzan de manera recíproca (García & Trejos, 2021).

Así pues, en el escenario particular del conflicto prolongado en Colombia, el orden social que se forjó durante el conflicto armado y la presencia de economías de guerra y mercados criminales coinciden en la reconfiguración de prácticas y actores de naturaleza criminal, y de forma reciente con la mencionada crisis venezolana y la ola migratoria. Al respecto, García y Trejos (2021) aseguran que “las múltiples capas de la violencia existentes en el trasfondo del efecto frontera hacen de este territorio un escenario muy complejo en términos de seguridad y construcción de paz” (p. 98).

## **Tipología de conflictos presentes en la frontera**

De acuerdo con García y Trejos (2021), en la frontera colombo-venezolana se pueden distinguir tres tipologías de conflictos: las economías de guerra y el

conflicto armado interno; la violencia criminal y los mercados ilegales e informales, y la migración sumada a la crisis humanitaria.

### ***Economías de guerra y conflicto armado interno***

Desde mediados de la década de los años 70, diversos actores armados ilegales comenzaron a hacer presencia en la zona central de la frontera (Norte de Santander), empezando por el ELN, cuyo propósito era establecer un corredor de movilidad hacia el oriente del país, particularmente Arauca. Ya en los años 80, este grupo armado se fortaleció mediante la predación de la renta petrolera, extorsionando a Ecopetrol y otras multinacionales implicadas en la construcción del viaducto Caño Limón-Coveñas, lo que le permitió expandirse territorialmente hasta incursionar en el territorio venezolano, que utilizó como zona de abastecimiento logístico y fuente de financiación mediante la extorsión y el secuestro.

No obstante, a mediados de los años 90, las FARC-EP asumieron el control de estos territorios hasta que se desmovilizaron en el 2016, en cuyo caso la expansión estuvo ligada a los cultivos ilícitos y el procesamiento de alcaloides. Además de estos dos grupos guerrilleros, el Ejército Popular de Liberación (EPL) también hizo fuerte presencia en el territorio, al lograr de manera conjunta una reconfiguración de la base social, además de la instauración de economías de guerra (García & Trejos, 2021).

Con la llegada del paramilitarismo, cuyo propósito era crear un corredor para enfrentar a las retaguardias de las guerrillas y apropiarse de las rentas asociadas al contrabando y al narcotráfico, la violencia alcanzó un pico sin precedentes debido a las confrontaciones entre actores ilegales, hecho que trajo importantes consecuencias negativas a la población civil (desplazamiento forzado, homicidios y masacres).

Sin embargo, de acuerdo con Echandía y Salas (2008), la relación entre los actores ilegales no solo ha sido de disputa, sino también de cooperación mediante la creación de acuerdos de no agresión mutua en aquellos casos donde existe una amenaza común, por ejemplo las emergentes Águilas Negras, las autodenominadas Autodefensas Gaitanistas de Colombia (Clan del Golfo) y los Rastrojos, posterior a la desmovilización de las AUC desde 2006.

Con la desmovilización de los integrantes de las FARC-EP, a partir del 2016, el ELN y el EPL comenzaron a disputarse los territorios donde dicho grupo armado ejercía control, lo que implicó una ruptura de los acuerdos de no agresión y el consecuente escalamiento de la violencia y las confrontaciones armadas. Así, los territorios más afectados son Tibú, El Tarra, Sardinata, Convención, Teorama y San Calixto (García & Trejos, 2021).

A partir de entonces, el ELN logró consolidarse en los territorios fronterizos y actualmente ha llegado a extenderse hacia los estados de Zulia y Táchira en Venezuela, donde ha establecido su comandancia estratégica; aunque no es el único actor consolidado en estas áreas, donde también hace presencia el Frente 33 de las FARC, una de las disidencias de las FARC que desde 2018 ejerce control territorial en Cúcuta y el Catatumbo.

No obstante, además de los grupos armados colombianos, en la frontera también hacen presencia grupos armados venezolanos, que han logrado consolidarse en medio de la crisis humanitaria que afronta el país, debido a que el Estado ha concentrado sus esfuerzos en reprimir a la oposición y a que las Fuerzas Militares y de Policía venezolanas coordinan actividades criminales con estos grupos.

### ***Violencia criminal y mercados ilegales e informales***

La posibilidad de acceso casi que ilimitado a diversas fuentes de financiación, mediante la explotación de las economías ilícitas, es una de las principales razones que explican la presencia permanente de los actores armados ilegales en las regiones fronterizas, situación que entraña una estrecha relación entre economía y conflicto, en la medida en que las economías ilícitas modifican el orden social, lo cual da lugar a la creación de vínculos entre lo legal y lo ilegal.

En el caso, por ejemplo, de Norte de Santander, que tiene el “índice de pobreza multidimensional” más alto del oriente del país y que cuenta con un altísimo porcentaje de informalidad, además de presentar una de las tasas de desempleo más elevadas de Colombia, ha logrado insertarse en la economía nacional debido a la proliferación de mercados ilegales, donde las líneas rojas entre lo legal y lo ilegal se desdibujan en un escenario de exclusión y precariedad. En este orden de ideas, el mercado ilegal de mayor disputa en las zonas

de frontera es el narcotráfico, ya que en el Catatumbo se localiza el ciclo de producción completo (empezando por el cultivo de la hoja de coca, hasta la producción de clorhidrato de cocaína). “Por su ubicación geográfica, cuenta con rutas de exportación que cruzan el territorio venezolano con la coordinación o activa participación de distintos actores ilegales y legales, tales como la Fuerza Pública venezolana” (García & Trejos, 2021, p. 104).

A este mercado se suma el contrabando de gasolina en los departamentos de Santander y Norte de Santander, La Guajira y Cesar, el cual es controlado por los Rastrojos y el Clan del Golfo, principalmente; el hurto de petróleo en el oleoducto de Caño Limón-Coveñas, negocio que es controlado por el ELN, y el contrabando hacia y desde los estados de Táchira y Zulia en Venezuela, sujeto de disputa entre grupos colombianos y venezolanos (García & Trejos, 2021).

### **Migración y crisis humanitaria**

De acuerdo con la Agencia de la ONU para los Refugiados-ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2021),

hasta octubre del 2021, una combinación de violencia, inseguridad y falta de alimentos, medicamentos y otros servicios en Venezuela había forzado a más de 5,9 millones de personas a huir del país, creando una de las mayores crisis de desplazamiento del mundo. Más del 80 por ciento huyó a otros países de América Latina y el Caribe, siendo Colombia y Perú los que acogieron a la mayoría. (párr. 3)

Ahora bien, del total de venezolanos que han ingresado a Colombia en los últimos años, el 94% del flujo migratorio ingresó por Norte de Santander, donde se congrega la segunda mayor población de venezolanos en el país, después de Bogotá (OCHA, citado por García & Trejos, 2021).

Teniendo en cuenta esta información, es importante señalar que las migraciones masivas hacia un país no implican *per se* un aumento de la violencia, y de hecho en algunos casos puede tener efectos positivos, debido a la recepción de mano de obra capacitada que pueda constituirse como fuerza laboral importante en el país de destino.

Sin embargo, en un caso como Colombia, donde se evidencia un escenario de violencia estructural por cuenta de la debilidad institucional y la escasa disponibilidad de recursos para atender a la población migrante, ha ocurrido el fenómeno contrario, teniendo en cuenta que la mayoría de migrantes provenientes de Venezuela pertenecen a los sectores sociales más precarizados del país, lo cual los convierte en una población muy vulnerable una vez llegan al país.

Esta vulnerabilidad de la población venezolana inicia desde el momento mismo en que deben abandonar su país, pues hoy por hoy los pasos fronterizos, la mayoría de ellos clandestinos o trochas, se encuentran controlados por grupos armados que exigen pagos para poder atravesar, ejerciendo una especie de control migratorio, escenario donde los migrantes “se convierten en carne de cañón. Algunos han caído víctimas de tiroteos en la zona del límite territorial, mientras que otros son víctimas de desaparición forzada” (García & Trejos, 2021, p. 106).

Así las cosas, el tráfico de personas se ha vuelto un fenómeno habitual en la zona de frontera con Venezuela, y en los últimos años las autoridades colombianas han desmantelado complejas redes de tráfico de personas, cuyas víctimas no son solamente venezolanos, sino africanos y asiáticos provenientes de Oriente Medio, que ingresan al continente por Venezuela y atraviesan varios países, entre ellos Colombia, para llegar principalmente a Estados Unidos y Canadá.

## Discusión

### **Implicaciones para la defensa y seguridad nacional: un análisis multidimensional**

El crimen organizado transnacional ha encontrado en las dinámicas sociopolíticas de los espacios fronterizos la vía más directa para favorecer su accionar, lo que produce serias amenazas para la seguridad y defensa de los Estados que, en el caso particular de Colombia, poseen unas fronteras porosas donde la presencia estatal es escasa o inexistente.

Estas amenazas, que ya no provienen únicamente de las fuerzas militares de otros países, sino que han adquirido otras dimensiones en el marco

de la seguridad multidimensional, tales como la económica, medioambiental, migraciones masivas, etc., ponen de manifiesto la necesidad de implementar estrategias desde distintos ámbitos, como el diplomático, civil, policial y militar, y de cooperación para el desarrollo, para garantizar la seguridad humana<sup>1</sup> de las poblaciones que conviven en ambos lados de los territorios fronterizos.

En este sentido, en el estudio de caso analizado es menester hacer seguimiento a los actores de naturaleza criminal y terrorista que desestabilizan la seguridad, soberanía y la integridad del territorio, además de generar desequilibrio de poder democrático en la región; aunque también se deben considerar otras amenazas menos tradicionales, como el cambio climático, las enfermedades infecciosas e incluso los ataques cibernéticos, y el impacto que estos generan a la seguridad y defensa nacionales.

Un ejemplo de ello es la pandemia global por la COVID-19, que se sitúa en el contexto de una crisis sanitaria que plantea un desafío no solo para la sociedad en materia de salud, sino también para la seguridad, pues agudiza estructuras físicas básicas como la pobreza, las necesidades básicas insatisfechas y el desempleo. Esto conduce a dinámicas criminales cada vez más visibles, como el narcotráfico y delitos conexos, que amenazan el bienestar de la población civil, de modo que se requiere la integración de capacidades institucionales y la reestructuración de las medidas disponibles, a través de un trabajo conjunto entre los gobiernos locales y regionales que permita definir hojas de ruta y proyectos de liderazgo, confianza y diálogo permanente con la comunidad.

Según el diario *Portafolio* (2020), en los 2.219 km de la frontera colombo-venezolana vive una población de aproximadamente doce millones de personas, que constituye uno de los nodos más afectados por las consecuencias socioeconómicas que ha dejado el virus; entre otras razones, porque las diferencias entre los gobiernos de ambos países hacen imposible una respuesta binacional articulada, y la intermediación de la Organización Panamericana de la Salud ha resultado insuficiente para enfrentar la crisis.

---

1 Según esta concepción, “la seguridad está inextricablemente unida al bienestar de los seres humanos e implica que todas las personas tengan la capacidad de satisfacer sus necesidades básicas en un entorno medioambiental seguro” (Font & Ortega, 2012).

Es evidente, pues, que la situación de vulnerabilidad de la población y los limitantes de índole estructural que poseen los Estados colombiano y venezolano se visibilizan en el marco de la carencia de herramientas conjuntas eficaces para enfrentar los impactos provocados por la pandemia, así como la expansión y consolidación de los grupos criminales. Sobre todo si se tiene en cuenta que la transnacionalización de las amenazas, por ejemplo del narcotráfico y la minería ilegal, y las consecuencias adicionales que ello genera en una frontera porosa, limita de forma considerable el avance de los “potenciales positivos” en el ámbito geográfico, social, económico y cultural.

De esta manera, el mantenimiento de la seguridad y el ejercicio de la defensa de Colombia en la frontera con Venezuela implica un reto enorme para el Estado y sus a veces limitadas capacidades, dada la mutación vertiginosa de los actores criminales en estos territorios, así como los problemas estructurales como la corrupción, que impiden el trabajo coordinado entre los cuerpos de Policía y demás instituciones con funciones migratorias de ambos países (Peña-Chivatá *et al.*, 2019):

Así mismo, el referente de una frontera porosa permite resaltar la existencia de esos problemas comunes que afectan los Derechos Humanos, exponen a los habitantes al control indiscriminado de bandas delincuenciales que insertan a jóvenes con falta de oportunidades a los círculos de violencia, todo ello promovido por las actividades ilegales del narcotráfico, la extorsión, el contrabando o la explotación minera ilegal. (Peña-Chivatá *et al.*, 2019, p. 782)

Así, pues, la confluencia de los efectos de la pandemia y los fenómenos criminales que hacen presencia en la zona limítrofe han generado una crisis humanitaria todavía mayor, especialmente tras el cierre de la frontera por poco más de un año, debido a la emergencia sanitaria, al presentarse un aumento de los incentivos para contrabandear bienes y personas a través de los cruces ilegales.

A mediados del 2020, el agravamiento de la crisis humanitaria y la falta de oportunidades en Colombia llevó a que varios migrantes venezolanos decidieran retornar a su país, haciendo uso de trochas y pasos ilegales, ya que las fronteras se encontraban cerradas y los pasos humanitarios fueron sujetos de varias restricciones. En tanto que los pasos ilegales se convirtieron, en cierta

medida, en un alivio a la presión social generada por el cierre de los pasos formales “para una población necesitada de servicios especiales de salud, con profundas carencias de alimentos y medicinas” (Lozano & Mora, 2020, s. p.), factores principales que los impulsaron a tomar el riesgo de cruzar la frontera por las trochas. Aunque para los inmigrantes la inseguridad y la permanencia de grupos ilegales no es la única problemática por enfrentar, pues al arribar a Táchira son tratados como nada menos que “bioterroristas”, discurso que ha sido masificado por el gobierno de Nicolás Maduro, quien adicionalmente solicitó que se les acusara de perpetuar ataques biológicos a aquellos que transiten por los pasos ilegales en la frontera. Así lo afirman Lozano y Mora (2020):

En Norte de Santander se encuentran cerca de 80 pasos ilegales, 38 de los cuales están en el área metropolitana de Cúcuta. Entre San Antonio y Cúcuta las trochas de Palotal o de Tribunales son las más concurridas, tienen un costo de entre 18.000 y 38.000 pesos por trayecto. Sin embargo, al ser un espacio en el cual confluyen varios grupos ilegales, para pasar por las trochas toca pagar una serie de “peajes”. (párr. 8)

Algunos de estos “peajes” incluyen un pago al ELN, al Ejército Bolivariano, a los paramilitares y a los dueños de los predios que deben atravesar los migrantes para salir a Villa del Rosario y finalmente ingresar a Venezuela.

De acuerdo con Lozano y Mora (2020), durante la pandemia hubo un aumento del paso de migrantes por senderos o trochas debido a que las políticas de reactivación económica tomadas por el Gobierno de Colombia incentivaron el retorno o nuevas migraciones de varios venezolanos al país. Esto incidió en los niveles de violencia en la frontera entre el estado de Táchira y Norte de Santander, que presentaron un incremento del 28,5% durante la cuarentena. Esta situación provocó un aumento de los homicidios, desapariciones forzadas y enfrentamientos armados, que agudizaron los problemas de inseguridad en la frontera y desbordaron las capacidades del Estado colombiano.

Dicho en otras palabras, actualmente en la frontera colombo-venezolana confluyen todos los tipos de amenazas a la seguridad y defensa nacionales, que oscilan entre las tradicionales hasta las menos convencionales, que afectan no solo la integridad territorial, sino también el bienestar de los pobladores, que en este caso particular son muy vulnerables.

En este sentido, el Estado colombiano tiene ante sí un doble reto: en primer lugar, contener los intereses expansionistas de Venezuela (amenaza tradicional), cuyo régimen ha logrado establecer alianzas estratégicas con los grupos armados organizados colombianos, y con distintos actores de delincuencia organizada transnacional que operan a lo largo de la frontera con Colombia. Además, ha estrechado sus lazos de cooperación con potencias extra-hemisféricas, como Rusia, China e Irán, que tienen intereses geoestratégicos en América Latina.

Allí es importante mencionar que actores como las disidencias de las FARC, el ELN, el Clan del Golfo, entre otros, ya no operan solamente dentro del territorio nacional, sino que ahora constituyen amenazas regionales que en su mayoría tienen como principal centro de operaciones, o como principal apoyo internacional, al territorio y régimen venezolanos.

En segundo lugar, el Estado debe combatir las amenazas no tradicionales que confluyen en la frontera con Venezuela y afectan de manera directa el bienestar y los derechos fundamentales de la población civil (amenazas no tradicionales), tanto colombiana como venezolana.

Algunas de estas son el crimen organizado transnacional, principalmente el narcotráfico, el contrabando, el tráfico de armas, la trata de personas y el tráfico ilegal de inmigrantes; pero también las problemáticas derivadas de la pandemia, que ha sido el catalizador de diversas situaciones de violencia estructural, como la pobreza multidimensional, el desempleo y la falta de acceso a oportunidades, así como la carencia de bienes y servicios básicos en las zonas periféricas que comparten frontera con Venezuela.

## Conclusiones

La frontera colombo-venezolana constituye hoy en día la más activa de Colombia en términos de criminalidad, debido a diversos factores que incluyen: la debilidad institucional en las periferias del país, que enmarca un escenario de violencia estructural; la confrontación geopolítica con el régimen venezolano, que ha establecido alianzas con los grupos armados organizados colombianos que facilitan el desarrollo de actividades criminales; la migración

masiva de venezolanos hacia Colombia, en busca de oportunidades, a raíz de la crisis humanitaria que enfrenta dicho país, y el surgimiento de nuevos actores en un escenario de transformación del conflicto armado interno posterior a la desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-Ep), tales como el Clan del Golfo, los Rastrojos, las Águilas Negras y las disidencias de las FARC, que a su vez se han subdividido en distintas estructuras.

Adicional a ello, la coyuntura suscitada por la pandemia se ha convertido en el catalizador de todas las problemáticas antes mencionadas, ya que profundiza las vulnerabilidades de la población civil, que cada vez se encuentra más desprotegida ante un sinnúmero de amenazas. En este contexto resulta especialmente retador para el Estado colombiano movilizar los recursos necesarios para garantizar la protección efectiva de la población civil, y en general consolidar la seguridad y defensa nacionales, ya que se deben abordar todas las amenazas de forma simultánea, lo que implica un esfuerzo institucional sin precedentes que supera las capacidades con que cuenta el Estado.

Ahora bien, además de los limitantes institucionales a nivel nacional, la ruptura de las relaciones con Venezuela ha ocasionado que la situación en la frontera sea cada vez más dramática, pues no existen mecanismos de cooperación bilateral que faciliten la atención de las problemáticas antes mencionadas, en el corto, mediano y largo plazo.

Esto indefectiblemente ocasiona un vacío de poder a lo largo de la frontera, el cual está siendo llenado por los actores criminales que han logrado construir un importante entramado de redes y asociaciones criminales que operan no solo en el ámbito local, sino también regional y global, mediante el establecimiento de alianzas que, a su vez, llevan a graves disputas por el poder y el control territorial, lo cual genera víctimas mortales, en su mayoría civiles.

Esto hace que la violencia aumente cada vez más hasta alcanzar niveles exorbitantes, que desde todos los puntos de vista sobrepasan las capacidades del Estado colombiano para reestablecer el control de las regiones violentadas. De allí la necesidad de diseñar estrategias integrales que contemplen las diferentes aristas del problema, entre las cuales se debe incluir:

- La creación de políticas públicas dirigidas a fortalecer la presencia institucional, y a combatir la violencia estructural de la cual ha sido víctima la población que habita en los territorios fronterizos o periféricos, históricamente abandonados por el Estado colombiano.
- El diseño de una política migratoria clara y estructurada que propenda a la protección efectiva de los migrantes venezolanos que desde el inicio de la crisis humanitaria han llegado al país en busca de mejores oportunidades.
- El fortalecimiento de las capacidades de las Fuerzas Militares y de Policía, vía recursos públicos y cooperación internacional, para combatir a los grupos armados organizados colombianos y a la delincuencia organizada transnacional.
- Y el paulatino restablecimiento de las relaciones diplomáticas con Venezuela, ya que ha sido ampliamente demostrado que la ruptura de las relaciones diplomáticas entre países vecinos aumenta de forma considerable el riesgo de que las fronteras caigan en manos de la criminalidad.

Para finalizar, y en concordancia con lo planteado por la Fundación Ideas para la Paz (Garzón *et al.*, 2018), entre los principales aspectos que requieren especial atención en la frontera colombo-venezolana cabe destacar:

- La expansión del ELN y su cada vez mayor participación en las economías ilegales fronterizas, especialmente en el narcotráfico.
- Las disputas territoriales entre el ELN y otros grupos armados organizados, especialmente en el Catatumbo y en el departamento de Arauca.
- La presencia de economías ilegales además del narcotráfico, como “la minería ilegal, el tráfico de gasolina, el contrabando, la trata de personas y la explotación sexual” (Garzón *et al.*, 2018, párr. 12).
- El riesgo elevado de reclutamiento que sufren los migrantes venezolanos por parte de los grupos armados al margen de la ley y su incorporación como mano de obra en las distintas economías ilegales.
- La explotación sexual y riesgo de feminicidio de las migrantes venezolanas.

- El reclutamiento forzado de menores de edad en las áreas fronterizas por parte del ELN, las disidencias de las FARC y otras organizaciones criminales.
- La vulnerabilidad de los habitantes de los territorios fronterizos, especialmente las poblaciones indígenas que se encuentran en riesgo constante de ser víctimas de desplazamiento forzado y de caer en campos minados.
- El tránsito y la presencia de grupos armados más allá de las fronteras, tanto colombianos como venezolanos, que poco a poco se han constituido como guerrillas binacionales o redes criminales con alcance regional y global.

## Referencias

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2021, octubre 25). Los datos revelan la difícil situación de personas refugiadas y migrantes de Venezuela desalojadas en la pandemia. UNHCR. <https://www.acnur.org/noticias/noticia/2021/10/6176d8774/los-datos-revelan-la-dificil-situacion-de-personas-refugiadas-y-migrantes.html>
- Cabrera, I., & Valencia, A. (2019, diciembre 21). Grupos armados entre Colombia y Venezuela: Desbordes y retos. *Revista Zero*. <https://zero.uexternado.edu.co/grupos-armados-entre-colombia-y-venezuela-desbordes-y-retos/>
- Cancillería de Colombia. (2012, enero 10). Frontera terrestre Colombia-Venezuela. <https://www.cancilleria.gov.co/frontera-terrestre-colombia-venezuela>
- Echandía Castilla, C., & Salas, L. (2008). *Dinámica espacial de las muertes violentas en Colombia (1990-2005)*. Vicepresidencia de la República.
- El Tiempo*. (2022, febrero 19). Migración: 611.000 venezolanos han sido acogidos en Colombia. <https://www.eltiempo.com/politica/cuantos-migrantes-venezolanos-hay-en-colombia-en-el-2022-652926>
- Font, T., & Ortega, P. (2012). Seguridad nacional, seguridad multidimensional y seguridad humana. *Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*, 119, 161-172.
- García, V., & Trejos, L. F. (2021). Las tramas del conflicto prolongado en la frontera colombo-venezolana: Un análisis de las violencias y actores armados en el contexto del posacuerdo de paz. *Colombia Internacional*, 105, 89-115. <https://doi.org/10.7440/colombiaint105.2021.04>
- Garzón, J. C., Cajiao, A., Cuesta, I., Zárate, L., Silva, Á., Tobo, P., & Prada, T. (2018, agosto 23). Inseguridad y violencia en las fronteras, los desafíos del nuevo gobierno. <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1693>

- Hurtado, J. (2010). *Metodología de la investigación: Guía para la comprensión holística de la ciencia* (cuarta edición). Quirón Ediciones.
- Idler, A. (2019). *Borderland battles: Violence, crime, and governance at the edges of Colombia's War*. Oxford University Press.
- Insight Crime. (2012, septiembre 21). Perfil de Venezuela. <https://es.insightcrime.org/noticias-crimen-organizado-venezuela/venezuela/>
- Lozano, N., & Mora, D. (2020, octubre 15). *Crisis humanitaria en la frontera: Un retrato del abandono*. Fundación Paz y Reconciliación. <https://www.pares.com.co/post/crisis-humanitaria-en-la-frontera-un-retrato-del-abandono>
- Peña-Chivatá, C., Sierra-Zamora, P. A., & Hoyos Rojas, J. C. (2019). La política de fronteras de Colombia ante las nuevas amenazas de seguridad y defensa. *Revista Científica General José María Córdova*, 17(28), 773-795. <https://doi.org/10.21830/19006586.473>
- Portafolio. (2020, julio 29). COVID-19 en la frontera del olvido. <https://www.portafolio.co/tendencias/coronavirus-colombia-venezuela-panorama-de-recuperacion-socioeconomica-543144>
- Trejos Rosero, L., & Luquetta, D. (2014, octubre 13). Una aproximación a la ilegalidad, el crimen organizado y ausencia estatal en la frontera colombo-venezolana: El caso del departamento de La Guajira en Colombia. *Memorias: Revista Digital de Historia y Arqueología desde el Caribe*, 24, 125-148. <https://doi.org/10.13140/2.1.2584.5760>
- Urdaneta, A. (1999). Colombia y Venezuela: Fronteras, convivencia y desarrollo. *Aldea Mundo*, 4(7), 53-58. [http://www.saber.ula.ve/bitstream/handle/123456789/17965/des\\_front\\_am\\_n7.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://www.saber.ula.ve/bitstream/handle/123456789/17965/des_front_am_n7.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Valero, M. (2020). La frontera colombo-venezolana: Escenarios de conflictos. *Nueva Sociedad*, 289, 95-106. [https://static.nuso.org/media/articles/downloads/6.TC\\_Valero\\_289.pdf](https://static.nuso.org/media/articles/downloads/6.TC_Valero_289.pdf)

# Avances y retos para Colombia en la protección de sus fronteras frente a la delincuencia organizada transnacional\*

DOI: <https://doi.org/10.21830/9786289544602.04>

**Lorena Andrea Erazo Patiño**

**Sandra Patricia Naizaque Borda**

**Davinson Argemiro Mora Carreño**

**Mauro Andrés Martínez Castillo**

Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”

**Resumen.** Este capítulo tiene por objeto identificar los avances que ha tenido Colombia frente a la Delincuencia Organizada Transnacional (DOT), enmarcada en las políticas de seguridad y defensa. Para ello se toman los últimos tres períodos presidenciales, se estudian sus generalidades y se clasifican los elementos relacionados con la DOT en las fronteras para definir dichos avances y establecer los retos que tienen estas políticas para contener dicha problemática y las amenazas a la seguridad en las fronteras. De esta manera se utiliza una metodología cualitativa-inductiva para desarrollar una investigación analítica.

**Palabras clave:** Colombia; delincuencia organizada transnacional; frontera; política gubernamental.

---

\* Este capítulo presenta los resultados del proyecto de investigación “Análisis de la economía ilegal asociada a la explotación de recursos naturales y su incidencia en la consolidación de la seguridad ambiental y la resolución del conflicto colombiano desde 2017”, del Grupo de Investigación en Ciencias Militares, de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”, categorizado como B por Minciencias y con código de registro COL0082556. Los puntos de vista pertenecen a los autores y no reflejan necesariamente los de las instituciones participantes.

### Lorena Andrea Erazo Patiño

Magister en Gerencia para el desarrollo de la Universidad Externado y el School of International and Public Affairs de la Universidad de Columbia. Profesional en Relaciones Internacionales y Estudios Políticos de la Universidad Militar Nueva Granada. Docente investigadora de la Universidad de la Salle, Catedrática en la Universidad Santo Tomás Seccional Bucaramanga y en la Facultad de posgrados de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”. Fue coordinadora de investigaciones de la Facultad de Relaciones Internacionales en la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2526-9044> - Contacto: [lorena.erazo@esmic.edu.co](mailto:lorena.erazo@esmic.edu.co)

### Sandra Patricia Naizaque Borda

Estudiante de séptimo semestre de Ciencias Militares y Relaciones Internacionales de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova” e integrante del semillero RISED.

### Davinson Argemiro Mora Carreño

Estudiante de séptimo semestre de Ciencias Militares y Relaciones Internacionales de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova” e integrante del semillero RISED.

### Mauro Andrés Martínez Castillo

Estudiante de séptimo semestre de Ciencias Militares y Relaciones Internacionales de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova” e integrante del semillero RISED.

**Citación APA:** Erazo Patiño, L. A., Naizaque Borda, S. P., Mora Carreño, D. A., & Martínez Castillo, M. A. (2022). Avances y retos para Colombia en la protección de sus fronteras frente a la delincuencia organizada transnacional. En L. A. Erazo Patiño, X. A. Cujabante Villamil & A. J. Arenas Piedrahita (Eds.), *Colombia: avances y desafíos frente a la delincuencia organizada transnacional* (pp. 87-123). Sello Editorial ESMIC. <https://doi.org/10.21830/9786289544602.04>

## Colombia: avances y desafíos frente a la delincuencia organizada transnacional

ISBN impreso: 978-628-95146-9-8

ISBN digital: 978-628-95446-0-2

DOI: <https://doi.org/10.21830/9786289544602>

Colección Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales

Serie Respice Militia (Investigación formativa)

Sello Editorial ESMIC

Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”

Bogotá, D.C., Colombia

2022



## Introducción

La Delincuencia Organizada Transnacional (DOT) ha sido un tema en la agenda internacional que ha cobrado gran relevancia a causa de las implicaciones y amenazas que ha representado para la seguridad global. Por lo tanto, se ha trabajado de manera permanente y desde el liderazgo de las Naciones Unidas para unificar las herramientas de lucha contra este fenómeno. Como resultado de ello, la Convención de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito de 2004 es uno de los lineamientos más importantes que los Estados aprobaron en Asamblea General, entre otras razones porque sus directrices articulan otras organizaciones internacionales, como la Organización de Estados Americanos (OEA), y porque busca armonizar las políticas en el orden nacional de los países vinculados a esta organización.

En este contexto, el capítulo identifica específicamente los avances en las políticas de seguridad y defensa de Colombia frente a la DOT. Para comprender de manera adecuada esta problemática, en primera medida se describen los instrumentos internacionales que abordan la DOT, entre los cuales cabe resaltar la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos, así como el Plan de Seguridad Hemisférica de la OEA. Se eligieron estos porque son los lineamientos internacionales —producto de las labores en materia de cooperación internacional entre los mismos Estados— que han permitido establecer unas reglas comunes de alcance global para atender un problema de la misma dimensión. A partir de estas herramientas, los Estados, y, por lo tanto, Colombia, han armonizado estas directrices ajustándolas a la legislación nacional y buscando garantizar su cumplimiento. Con la intención de orientar el marco teórico hacia la cuestión fronteriza, en este también se aborda el concepto, elementos y retos de los sistemas de gestión de fronteras.

Posteriormente, se analizan las políticas de seguridad y defensa de Colombia entre el 2002 y el 2021, tomando en cuenta las variables de la delincuencia organizada transnacional y las fronteras para identificar los avances que se han tenido y los retos en la materia para Colombia. Específicamente, se abarcan los dos períodos presidenciales de Álvaro Uribe, los dos de Juan Manuel Santos y el gobierno de Iván Duque.

El desarrollo de este trabajo se enmarca en las técnicas cualitativas y el enfoque epistémico del empirismo para desarrollar una investigación analítica, la cual se basa en las técnicas de recolección de datos de la revisión bibliográfica y documental.

## Marco teórico

### **Estrategia global: Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos**

Como se mencionó, la convención es, tal vez, el instrumento de cooperación internacional más relevante en la materia que dictamina los lineamientos sobre los cuales los Estados, que forman parte de las Naciones Unidas, buscan hacer frente a una problemática de escala global con acciones globales. Es por ello que, dando respuesta a la profunda preocupación expresada en la convención (2004, p. 2), se reconocen los vínculos crecientes entre la DOT y el terrorismo, así como los impactos adversos en materia económica y social de la actividad criminal.

La convención tiene por objeto “promover la cooperación para prevenir y combatir más eficazmente la delincuencia organizada transnacional” (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC], 2004, p. 5). Al respecto, merece la pena mencionar algunas de las definiciones que están estrechamente ligadas con la DOT. Por ejemplo, en la convención se diferencia entre grupo delictivo organizado y grupo estructurado: la primera enfatiza el propósito y los beneficios de tipo económico y otros beneficios de orden material, mientras que la otra se centra en la dinámica de la estructura delincencial, aclarando que este no se forma de manera fortuita. Asimismo, por delito grave entiende el “delito punible de más de 4 años o con pena más grave” (p. 5).

En el artículo 3.º la convención detalla el ámbito de aplicación orientado a la prevención, investigación y enjuiciamiento de los delitos tipificados de carácter transnacional que se indican en el numeral 2.º, en el cual se configuran como delitos transnacionales aquellos que se cometan en más de un Estado; desde un Estado, pero con impacto en otro, o que se cometan en el mismo Estado, pero con la participación de un grupo foráneo. Por lo tanto, siguiendo

los principios fundamentales de la carta de Naciones Unidas de no intervención, igualdad soberana e integralidad territorial de los Estados, se aclara que la convención no faculta a los Estados firmantes para ejercer o intervenir en los asuntos internos de otros Estados.

En cuanto a la penalización de la DOT, se aclara que cada Estado tiene la libertad de implementar las medidas legislativas necesarias que permitan caracterizar el delito de alcance internacional, siempre y cuando cumpla con algunas de las conductas establecidas en el artículo 5.º (UNODC, 2004, p. 7), como el intento de consumación de la actividad y la organización, dirección, ayuda, incitación, facilitación o asesoramiento para la comisión de un delito grave. Asimismo, se comenta la importancia de que el derecho interno de los Estados desarrolle adecuadamente el concepto de delito grave, con el objeto de garantizar la debida pena a la DOT.

En los artículos subsiguientes se aborda la penalización frente al “blanqueo de productos del delito”, y “las medidas para combatir el blanqueo de dinero”. Además, en el artículo 6.º la convención especifica que cada Estado la adoptará con base en los principios fundamentales de su derecho interno y las medidas legislativas que sean necesarias para tipificar el delito (UNODC, 2004, p. 8). Se habla de manera puntual de la transferencia, encubrimiento, adquisición o posesión de bienes a sabiendas de que son producto de las actividades delictivas. Por demás, cada Estado deberá incluir como delito grave todos los mencionados en la convención, cometidos dentro y fuera de la jurisdicción del Estado parte.

Con respecto a las medidas para combatir el “blanqueo de dinero” que se mencionan en el artículo 7.º, cada Estado establecerá su propio régimen de regulación y vigilancia de bancos e instituciones financieras no bancarias y cualquier otra institución que pueda ser utilizada para este fin. Con este objetivo recomienda utilizar como guía los lineamientos creados dentro del marco de las organizaciones internacionales de diferente alcance (regional, multilaterales, etc.) que luchen contra el “blanqueo de dinero”; asimismo, los Estados podrán aplicar medidas pertinentes para vigilar el movimiento de dinero a través de las fronteras.

La penalización de la corrupción está detallada en el artículo 8.º. Como se expuso antes, cada Estado tiene la libertad de adoptar procedimientos

legales para tipificar como delito las acciones ya mencionadas. De manera más puntual, en el párrafo 1.º se especifica:

[...] la promesa, ofrecimiento, solicitud, concesión o aceptación por parte de un funcionario público de un beneficio inmerecido que derive en el beneficio propio, de otra persona o entidad, así como cualquier acción que sea considerada bajo el concepto de participación como cómplice del delito. (UNODC, 2004, p. 10)

En el artículo 9.º se especifican las medidas contra la corrupción, además de las ya mencionadas en el artículo anterior, pero focalizadas en los funcionarios públicos, entendidos como todo aquel funcionario, empleado o persona vinculada laboralmente con el Estado conforme a la definición prevista en el derecho interno de cada país (UNODC, 2004, p. 11). De esta manera, las acciones o medidas establecidas por el Estado deben estar encaminadas a prevenir, detectar y castigar la corrupción que pudiese llegar a gestarse en sus trabajadores.

En lo que respecta al decomiso e incautación del producto, bien o equipos incautados por su utilización en “los delitos abordados por la convención, los Estados acogerán las medidas necesarias para identificar, localizar y/o autorizar el embargo preventivo o la incautación de dichos bienes” (UNODC, 2004, p. 16), aun si estos se han transformado de forma parcial o total en otros o combinado con bienes adquiridos de fuentes lícitas, pudiendo exigir a los delincuentes que demuestren el origen lícito de los productos. Los ingresos originarios de dichos bienes también podrán ser incautados.

Los Estados parte podrán disponer del producto o bienes producto del delito de conformidad con su derecho interno, y contempla la posibilidad de hacer uso del valor tanto propio como de su venta para ser aportado a organizaciones intergubernamentales especializadas en la lucha contra la delincuencia organizada, o podrá ser repartida entre los Estados parte mediante la celebración de acuerdos entre estos. Su devolución se hará efectiva siempre que esta indemnice a las víctimas del delito (UNODC, 2004).

Según la convención, la extradición será efectiva siempre que el delito, cometido por el miembro del grupo delictivo organizado, sea punible con “arreglo al derecho interno del Estado parte requirente y del Estado parte

requerido”. Asimismo, el artículo 16.º de la convención determina que esta podrá ser utilizada como base jurídica entre Estados parte cuando estos no tengan vigente un tratado de extradición (UNODC, 2004, p. 18).

En el artículo 18.º se detalla la asistencia judicial recíproca. Específicamente, los Estados se comprometen a prestar dicha asistencia respecto a investigaciones, procesos y demás actuaciones judiciales que estén relacionadas con los delitos comprendidos en el artículo 3.º (UNODC, 2004, p. 6). Esta asistencia se prestará conforme a las leyes, tratados, acuerdos pertinentes del Estado parte requerido y podrá solicitarse siguiendo los fines especificados en el tercer párrafo del artículo (p. 21).

Las autoridades competentes de un Estado pueden transmitir información relativa a cuestiones penales siempre y cuando se considere que esta información puede ayudar a las autoridades a concluir procesos o indagaciones penales. Esta información puede estar sujeta a restricciones en su utilización, por lo que es necesario que el Estado parte receptor y transmisor se notifiquen constantemente acerca del uso que se le dará a la información brindada. Asimismo, siguiendo la convención, los Estados no invocarán el secreto bancario con el fin de denegar la asistencia judicial recíproca.

En lo que respecta a las solicitudes que se formulen debido a la falta de mediación de un tratado de asistencia judicial recíproca por parte de los Estados interesados, se aplicarán los párrafos del 9 al 29 mencionados en el artículo 18.º (UNODC, 2004, pp. 22-27).

Posteriormente, en el artículo 19.º se menciona la posibilidad de realizar investigaciones conjuntas, es decir, pueden celebrar acuerdos de diferente tipología (bilaterales o multilaterales) con el fin de establecer órganos mixtos que contribuyan a dicha investigación respetando la soberanía del Estado donde se efectúe la investigación.

Las técnicas especiales de investigación que se especifican en el artículo 20.º de la convención (p. 27) indican que cada Estado podrá adoptar dentro de sus posibilidades las medidas pertinentes para acceder a la entrega vigilada (con el consentimiento de los Estados parte se podrá recurrir a métodos como la intercepción de bienes) y su adecuado uso, además de otras técnicas

de investigación, como la vigilancia electrónica, operaciones encubiertas, etc. La convención alienta a los Estados a celebrar acuerdos en la materia para usar correctamente estas técnicas de investigación; llegado el caso, si estos acuerdos no se celebran, todas las decisiones con respecto al tema se tomarán con base en cada caso particular.

Los artículos siguientes aluden a la “remisión de actuaciones penales y al establecimiento de antecedentes penales”. En el artículo 21.º de la convención, cada Estado puede remitir actuaciones penales para el encarcelamiento cuando se crea que dicha actuación beneficiará a la justicia. En el artículo 22.º los Estados son libres de adoptar las medidas legislativas que considere necesarias para toda declaración de culpabilidad.

El artículo 23.º menciona la penalización de la obstrucción de la justicia, en la que cada Estado posee libertad de adoptar las medidas legislativas necesarias para tipificar como delito. En concreto, el primer párrafo de ese artículo (p. 28) se refiere al uso de fuerza física, amenazas, intimidación, la promesa o el ofrecimiento de beneficios indebidos que concluyan en falsos testimonios, además de obstaculizar el cumplimiento de las funciones de justicia o de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

La protección de los testigos se encuentra contemplada en el artículo 24.º, de acuerdo con el cual cada Estado podrá acoger las medidas convenientes dentro de sus capacidades para resguardar a los testigos de amenazas o intimidaciones futuras. Entre estas medidas se pueden establecer procedimientos como la reubicación o prohibición parcial o total de revelar información acerca de la identidad y ubicación de los testigos, con el fin de garantizar su protección física. Otras medidas que se pueden adoptar son la aceptación de testimonios por medios tecnológicos, como videoconferencias, para no poner en peligro la seguridad de los testigos. Igualmente, los Estados podrán hacer los acuerdos que consideren necesarios para reubicar testigos y víctimas en caso de que actúen como testigos.

En relación con la asistencia y protección de testigos detallada en el artículo 25.º, los Estados adoptarán medidas y procedimientos para prestar asistencia, protección, restitución e indemnización a las víctimas de los delitos contemplados en la convención, siempre y cuando se encuentre dentro de sus

posibilidades. De igual manera, los Estados permitirán las opiniones y preocupaciones de las víctimas en los procesos contra los delincuentes (UNODC, 2004).

Acerca de la recopilación, intercambio y análisis de información sobre la naturaleza de la delincuencia organizada, los Estados examinarán la posible consulta en conjunto con los grupos académicos y científicos acerca de las tendencias de la delincuencia organizada, las circunstancias en que actúa, los grupos profesionales y las tecnologías involucradas. Adicionalmente, se analizará la posibilidad de compartir experiencia tanto bilateral como internacional y regional. Los Estados podrán evaluar y vigilar sus políticas encaminadas en este ámbito con el fin de definir su eficacia y eficiencia, tal como lo señala el artículo 28.º.

El artículo 29.º indica que cada Estado podrá formular programas de capacitación y asistencia técnica destinados a su personal, programas que estarán basados en los temas que especifica el artículo en el párrafo 1.º (p. 33). Más aún, los Estados “proveerán asistencia y cooperación en la planificación y ejecución de estos programas”, así como de actividades que se consideren necesarias, tales como seminarios y congresos. Si entre los Estados existe un acuerdo o arreglo vigente, los esfuerzos de cooperación se deben optimizar en el marco de dichos acuerdos.

En torno a las otras medidas, aplicación de la convención mediante el desarrollo económico y la asistencia técnica, detalladas en el artículo 30.º, señala que los Estados pueden adoptar las medidas pertinentes para la correcta aplicación de la convención, basándose en la cooperación internacional, la sociedad en general y el desarrollo disponible. Estos esfuerzos estarán enfocados en intensificar la cooperación en diversos niveles, aumentar la asistencia financiera y técnica, entre otros; estas medidas no deben mermar los compromisos existentes.

La conferencia de las partes en la convención está contemplada en el artículo 32.º, donde se menciona el establecimiento de una conferencia para estas, con el fin de mejorar la capacidad de los Estados parte para combatir la delincuencia organizada transnacional. Al respecto se debe anotar que el secretario general de las Naciones Unidas es el encargado de convocar dicha

reunión que aprobará reglas y normas que rijan las actividades especificadas en los párrafos 3.º y 4.º del artículo (p. 37). Además, se establece que los Estados facilitarán información acerca de sus programas, planes, prácticas y cualquier información que sea necesaria a la hora de celebrar la conferencia.

Acerca de la firma, ratificación, aceptación, aprobación y adhesión contemplada en el artículo 36.º, se establece que la convención estará abierta a la firma de las organizaciones regionales de integración económica, siempre que al menos uno de los Estados miembro haya firmado la convención; los instrumentos de ratificación, aceptación o aprobación se depositarán en poder del secretario general de las Naciones Unidas. En este instrumento se declarará el alcance de las organizaciones que firmen la convención, la cual estará abierta a la adhesión de cualquier Estado u organización que cuente con al menos el apoyo de un Estado que sea parte de la convención.

La relación con los protocolos establecida en el artículo 37.º destaca el hecho de que la convención podrá complementarse con uno o más protocolos, mientras que si los Estados quisiesen ser parte de algún protocolo, deberán ser parte también en la convención. Los Estados no quedarán vinculados por protocolo si no son parte del protocolo de conformidad con sus disposiciones, para lo cual es necesario tener en cuenta que los protocolos de la convención se interpretarán en conjunto.

Tal como lo especifica el artículo 38.º, la convención entra en vigor el nonagésimo día después de la fecha en que se haya depositado el cuadragésimo instrumento de ratificación, aprobación o adhesión. Para los Estados u organizaciones que ratifiquen o adhieran después de esta fecha, “entrará en vigor el trigésimo día después de la fecha en ese Estado u organización en que haya depositado el instrumento pertinente” (UNODC, 2004).

Los Estados podrán proponer enmiendas luego de cinco años de que la convención haya entrado en vigor, las cuales deberán ser remitidas por escrito al secretario general de las Naciones Unidas, y es la conferencia de las partes la encargada de lograr un consenso por cada enmienda que se produzca; si este consenso no se produce, la conferencia exigirá una mayoría de dos tercios de los Estados presentes y votantes. En lo que respecta a las organizaciones, estas podrán ejercer el derecho al voto de igual manera al de sus Estados miembros; si estos no ejercen su derecho al voto, las organizaciones no ejercerán su

derecho al voto tampoco. Toda enmienda aprobada estará sujeta a ratificación por parte de los Estados y entrará en vigor noventa días después de la fecha en que la deposite el secretario general de las Naciones Unidas. La enmienda que haya entrado en vigor será vinculante para los Estados que expresaron su consentimiento, tal como lo detalla el artículo 39.º (UNODC, 2004).

### **Estrategia regional: plan de acción hemisférico contra la delincuencia organizada transnacional**

En el ámbito regional se ha establecido una estrategia en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA), la cual busca articularse con los lineamientos establecidos por Naciones Unidas en la Convención contra la Droga y el Delito y sus tres protocolos adicionales, orientados a proteger a poblaciones vulnerables, como las mujeres, los niños y las personas migrantes, y a contener la fabricación y tráfico de armas, municiones y demás componentes (OEA, 2006).

Por lo tanto, este plan se constituye como una herramienta de cooperación fundamental, tanto para los Estados miembros como en el sistema de la OEA, que está basada en el respeto y la protección de los Derechos Humanos, pues crea estrategias conjuntas “en materia de prevención, investigación, procesamiento y actuaciones judiciales” (OEA, 2006).

Algunas de las estrategias de alcance local que se abordan en el plan de acción hemisférico son el fortalecimiento de la capacidad institucional, así como la adopción de un enfoque integral en la lucha contra la DOT, que reconoce la educación como pilar esencial, de maneja que enjuicia debidamente a los involucrados y aplica medidas legislativas pertinentes. Igualmente, se destaca el avance en las técnicas de investigación de este tipo de delitos, el intercambio de evidencias y datos estadísticos que sirvan como herramientas para medir el impacto de la problemática, y de esta manera complementar la evaluación que se realiza periódicamente de la política y leyes nacionales de acuerdo con el ordenamiento jurídico de cada Estado miembro.

En lo que respecta a los instrumentos jurídicos, este plan exhorta a los Estados miembros a que consideren suscribir, ratificar y/o adherirse, según sea el caso, a acuerdos bilaterales para la aplicación efectiva de la Convención de Palermo, o a acuerdos internacionales como la Convención de las Naciones

Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados y demás enlistados en el plan (OEA, 2006).

Adicionalmente, como parte del plan se solicita a la Secretaría General que organice programas de formación y diversas actividades, como seminarios, conferencias, talleres, entre otros, para dar cumplimiento a las metas establecidas en este. Adicionalmente, se recomienda incrementar la asistencia técnica y favorecer el intercambio de experiencias, lecciones aprendidas y prácticas satisfactorias. Por otro lado, la Secretaría General también se encarga de velar por la cooperación entre los Estados y con otras organizaciones internacionales, en pro de fomentar diversos mecanismos de asistencia integrales, como los acuerdos bilaterales, multilaterales o específicos orientados a proteger a las víctimas o decomisar bienes producto de las actividades criminales de estos grupos.

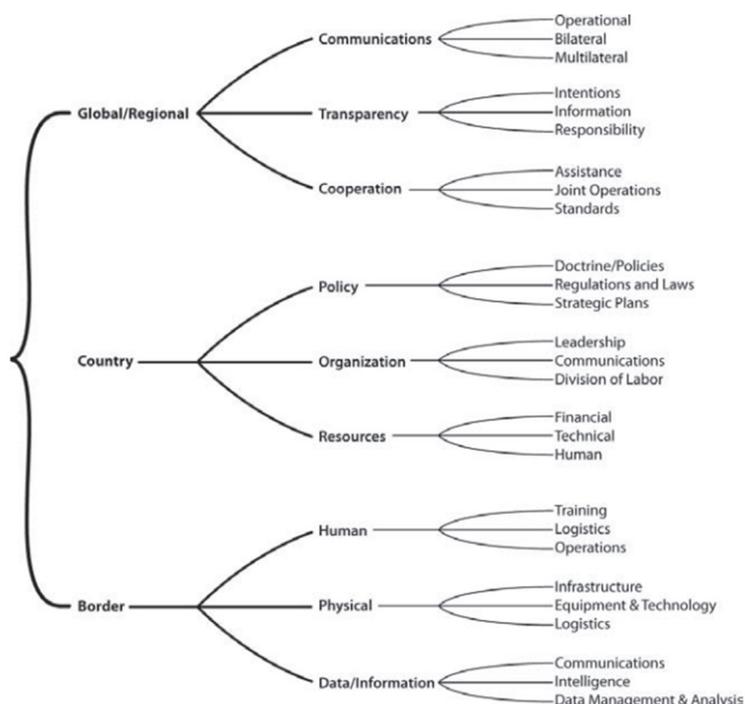
Para lograr el apto financiamiento del plan de acción hemisférico contra la DOT, se aplicarían dos medidas: primera, la continuidad de los aportes por parte del fondo regular de la organización, y, segunda, la creación de un fondo específico para luchar contra este flagelo, el cual debe ser aprobado previamente por la Asamblea General; además de las contribuciones voluntarias que pueden realizar los Estados miembros (OEA, 2006).

## **Sistemas de gestión de fronteras**

Los sistemas de gestión de fronteras se han transformado en una herramienta trascendental para los Estados y a su vez en un reto significativo en su implementación. De igual manera, les permite administrar todas las cuestiones asociadas a la migración, el comercio y la vigilancia fronteriza a través de la implementación de políticas fronterizas claras. Por otro lado, es un reto para los Estados, en el sentido de que en muchas ocasiones la falta de tecnología, control o configuración geográfica fronteriza limita la capacidad del Estado para hacer un control efectivo, de manera que se crean fronteras porosas que la delincuencia organizada transnacional aprovecha para sus acciones ilegales, como el tráfico de drogas, migrantes o armas.

Específicamente, el término *sistema de gestión de fronteras* (*border management system*) es un concepto relativamente nuevo que abarca la totalidad de las actividades de vigilancia fronteriza, control fronterizo y seguridad fronteriza (Duggan, 2008). Algunos elementos para hacer efectivos los sistemas de gestión de fronteras son el control y la facilitación, los cuales deben abordarse de manera conjunta. Además, se reconoce que una buena gestión en la materia tiene como impactos positivos la gobernanza responsable dentro de los Estados, unas relaciones internacionales eficaces con los vecinos y una plena participación en las instituciones internacionales o regionales.

El enfoque sistémico se ha incluido como una de las formas más efectivas para la gestión fronteriza, en donde se definen tres puntos de vista o perspectivas que se pueden utilizar para caracterizar la frontera; cada perspectiva está asociada a una faceta y unos elementos que la componen (Duggan, 2008) (figura 1):



**Figura 1.** Arquitectura de referencia de los sistemas de gestión de fronteras.  
Fuente: Duggan (2008).

La perspectiva regional/global está en un nivel geopolítico en donde las fronteras definen la soberanía, por lo tanto la gestión de las fronteras es responsabilidad de al menos uno de los Estados. Bien se puede dar el caso de que no haya una cooperación para la gestión fronteriza, lo cual puede generar grandes retos a la hora de enfrentar las amenazas y problemáticas que tiene la frontera. En esta perspectiva, se reconocen los beneficios de las fronteras abiertas, que se pueden asociar a un desarrollo económico tras la creación de una integración que permita la libre circulación de bienes, personas y capitales, con el reconocimiento de que los beneficios compartidos pueden reducir la pobreza y, a su vez, las amenazas. En el escenario ideal, esta apertura no debería beneficiar la delincuencia organizada transnacional, lo cual requiere una estrecha cooperación en inteligencia y justicia.

La perspectiva nacional involucra tres aspectos importantes para hacer que el sistema de gestión de fronteras sea eficiente, estas son una política pública, las organizaciones y los recursos, lo cual va a permitir comunicar los servicios fronterizos, las metas estratégicas y los lineamientos de acción estratégicos que apoyen estas metas. De esta manera, los roles y las responsabilidades de los actores involucrados deben estar claramente definidos, de tal modo que permita la interoperabilidad de las instituciones nacionales vinculadas.

Esta política debe brindar doctrina sobre cómo se deben gestionar sus fronteras, por ejemplo las políticas de migración, donde se aclare aspectos como qué se constituye como ciudadanía, qué se considera como estatus ilegal, tiempos máximos de tránsito de bienes y personas, políticas aduaneras que regulen el flujo de bienes dentro y fuera del país, donde se incluya animales, productos de la agricultura, materiales peligrosos, etc. También debe contener las políticas de vigilancia fronteriza, es decir, cuáles son las amenazas para la seguridad nacional que se pueden prevenir con la entrada ilegal de personas y bienes al país. De esta forma se dejan claras las metas de seguridad para la política fronteriza, las amenazas que preocupan al país y el papel de los Derechos Humanos. Por último, debe incluir una política de inteligencia, que determine qué información se puede compartir con el personal fronterizo para enfrentar el crimen organizado, el tráfico ilícito y el terrorismo, así como las demás actividades asociadas con la delincuencia transnacional.

La segunda dimensión hace referencia a la organización y reconoce que una estructura definida incrementa la efectividad de la política. En este escenario se identifican las tres actividades principales en las fronteras: aduana, migración y vigilancia, las cuales pueden ser desarrolladas por agencias independientes. Desde esta perspectiva, la clave para el éxito de la gestión fronteriza se encuentra en la forma como se desarrolla su actividad de manera independiente y coordinada con las demás agencias.

La tercera dimensión se centra en los recursos que pueden limitar o potenciar los factores de efectividad. Además, resalta la importancia de los recursos financieros y la preparación del personal apto para desarrollar las políticas fronterizas, con el propósito de reducir la corrupción.

En cuanto a la perspectiva fronteriza, está integrada por dos elementos: el primero es el personal, respecto al cual se debe intensificar el entrenamiento, la logística y el desarrollo de operaciones. El segundo elemento es la información, específicamente las comunicaciones, la inteligencia y la gestión de los datos y su análisis. Sumado a lo anterior, los elementos físicos, como la infraestructura, los equipos tecnológicos y logísticos permiten que se desarrolle un sistema de información con articulación interinstitucional y consolidado.

Siguiendo a Duggan (2008), a continuación se presentan algunos de los retos que se pueden asociar a la gestión de las fronteras: los retos humanos, que pueden tomar formas diversas y que, de acuerdo con su caracterización, pueden ser tomados como amenazas para la seguridad de los Estados. Un ejemplo de esto es la migración ilegal, que puede involucrar desastres naturales, desapariciones, violencia sexual o disparidad económica. Otro tipo de amenazas, un poco más graves, se pueden vincular a los grupos terroristas y la DOT, que afectan la seguridad nacional de los Estados.

El segundo reto son los *commodity challenges*, que se refieren a que en una economía globalizada con una amplia oferta de transporte de bienes, los aviones, barcos y camiones pueden ser usados para transportar bienes del mercado negro, como drogas, armas convencionales y hasta armas de destrucción masiva. Estos son una clara amenaza a la seguridad de los Estados, y cruzan las fronteras de manera ilegal, muchas veces camuflados entre las cargas legales. Para contener este tipo de amenazas se hace necesario contar con una

tecnología de detección y procedimientos establecidos de inspección, los cuales pueden contener los efectos negativos de las dinámicas del comercio global.

El tercer reto es político. Dado que las zonas limítrofes tienen por naturaleza una vocación política, en un nivel estratégico y geopolítico el contexto influye en la estabilidad de las fronteras del país, pues estas se concilian de manera bilateral o multilateral por medio de tratados.

El cuarto reto es de naturaleza económica: debido a que no todos los países tienen beneficios equitativos de la economía globalizada, los factores económicos pueden afectar significativamente la estabilidad fronteriza y su capacidad de gestión. Por tanto, las fronteras con países de desarrollo asimétrico generan tensiones y enfrentan flujos de mercado ilícito.

## Métodos

Partiendo del empirismo como enfoque epistémico, para el desarrollo de este capítulo se implementó un método inductivo con la intención de realizar una descripción tanto de los elementos de estudios que se toman, como de su aplicación en una realidad específica. De esta manera, primero se realizó una descripción de los tres aspectos fundamentales para comprender los avances y retos para Colombia en la protección de sus fronteras frente a la DOT: 1) Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos, 2) el Plan de Seguridad Hemisférica de la OEA y 3) el desarrollo del Sistema de Gestión de Fronteras.

Posteriormente se realizó una clasificación de las políticas de seguridad y defensa de Colombia en los períodos presidenciales de Álvaro Uribe (2002-2010), Juan Manuel Santos (2010-2018) e Iván Duque (2018-2022), para identificar las características de la gestión de fronteras frente a la DOT, con el objeto de establecer las regularidades y cumplir con el propósito del trabajo.

De esta manera, el desarrollo metodológico de este capítulo se enmarca en las técnicas de investigación cualitativa a través de un método inductivo para desarrollar una investigación analítica, usando como técnica de recolección de información la revisión bibliográfica y documental. Para este tipo de investigaciones “se tiene como resultado la emisión de un juicio, una interpretación o una crítica con respecto al evento de estudio” (Hurtado, 2010).

## Resultados

### Componentes de delincuencia en las políticas de seguridad y defensa

En este apartado se analiza la gestión de fronteras que tuvieron las políticas de seguridad y defensa de Colombia en los períodos presidenciales de Álvaro Uribe (2002-2010), Juan Manuel Santos (2010-2018) e Iván Duque (2018-2022).

#### *Gobierno de Álvaro Uribe*

La política de seguridad democrática estableció una sección específica para las amenazas, en la cual se reconoce que diversos factores vitales del Estado, como la seguridad ciudadana, el sistema democrático y los intereses nacionales, están expuestos a diversos riesgos y cuentan con un carácter transnacional. En este sentido, la Presidencia de la República de Colombia (2003) estableció de forma específica las siguientes amenazas:

1. El terrorismo.
2. El negocio de drogas ilícitas.
3. Las finanzas ilícitas.
4. El tráfico de armas, municiones y explosivos.
5. El secuestro y la extorsión.
6. El homicidio.

En la Política de Defensa y Seguridad Democrática se toma la definición de terrorismo dada por el secretario general de las Naciones Unidas en el Consejo de Seguridad el 12 de noviembre del 2001, donde indica que “el único denominador común con las diferentes variantes del terrorismo es el uso calculado de la violencia letal contra civiles para fines políticos” (Presidencia de la República de Colombia, 2003). Lo anterior se justifica con las cifras de masacres y asesinatos de la población civil realizados por los grupos armados ilegales, como el Ejército de Liberación Nacional (ELN), las autodefensas ilegales o las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Al respecto también se debe resaltar que en el año 2002 los grupos poblacionales más afectados fueron los indígenas y los maestros.

Es importante destacar que la Política de Defensa y Seguridad Democrática reconoce que las organizaciones armadas ilegales han establecido redes de cooperación con grupos terroristas internacionales, con los cuales desarrollan intercambios en términos de tecnología y conocimientos. Por esta razón es necesario el cumplimiento estricto de la “Resolución 1373 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas” (Presidencia de la República de Colombia, 2003).

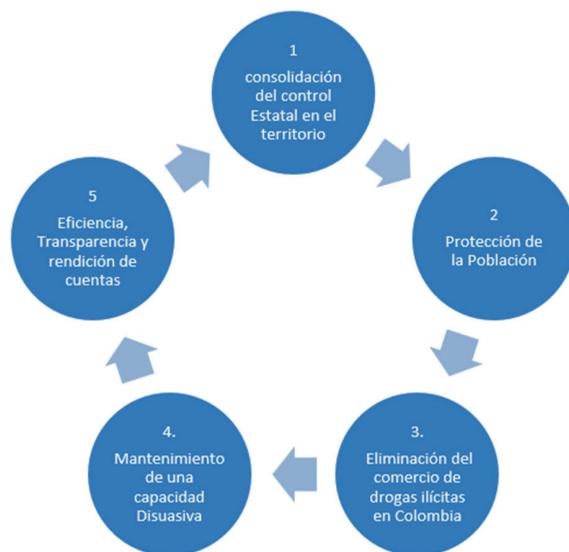
Respecto al tráfico de drogas ilícitas, la política lo vincula como una de las formas que financian el terrorismo y al cual se le pueden asociar, además de los daños sociales, económicos y políticos, las afectaciones a los ecosistemas y a la biodiversidad en el país. Por otro lado, se reconoce que los grupos al margen de la ley se han involucrado en la cadena de producción del narcotráfico, lo cual les ha permitido tecnificarla y, por lo tanto, consolidar todo el proceso, desde el cultivo hasta su tráfico en los mercados internacionales. En consecuencia, han perdido la ideología en sus filas y su disciplina.

Como parte de esta amenaza también se destaca que el consumo es un eslabón de la cadena del negocio de las drogas que intensifica las actividades de la DOR. Específicamente, en la Política de Defensa y Seguridad Democrática se indica:

Los Estados Unidos, Europa y, cada vez más, Suramérica son los mayores consumidores [...]. Esta amenaza transnacional, como ninguna, debe ser enfrentada de manera conjunta, prestando la misma atención al control de la demanda, el consumo, el tráfico de precursores químicos y el lavado de activos, que al control de la producción y el transporte de drogas ilícitas. (Presidencia de la República de Colombia, 2003)

Adicionalmente, se resalta que existe un vínculo estrecho entre las amenazas mencionadas y el tráfico de armas, municiones y explosivos, dado que los grupos al margen de la ley intercambian drogas por armas en el mercado internacional. A propósito, la Política de Defensa y Seguridad Democrática reconoce este fenómeno y lo vincula a “enormes cargamentos de armas —miles de fusiles y millones de cartuchos— provenientes de Centroamérica o, a través de terceros países, de Europa Oriental y de Oriente Medio que han entrado en los últimos años a Colombia” (Presidencia de la República de Colombia, 2003).

Para el desarrollo de la Política de Defensa y Seguridad Democrática se establecieron cinco objetivos estratégicos que, articulados con los lineamientos constitucionales, son necesarios para el cumplimiento del objetivo general de la política (figura 2). Asimismo, se establecen las metas que determinan los indicadores de cumplimiento.



**Figura 2.** Objetivos estratégicos de la Política de Defensa y Seguridad Democrática.  
Fuente: Elaboración propia con base en la información de Presidencia de la República (2003).

El primer objetivo estratégico corresponde a la consolidación del control estatal del territorio. De acuerdo con este objetivo, la Fuerza Pública debe tener de forma gradual una presencia efectiva en el territorio, sobre todo en los municipios de alto riesgo. Junto con la presencia de la Fuerza Pública se destaca el acompañamiento de las instancias judiciales indispensables para fortalecer la administración de justicia, de tal modo que sea posible incrementar la protección a los Derechos Humanos y reducir las denuncias por su violación.

El segundo objetivo se enfoca en la protección de la población, el cual se centra en las estrategias para disminuir los efectos de la actividad criminal, con el entendido de que están estrechamente vinculadas con el terrorismo. Entre las metas que plantea la Política de Defensa y Seguridad Democrática se resaltan:

- Desarticular las organizaciones terroristas.
- Reducir el secuestro y la extorsión.
- Reducir el homicidio.
- Prevenir el desplazamiento forzoso y facilitar el retorno de la población desplazada a sus lugares de origen.
- Reincorporar a la vida civil a las organizaciones, grupos o individuos que desistan de la violencia (Presidencia de la República, 2003).

El tercer objetivo es la eliminación del comercio de drogas ilícitas en Colombia, que, como lo describe la política (Presidencia de la República, 2003), incluye varias metas ambiciosas: la desarticulación de las redes del narcotráfico; actividades de erradicación de cultivos, principalmente de coca y amapola; la interdicción del tráfico de drogas ilícitas a través de las diversas modalidades de transporte, así como el consumo de estas, y la incautación de bienes y finanzas producto de las actividades del narcotráfico.

El cuarto objetivo se enfoca en el mantenimiento de una capacidad disuasiva (Presidencia de la República, 2003), con la intención de brindar una protección fronteriza terrestre, marítima y fluvial a través de la modernización y profesionalización de las Fuerzas Militares (Ejército, Armada y Fuerza Aérea) en aras de contrarrestar las actividades de la criminalidad en las fronteras, especialmente de tráfico de drogas y armas.

Finalmente, el quinto objetivo estratégico consiste en la eficacia, transparencia y rendición de cuentas, con el cual se busca de manera general la administración eficiente de los recursos mediante el seguimiento, la revisión de procesos administrativos y la generación de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas (Presidencia de la República de Colombia, 2003).

De manera específica, en la Política de Defensa y Seguridad Democrática se indica un plan de seguridad integral de fronteras, en el cual se reconoce la importancia estratégica de las zonas fronterizas para robustecer la presencia efectiva de las instituciones del Estado. Esto último se haría por medio de la oferta institucional, que va desde el Ministerio de Educación hasta el Ministerio de Protección Social, con el propósito de garantizar una mejora significativa en el bienestar de la población fronteriza. Adicionalmente, se menciona la inten-

ción de incrementar la cooperación con los Estados vecinos, con el objetivo de restringir la presencia y la actividad de las organizaciones criminales y terroristas (Presidencia de la República de Colombia, 2003).

También vale la pena resaltar la relevancia que tiene la cooperación internacional en la Política de Defensa y Seguridad Democrática a raíz de la internacionalización de las amenazas y riesgos producto de las actividades criminales de alcance transnacional. En consecuencia, la cooperación internacional en esta materia tiene la intención de fortalecer y aprovechar adecuadamente los mecanismos de cooperación militar e internacional establecidos, con el propósito de crear un frente único que facilite el desarrollo de operaciones conjuntas entre las Fuerzas Armadas para contener de manera más efectiva las acciones de la DOT, que van desde el tráfico de drogas hasta los precursores químicos.

Finalmente, respecto a la cooperación internacional, es importante resaltar algunos aspectos que tienen un carácter estratégico para la región: el intercambio en inteligencia, el fortalecimiento de las comisiones bilaterales —especialmente de Combifron—, el cumplimiento de los acuerdos de Lima de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), la reestructuración del sistema de seguridad interamericano y la reforma de mecanismos, como el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) o la Junta Interamericana de Defensa. En este mismo sentido, merece un especial énfasis el reconocimiento que se le hace al narcotráfico como amenaza transnacional, así como la certeza de que para combatir su expansión es fundamental aplicar el principio de corresponsabilidad como estrategia coordinada para activar los mecanismos de cooperación.

### **Gobierno de Juan Manuel Santos**

La Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad 2011-2014 estableció una estrategia articulada entre las acciones de seguridad interna y disuasión externa con el objetivo de blindar los resultados alcanzados en la materia durante el gobierno de Álvaro Uribe, y como táctica para afrontar las dinámicas del crimen organizado transnacional, lo que se traduce en “el planteamiento de una estructura de fuerza polivalente e interoperable” (Ministerio de Defensa Nacional, 2011).

El crimen organizado transnacional en la política del gobierno Santos se sigue reconociendo como una amenaza que subsiste a pesar de los esfuerzos realizados en el período anterior, sumado a las BACRIM, FARC y ELN, así como a las milicias y a la delincuencia común, y, que, por lo tanto, afectan la consolidación de la paz (Ministerio de Defensa Nacional, 2011). De esta manera, se establecen unas acciones por desarrollar de manera progresiva y de carácter multisectorial, que requieren la articulación de diversos sectores para una implementación mucho más efectiva (figura 3).



Figura 3. Estrategia Nacional de Seguridad para la Prosperidad.  
Fuente: Ministerio de Defensa Nacional (2011, p. 22).

Por otro lado, en los objetivos y estrategias sectoriales se indica el delito del narcotráfico como una actividad conexas a las bandas criminales y a los grupos armados al margen de la ley, por lo que se establece como estrategia principal afectar sus centros de gravedad (Ministerio de Defensa Nacional, 2011).

En cuanto a los aspectos fronterizos, se estipula la implementación de un Sistema Integrado de Administración, Control y Seguridad fronteras, el cual

permite desarticular todas aquellas dinámicas en estas zonas y que la criminalidad aprovecha para su accionar delictivo y consolidación en estos territorios. En complemento con lo anterior, se indica el diseño e implementación de una “diplomacia para la seguridad”, que tiene el objetivo de plasmar una estrategia que permita incrementar “la efectividad en la lucha contra el crimen transnacional y disminuir al mínimo de posibilidades una crisis de seguridad regional” (Ministerio de Defensa Nacional, 2011).

Durante el segundo período, la Política de Defensa y Seguridad Todos por un Nuevo País, implementada entre 2015 y 2018, reconoce que las dinámicas de la globalización y la inmersión de Colombia en ella han traído consigo nuevas amenazas que impactan los procesos internos del país, y que llevan a repensar el papel y la misionalidad de las Fuerzas Militares y de Policía, en aras de poder atender dichos fenómenos, para lo cual se indica el desarrollo y aprovechamiento de las herramientas internacionales en la materia y los lineamientos jurídicos internos.

Con la implementación de esta política, el fenómeno del crimen organizado transnacional tiene un ascenso en la agenda de seguridad del país y se sitúa en los temas de atención prioritaria, puesto que en esta amenaza

confluye un amplio espectro de amenazas, como los grupos armados al margen de la ley y las estructuras del crimen organizado, que dan cuerpo a un amplio espectro de delitos como el narcotráfico, el terrorismo, la explotación ilícita de recursos naturales, la minería criminal y el contrabando. (Ministerio de Defensa Nacional, 2015)

Por otro lado, en la política de seguridad de Santos se amplió el espectro de las actividades relacionadas con la DOT, pues se reconoce que, además del narcotráfico, otra fuente de financiación es la explotación ilegal de minerales como el oro, el carbón o el coltán, los cuales otorgan una gran cuantía a las finanzas criminales y terroristas de estos grupos. Consecuente con esta perspectiva, en este período el sector defensa creó estrategias conjuntas e interinstitucionales para contrarrestar estas actividades, al tiempo que reconoció que el lavado de activos y el contrabando son acciones que debilitan los circuitos de la economía legal, además de que son una forma de apalancamiento de otras actividades criminales (Ministerio de Defensa Nacional, 2015).

De esta manera, el Ministerio de Defensa (2015) estableció como objetivo estratégico en la política “combatir las nuevas y tempranas expresiones de crimen organizado que amenacen la seguridad y el funcionamiento transparente del Estado, usando todas las capacidades de la Fuerza Pública” (p. 1).

Uno de los cambios relevantes en materia legal, que vale la pena mencionar, es la judicialización de los individuos vinculados al crimen organizado, como concierto para delinquir, con la intención de lograr una mayor efectividad en el procesamiento de este delito ante las instancias de justicia, además de fortalecer el marco normativo para proteger las operaciones de la Fuerza Pública. Por otro lado, se fortaleció la inteligencia conjunta con disposición exclusiva para tratar lo referente a la DOT, el diseño de una política nacional contra el crimen organizado y una estrategia regional focalizada (Ministerio de Defensa Nacional, 2015).

### **Gobierno de Iván Duque Márquez**

La Política de Defensa y Seguridad del gobierno Duque identificó diversos actores y actividades delincuenciales del orden nacional (Ministerio de Defensa Nacional, 2019):

Los grupos armados organizados antes mencionados, con capacidad de amenazar la seguridad nacional y afectar de manera grave los derechos de la población civil en varias regiones del país.

Veintitrés grupos de delincuencia organizada con alcance regional y 2.417 bandas que afectan a ciudades y municipios.

Adicionalmente clasificó y priorizó diferentes formas del crimen organizado, entre las cuales se encuentran el narcotráfico y la minería ilegal, al tiempo que incluyó la deforestación y otros delitos que van más allá de las fronteras, como el tráfico de armas, la trata de personas y migrantes, la pesca ilegal, entre otros.

Como otra amenaza transnacional también se identificaron otros regímenes no democráticos, debido a que sus dinámicas internas fomentan otras crisis humanitarias que afectan al país, como la migración masiva e irregular y la presencia de otras potencias extrarregionales que financian y apoyan organi-

zaciones terroristas y grupos de crimen organizado en la región (Ministerio de Defensa Nacional, 2019, p. 28).

## **Retos frente a la delincuencia organizada transnacional**

Algunos de los grandes retos a los que se puede enfrentar el Estado respecto a la DOR están asociados a la innovación de los grupos criminales para delinquir en el escenario global. Teniendo en cuenta los crímenes emergentes relacionados con la DOR y que son de rápida transformación, a la realidad regional de Colombia se pueden extrapolar algunas de las amenazas emergentes vinculadas con las actividades de la DOR que Mani (2018) identificó en los Estados Unidos, de manera que sean tenidas en cuenta para desarrollar diversos instrumentos que permitan contenerlas. Según Mani (2018), las amenazas crecientes para la seguridad nacional e internacional son:

1. Penetración de instituciones del Estado, corrupción y amenazas a la gobernabilidad.
2. Amenazas a la economía, la competitividad de Estados Unidos y los mercados estratégicos.
3. Nexos entre el crimen, el terror y la insurgencia.
4. La expansión del narcotráfico.
5. El tráfico de personas.
6. La trata de personas.
7. El tráfico de armas.
8. Robo de propiedad intelectual.
9. Ciberdelincuencia.
10. El papel de los facilitadores o actores semilegítimos.

En este orden de ideas, se hace necesario construir políticas públicas que involucren una mayor comprensión del fenómeno global y que al momento de su implementación estén acordes con las dinámicas vigentes que estén desarrollando estas organizaciones. Para lograrlo, se requiere un conocimiento profundo y prospectivo de este tipo de grupos, que se debe apoyar en la información que recaba el Estado mediante la inteligencia. Asimismo, esto demanda que el Estado debe ser pragmático frente a este fenómeno y ajustarse rápidamente a dichas dinámicas.

## Discusión

La historia reciente de Colombia se ha caracterizado por la voluntad de los gobiernos de turno por brindar paz y seguridad a la población civil, para lo cual han desarrollado diversas estrategias a través de las políticas de seguridad y defensa, que, valga decirlo, distan entre sí en su concepción y aplicabilidad. En este sentido, se tomaron los tres últimos gobiernos de Colombia: los dos períodos del presidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2010), los dos del presidente Juan Manuel Santos Calderón (2010-2018) y el del presidente Iván Duque Márquez (2018-2022).

### **Gobiernos en Colombia y sus políticas de seguridad y defensa en el siglo XXI**

#### *Presidencia de Álvaro Uribe Vélez*

El contexto sociopolítico de Colombia en el 2002 era bastante complejo, se venía de unas negociaciones con las FARC fallidas, el eclipse del presidente Andrés Pastrana y el incremento significativo de la violencia en el país, lo que hacía pensar en un debilitamiento significativo del Estado colombiano. A esto se sumaba la polarización de la opinión pública, que reforzaba la incertidumbre, y un evidente fortalecimiento de los actores armados, como la guerrilla de las FARC-EP o el ELN. De hecho, el 7 de agosto del 2002, día de la posesión del presidente Uribe, las FARC realizaron un atentado terrorista horas previas a la ceremonia: lanzaron 14 proyectiles de 120 milímetros contra el recinto del Congreso, con lo cual causaron la muerte a 17 personas y dejaron 67 heridos; además, planeaban activar 140 proyectiles más, pero la seguridad dispuesta logró desactivarlos y evitar una masacre (Azánrez, 2002).

Adicionalmente, el escenario de seguridad en el sistema internacional estaba bastante complejo a causa de los atentados terroristas del 11 de septiembre del 2001 en Estados Unidos, con el cambio de prioridades y la securitización de la agenda internacional. En este contexto, el Estado colombiano se alineó con la lucha antiterrorista liderada por Estados Unidos, lo cual permitió la internacionalización del conflicto colombiano e incrementó el interés del gobierno americano en apoyar el Plan Colombia, implementado durante el gobierno de Andrés Pastrana. Específicamente, se definió como

un plan de seis años para terminar el conflicto armado en Colombia, eliminar el tráfico de drogas y promover el desarrollo social y económico. Colombia recibe asistencia del programa de Financiamiento Militar Extranjero (FMF) y la cuenta central antinarcóticos del Departamento de Defensa (DOD). La Iniciativa Antidrogas Andina (ACI) es el principal programa estadounidense que apoya el Plan Colombia. El financiamiento de ACI para el Plan Colombia desde el año fiscal 2000 hasta el año fiscal 2005 suma aproximadamente COP 2,8 mil millones. Cuando se incluye la asistencia de FMF y DOD, el nivel total de apoyo de Estados Unidos a Colombia es de COP 4,5 mil millones. (Veillette, 2005)

El enfoque de internacionalización del conflicto del presidente Uribe es divergente frente al desarrollado por el presidente Pastrana: si bien ese gobierno buscó una internacionalización de las negociaciones de paz, la presidencia de Uribe buscó la internacionalización de la guerra, o, en otras palabras, la internacionalización militar del conflicto (Borda, 2012). Durante este período se evidenció una participación directa de Estados Unidos en el escalamiento del conflicto colombiano, que se alinea a la lucha antidrogas y la guerra global contra el terrorismo y los grupos subversivos.

Con la ampliación del Plan Colombia en 2004 se duplicó el número de militares y contratistas estadounidenses en el territorio colombiano, al pasar de 400 a 800 militares y de 400 a 600 contratistas (Borda, 2012). En este mismo año se redefinió la estrategia militar y se diseñó el Plan Patriota con la intención de crear estrategias conjuntas entre las Fuerzas Miliare (Armada, Fuerza Aérea y Ejército) para combatir la guerra irregular. Esta iniciativa contó con la ayuda económica norteamericana y pasó a formar “parte de la doctrina de seguridad democrática del gobierno Uribe” (Borda, 2012).

El objetivo del Plan Patriota era “doblegar la voluntad de lucha de los grupos narcoterroristas” (Mora, 2017) mediante el desarrollo de tres fases: alistamiento y despliegue, debilitamiento y consolidación. En el marco de esta política militar se desarrollaron grandes operaciones que cambiaron el contexto de seguridad del país, revitalizaron a las Fuerzas Militares y configuraron un nuevo escenario de guerra, en el cual se cambió la correlación de las fuerzas, dándoles una ventaja táctica y operativa a los cuerpos de seguridad del Estado.

### **Enfoque de la política de seguridad de Álvaro Uribe**

Durante los dos períodos presidenciales, Álvaro Uribe popularizó el término “seguridad democrática”, el cual surge como corriente de seguridad a partir de las particularidades del caso colombiano, de manera que su conceptualización aún deja espacios para el debate. De esta manera, la seguridad democrática planteada por la Presidencia de Colombia (2003) no se concibió como

la seguridad del Estado, ni tampoco como la seguridad del ciudadano sin el concurso del Estado, sino como la protección del ciudadano y de la democracia por parte del Estado, con la cooperación solidaria y el compromiso de toda la sociedad. (Presidencia de la República de Colombia, 2003)

La Política de Defensa y Seguridad Democrática se basó en tres pilares: 1) la protección de los derechos de todos los ciudadanos; 2) la protección de los valores y la pluralidad y las instituciones democráticas, y 3) la solidaridad y la cooperación de todos los individuos (Presidencia de la República de Colombia, 2003). Todo esto en aras de fortalecer la autoridad democrática como garantía necesaria para el respeto de los Derechos Humanos, y a su vez el fortalecimiento institucional para hacerla eficiente y efectiva a las entidades estatales. Frente a la defensa nacional en este período se debe destacar que, a pesar de la coyuntura de seguridad interna, no se desatendió este aspecto, pues se reconoce que esta dinámica hace que se desdibujen los límites conceptuales establecidos para la seguridad y la defensa nacionales. No obstante, se exalta la capacidad disuasiva que se logró en aras de hacer respetar la soberanía nacional y la integridad territorial, siempre respetando los lineamientos del Derecho Internacional (Presidencia de la República de Colombia, 2003).

Otro aspecto que vale la pena destacar es el vínculo que se estableció entre la seguridad y el desarrollo, pues se reconoció que existía una desigualdad en la aplicación de la seguridad, por cuanto son los más pobres quienes no tienen acceso a condiciones deseables de seguridad, lo cual se manifiesta como otra expresión de la vulnerabilidad. En esta política también se resaltó que la seguridad fomenta el desarrollo económico, favorece la participación ciudadana, el empoderamiento de los ciudadanos, y, así, el desarrollo de las capacidades de toda la población.

### ***Presidencia de Juan Manuel Santos Calderón***

Juan Manuel Santos Calderón fue presidente de Colombia entre 2010 y 2018. Durante sus dos períodos presidenciales el contexto social, económico y de seguridad estaba mucho más optimista que durante los años previos. De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2011), la imagen internacional de Colombia era mucho más positiva, y se pasó de un Estado fallido a una economía emergente que forma parte de CIVETS (Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica) y su aplicación como miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Juan Manuel Santos desempeñó como ministro de Defensa durante la presidencia de Álvaro Uribe. Allí fue parte del proceso de implementación de la seguridad democrática y las operaciones militares exitosas que se desarrollaron en esa época, por lo tanto, en la campaña para la presidencia de 2010, se esperaba una tendencia de continuidad en todas las políticas y, especialmente, en la de seguridad democrática para entrar en un período de consolidación. Sin embargo, una vez llegó a la presidencia, la opinión pública comenzó a evidenciar un distanciamiento entre el presidente Santos y el expresidente Uribe, a tal punto que este último llegó a configurarse como oposición del gobierno. De esta manera, las diferencias entre el gobierno de turno y el pasado permitieron que se instalara la mesa de negociación con las FARC en el 2012 y la firma del Acuerdo en el 2016, siendo este uno de los grandes logros del período Santos, a tal punto que lo hizo merecedor del Premio Nobel de Paz (Macias & Ayala, 2019).

### ***Enfoque de la política de seguridad de Juan Manuel Santos***

El diseño de la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana registró un cambio de enfoque al centrarse en aspectos de la seguridad y la convivencia ciudadana en los territorios. De acuerdo con Macias y Ayala (2019), los lineamientos para el desarrollo de esta política fueron

fortalecer la lucha contra los grupos armados al margen de la ley, mediante una Fuerza Pública más eficiente, con un mejor servicio de inteligencia, con mayor atención en zonas fronterizas de tierra y mar, y con un sector más moderno, gerencial y administrativamente; enfrentar todos los eslabones del

narcotráfico, como lo es la producción, tráfico y consumo, y de otras actividades delictivas que generan ingresos a actores ilegales; además de fortalecer las capacidades estratégicas de la Fuerza Pública y garantizar la seguridad de los colombianos desde un enfoque de seguridad ciudadana. (Macias & Ayala, 2019)

Cabe resaltar que el expresidente Santos, en la búsqueda por desalinearse de su antecesor, realizó un cambio en el discurso sobre la situación de seguridad y reconoció ante la comunidad internacional la existencia de un conflicto armado interno, con lo cual se alejó de la amenaza terrorista de su antecesor (Olave, 2012; *Semana*, 2011).

Durante el primer período presidencial de Juan Manuel Santos (2010-2014) se implementó el plan de desarrollo denominado Prosperidad para Todos, dentro del cual se destacó el capítulo “Consolidación de la paz”, y el apartado de “Seguridad, orden público y seguridad ciudadana”. Allí se realiza un diagnóstico de la situación de seguridad del país, que destaca los avances producto de la implementación de la Política de Defensa y Seguridad Democrática y reconoce que las amenazas a las que se enfrentaba el país no han desaparecido, sino que se han transformado.

A partir de los lineamientos estratégicos para consolidar la paz, se diseñó la Política de Seguridad y Defensa para la Prosperidad (PISDP), que se entiende como

un marco de acción sectorial que apunta a la detención definitiva del reloj de la violencia en Colombia y la neutralización oportuna de cualquier nueva amenaza que busque recrearse en el ámbito nacional, con lo cual se pretende alcanzar condiciones de seguridad óptimas para garantizar la prosperidad democrática y el progreso nacional. (Ministerio de Defensa Nacional, 2011)

En el diagnóstico que se presenta en la PISDP se destaca que las FARC han cambiado su dinámica de la guerra y han vuelto a la guerra de guerrillas, evitando confrontaciones directas con la Fuerza Pública. Lo anterior, principalmente, debido a que sus miembros se redujeron significativamente a casi la mitad, incluyendo algunos de sus cabecillas. En cuanto al ELN, se indica que se ha refugiado en las actividades del narcotráfico y en las alianzas con otro tipo de organizaciones criminales (Ministerio de Defensa Nacional, 2011).

Por otro lado, se reconoce una evolución de la criminalidad en torno al narcotráfico, conocidas como bandas criminales, que se definen como

estructuras delincuenciales nacionalmente desarticuladas, con un alto poder corruptor, intimidador y armado que han combinado la producción y comercialización de drogas con la afectación violenta de los derechos y las libertades de los ciudadanos en ciertas zonas rurales y en la periferia de algunos centros urbanos del país. (Ministerio de Defensa Nacional, 2011)

Asimismo, se reconoce que existe unas zonas de influencia de los grupos al margen de la ley (GAML) y las BACRIM, las cuales corresponden al territorio nacional donde aún no se consolida el Estado de derecho, por ejemplo, las zonas de frontera, pues este tipo de organizaciones se han visto obligadas a replegarse a las regiones más alejadas de los centros urbanos.

En el segundo período del expresidente Santos (2014-2018), continuó la tendencia en cuanto a la seguridad y convivencia ciudadana que se describió en los párrafos anteriores; sumado a ello, se buscó articular los aspectos referentes a la construcción de paz fruto del proceso que se realizó con la guerrilla de las FARC. Específicamente, se buscó, primero, promover otro tipo de instrumentos, como los Centros de Integración Ciudadana y el Sistema Nacional de Información y Análisis del Delito; segundo, establecer una clara diferencia entre, por una parte, la seguridad y convivencia ciudadana y, por otra, los objetivos de seguridad pública enfocados en las actividades de la DOT, como el contrabando y la minería ilegal; tercero, la inclusión de la vigilancia tecnológica y la ciberseguridad a las actividades criminales como el narcotráfico, el lavado de activos, etc.

### ***Presidencia de Iván Duque Márquez***

La Política de Seguridad y Defensa nacional del gobierno de Iván Duque posee un enfoque multidimensional que busca fortalecer la legitimidad institucional y la democracia, así como el respeto por los Derechos Humanos y la construcción de la legalidad. Parte de la necesidad de ampliar el enfoque de seguridad, de tal manera que esta no sea entendida solamente desde una concepción tradicional y como expansión de los recursos de la fuerza legítima del Estado, sino desde el desarrollo resultante de la articulación entre las instituciones del

Estado y la población civil, tratando de subsanar aquellas condiciones que favorecen el surgimiento y la perpetuación de la criminalidad y la violencia (Ministerio de Defensa Nacional, 2019).

A pesar de los avances en seguridad que logró el Estado colombiano desde principios del siglo XXI, en la actualidad el país enfrenta graves y numerosos retos derivados de la transformación y amplia capacidad de adaptación de los actores criminales. Asimismo debe lograr la estabilidad en los territorios y las condiciones necesarias para su difusión y afianzamiento, pese al contexto de desequilibrio de algunos países vecinos, particularmente Venezuela, además de la presencia de potencias extrarregionales, como es el caso de Rusia, cuya cercanía con Venezuela es cada vez mayor.

En el contexto nacional, la frágil presencia de las instituciones en algunas partes del territorio nacional da cabida a espacios vacíos de autoridad y la constitución efectiva del Estado de derecho, lo cual ha marginado a la población civil. Esta realidad crea la posibilidad para que surjan manifestaciones de violencia y criminalidad, de allí que en varias regiones del país las economías ilícitas hayan dado lugar al imperio de la ilegalidad, en cabeza de los grupos armados organizados (GAO), entre ellos el ELN, el Clan del Golfo, los Pelusos, los Puntilleros y los GAO residuales (que ya superan los 3.000 integrantes), además de grupos de delincuencia organizada cuya actividad criminal tiene un alcance regional (Ministerio de Defensa Nacional, 2019).

### ***Enfoque de la política de seguridad de Iván Duque***

De acuerdo con la Política de Defensa y Seguridad (2019) del gobierno de Iván Duque, que busca desarticular las amenazas internas, externas, tradicionales y contemporáneas, la transformación estratégica del Estado debe estar direccionada hacia cinco ejes fundamentales: 1) agua, biodiversidad y medioambiente; 2) la seguridad cooperativa; 3) la disrupción del delito; 4) del control militar al control institucional del territorio, y 5) la innovación, ciencia y tecnología.

En primer lugar, teniendo en cuenta la riqueza natural del país en términos de fauna y flora, biodiversidad, recursos acuíferos, el acceso a dos océanos y la tenencia de nevados, páramos y grandes vertientes hidrográficas, etc., para el gobierno del presidente Duque, el agua, la biodiversidad y el medioambiente

constituyen activos estratégicos de la nación, lo que constituye un avance significativo en el enfoque adoptado por la Política de Defensa y Seguridad. En este sentido, su protección es una prioridad para la seguridad nacional, al ser intereses prevalentes, en un contexto global de presente y futura escasez de dichos recursos y eventuales conflictos por acceder a estos.

En segundo lugar, y de acuerdo con el mantenimiento de la capacidad disuasiva, es fundamental contar con una diplomacia para la defensa que la potencialice, así como proyectar la influencia de Colombia en el exterior mediante el empleo de estrategias de cooperación internacional en materia de seguridad. Ello cobra especial relevancia en las relaciones bilaterales con potencias aliadas con las cuales comparte intereses comunes, en el marco de un modelo de seguridad cooperativa que defienda los principios de la democracia, desaliente a los extremismos y someta a las amenazas transregionales (DNP, 2019).

La disrupción del delito, que constituye el tercer eje de la transformación estratégica, se enmarca en el propósito de dismantelar las economías ilícitas para afectar la cadena productiva y todas sus actividades que se derivan de esto. Así, pues, la disrupción del delito busca la ruptura de los negocios ilícitos con el fin de afectar de manera directa y significativa la cohesión que han logrado las organizaciones criminales, de tal manera que se consiga su completa fragmentación y desaparición, aunque ello implica un gran reto para el Estado.

En cuanto al control institucional del territorio, el Gobierno Nacional es consciente de los espacios geográficos vacíos, o con presencia limitada del Estado a través de sus Fuerzas Militares y de Policía, que se han dedicado a combatir fenómenos criminales como la extracción ilícita de minerales, los cultivos ilícitos, la persistencia de los Grupos Armados Organizados (GAO) y de los Grupos Delincuenciales Organizados (GDO). Es por ello que la Política de Defensa y Seguridad del gobierno Duque propende a la articulación de la Fuerza Pública y las instituciones civiles, lo cual es posible gracias a la construcción de tres escenarios o fases en los territorios: la creación de las zonas estratégicas de intervención integral (ZEII); la implementación de las zonas de construcción de legalidad, y las zonas de legalidad, emprendimiento y equidad.

Finalmente, una de las principales banderas de la Política de Defensa y Seguridad de este período consiste en la correcta utilización de la ciencia y la tecnología, al igual que la innovación y la inteligencia artificial, ya que ello constituye un elemento esencial para el fortalecimiento de las capacidades de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y el Gobierno Nacional.

## Conclusiones

La DOT se reconoce como una amenaza significativa para la seguridad del Estado desde un enfoque multidimensional, pues se vale de diversos mecanismos que destruyen las instituciones por medio de la corrupción, degradan la dignidad humana con el tráfico de migrantes o personas con fines de explotación sexual o la esclavitud, incrementan los conflictos por el tráfico de armas convencionales y no convencionales, y amenazan la salud pública con el tráfico de drogas ilícitas.

Por lo tanto, dado que se trata de un fenómeno producido por la globalización desviada, los mecanismos para contrarrestarla demandan esfuerzos globales concertados entre los diversos actores del sistema internacional, de modo que la cooperación internacional en esta materia es un factor fundamental para poder crear estrategias normativas, legales y judiciales que permitan enfrentar las múltiples actividades vinculadas con la DOT y brindarle al Estado elementos claves para atender internamente esta amenaza.

Si bien ya existen iniciativas en el marco de las Naciones Unidas con la Convención en contra del Crimen Organizado Transnacional, la cual da una guía general y sirve como primera herramienta de interpretación y delimitación de las actividades vinculadas con la DOT, es precisamente este enfoque tan general el que deja por fuera muchos aspectos relevantes en la materia. Por otro lado, la OEA también ha realizado esfuerzos significativos y activos en el ámbito regional, lo cual les han permitido a los Estados una constante actualización en el tema y capacitación en cuestiones de investigación y políticas para contrarrestar a nivel local la criminalidad transnacional.

Situando el análisis en el contexto nacional, una vez realizada la revisión de las políticas públicas de seguridad y defensa para Colombia en los últimos

tres gobiernos, se evidencia un avance en la interpretación y caracterización de la amenaza, lo cual suministra a la Fuerza Pública elementos estratégicos para su contención. Asimismo, se encuentra que las transformaciones en las políticas de seguridad y defensa de cada período han ido mejorando las herramientas para combatir especialmente el narcotráfico, la minería ilegal, el tráfico de migrantes, el lavado de activos y el terrorismo, todo esto inmerso, a partir del gobierno Santos, en un proceso de posacuerdo con el grupo guerrillero de las FARC-EP.

A pesar de los grandes esfuerzos realizados por el Gobierno colombiano (sin importar el período presidencial) y de los significativos resultados hasta el momento, a causa de la rápida adaptabilidad de la delincuencia organizada transnacional y la constante innovación para quebrantar la ley, los grupos de crimen organizado aún siguen encontrando vacíos en diversas materias que les permiten un margen de acción amplio. Precisamente, las fronteras son el espacio propicio para que estos grupos desarrollen sus acciones, pues están alejadas de los centros de poder y son los lugares donde convergen las amenazas a la seguridad multidimensional que ellos aprovechan.

## Referencias

- Albini, J. (1971). *The American Mafia: Genesis of a legend*. Crofts.
- Annan, K. (2005). *Un concepto más amplio de la libertad*. ONU. <https://www.un.org/spanish/largerfreedom/resources1.html>
- Azánrez, J. J. (2002). Las FARC lanzaron 14 proyectiles contra el Congreso durante la investidura de Uribe. *El País*. [https://elpais.com/diario/2002/08/09/internacional/1028844003\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2002/08/09/internacional/1028844003_850215.html)
- Block, A. A. (1983). *East Side-West Side: Organizing Crime in New York 1930-1950* (Reprint ed.). Transaction Pub.
- Borda Guzmán, S. (2012). *La internacionalización de la paz y de la guerra en Colombia durante los gobiernos de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe*. Ediciones Uniandes.
- Bright, D., & Leiva, A. (2021). Transnational criminal networks. En F. Allum & S. Gilmou (eds.), *The Routledge Handbook of Transnational Organized Crime* (pp. 35-50). Routledge.
- Consejo de Europa. (2014). *Libro blanco sobre el crimen organizado transnacional*. COE.
- Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos*, Nueva York, 15 de noviembre del 2004. <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>

- Cressey, D. (1969). *Theft of the nation*. Harper & Row.
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2011). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para todos*. Departamento Nacional de Planeación.
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad*. Departamento Nacional de Planeación.
- Duggan, R. A. (2008). *A model for international border management systems*. Sandia National Laboratories.
- Finckenauer, J. O., & Elin, J. (1998). *Russian Mafia in America*. Northeastern University Press.
- Hurtado, J. (2010). *Metodología de la investigación: Guía para la comprensión holística de la ciencia* (4.ª edición). Quirón Ediciones.
- Ianni, F. J. (1974). *Black Mafia: Ethnic succession in organized crime*. Simon and Schuster.
- Luyten, K., & Voronova, T. V. (2020). *Understanding the EU response to organized crime*. Parlamento Europeo.
- Macias, A., & Ayala, M. (2019). Balance de los dos gobiernos de Santos en materia de seguridad: Más allá del Acuerdo de Paz. En C. Soto (Ed.), *Seguimiento y análisis de políticas públicas en Colombia 2018* (pp. 11-26). Universidad Externado de Colombia.
- Mani, S. K. (2018). Organised Crime—A Growing Threat to National and International Security. <https://thelawbrigade.com/wp-content/uploads/2019/05/Dr.-S.-Krishnan-Mani.pdf>
- Ministerio de Defensa Nacional. (2011). *Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad*. Imprenta Nacional.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2015). *Política de Defensa y Seguridad Todos por un Nuevo País*. Mindefensa.
- Mora Rangel, J. E. (2017). El Plan Patriota: Plan para la conducción conjunta de la guerra irregular. *Revista Ejército Nacional de Colombia*, 191. [https://www.publicacionesejercito.mil.co/recurso\\_user/revista\\_ejercito/Revista\\_191/el-plan-patriota-plan-para-la-conduccion-conjunta-de-la-guerra-irregular.html](https://www.publicacionesejercito.mil.co/recurso_user/revista_ejercito/Revista_191/el-plan-patriota-plan-para-la-conduccion-conjunta-de-la-guerra-irregular.html)
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC]. (2002). *Results of a pilot study of forty selected organized criminal groups in sixteen countries*. Naciones Unidas. [https://www.unodc.org/pdf/crime/publications/Pilot\\_survey.pdf](https://www.unodc.org/pdf/crime/publications/Pilot_survey.pdf)
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC]. (2002). *Transnational Organized Crime*. <https://www.unodc.org/ropan/en/organized-crime.html#:~:text=a%20group%20of%20three%20or,financial%20or%20other%20material%20benefit>.
- Olave, G. (2012). La construcción retórica del conflicto armado en el discurso del presidente Juan Manuel Santos. *Análisis Político*, 25(76), 159-174.

- Organización de Estados Americanos [OEA]. (2003, octubre 27-28). *Declaración sobre seguridad en las Américas*. OEA. [https://www.oas.org/36ag/espanol/doc\\_referencial/DeclaracionMexico\\_Seguridad.pdf](https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencial/DeclaracionMexico_Seguridad.pdf)
- Organización de Estados Americanos [OEA]. (2006, octubre 26). *Plan de acción hemisférico contra la delincuencia organizada transnacional*, CP/RES. 908 (1567/06). <https://www.oas.org/consejo/sp/resoluciones/res908.asp>
- Potter, G. (1993). *Criminal organizations: Vice racketeering and politics in an American City*. Waveland Press.
- Presidencia de la República de Colombia. (2003). *Política de Defensa y Seguridad Democrática*. Ministerio de Defensa Nacional.
- Rodríguez, A. R. (2010). La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos complementarios: Introducción a la problemática, contenidos normativos y conclusión. *Nómadas. Critical Journal of Social and Juridical Sciences*, 26(2). <https://www.redalyc.org/pdf/181/18118916025.pdf>
- Semana*. (2011, 3 de mayo). ¿Qué significa el reconocimiento del conflicto armado por parte del Gobierno? <https://www.semana.com/nacion/articulo/que-significa-reconocimiento-del-conflicto-armado-parte-del-gobierno/239313-3/>
- Van Dijk, J., & Spapens, T. (2014). Transnational organized crime networks across the world. En J. Albaneses & P. Reichel (Eds.), *Transnational organized crime* (pp. 7-27). Sage Publications. <https://dx.doi.org/10.4135/9781483349091>
- Veillette, C. (2005). *Plan Colombia: A progress report*. Congressional Research Service. <https://sgp.fas.org/crs/row/RL32774.pdf>
- Zúñiga, L. (2016). El concepto de criminalidad organizada transnacional: Problemas y propuestas. *Nuevo Foro Penal*, 12(86), 62-114. <https://doi.org/10.17230/nfp.12.86.2>



# Colombia: avances y desafíos frente a la delincuencia organizada transnacional

A partir de la importancia que ha tomado la Delincuencia Organizada Transnacional actualmente, que se favorece por el proceso de globalización internacional, este libro busca abordar aquellas amenazas que en el marco de la seguridad multidimensional se categorizan en esta tipología criminal. En este sentido, el objetivo de esta investigación es analizar la incidencia de la Delincuencia Organizada Transnacional, tanto en la región como en Colombia. Esta investigación es un avance en la exploración de las amenazas a la seguridad que enfrentan las fronteras colombianas y trata temas de la coyuntura nacional e internacional, esperándose que sea un insumo de futuras investigaciones y proyecciones estatales en el abordaje de las amenazas de la Delincuencia Organizada Transnacional.



ISBN 978-628-95146-9-8

