



Revista de Ciencias Económicas, Administrativas y Contables
Centro de Investigaciones Escuela de Inteligencia y Contrainteligencia
“Brigadier General Ricardo Charry Solano”



ESICI

ESCUELA DE INTELIGENCIA Y
CONTRA-INTELIGENCIA

Bogotá, D.C., Colombia
Vol. 11 • n.º 20 • pp. 21-357
Enero-diciembre 2019

ISSN 2145-194X

<http://esici.cemil.edu.co/index.php/revistas-perspectivas-en-inteligencia/>



ESICI

ESCUELA DE INTELIGENCIA Y
CONTRAINTELIGENCIA

Director

Teniente Coronel
Luis Alexander Porras Plata

Subdirector

Mayor Manuel Alexander
Betancur Montoya

Inspector de Estudios

Mayor Iván Leonardo Ávila García

**Jefe Departamento de Ciencia,
Tecnología, Investigación y Doctrina**

Mayor Germán Darío Corzo Ussa

Director Científico y Editor General

PhD. Fernando Chavarro Miranda

Perspectivas en INTELIGENCIA

Revista de Ciencias Económicas,
Administrativas y Contables

Suscripción y canje internacional:

Perspectivas en Inteligencia
Esici, Bogotá, D.C., Colombia

Dirección: Carrera 8ª # 101-33

Código postal: 110111

Dirección electrónica:
revistaperspectivas@yahoo.com

Teléfono: (57) (1) 6017515

Perspectivas en INTELIGENCIA

Revista de Ciencias Económicas,
Administrativas y Contables

Bogotá, D.C., Colombia
Vol. 11 • n.º 20 • pp. 21-357
Enero-diciembre 2019

ISSN 2145-194X

<http://esici.cemil.edu.co/index.php/revistas-perspectivas-en-inteligencia/>

Directivos

Escuela de Inteligencia y Contrainteligencia "Brigadier General Ricardo Charry Solano"

Director

Teniente Coronel Luis Alexander Porras Plata

Subdirector

Mayor Manuel Alexander Betancur Montoya

Inspector de Estudios

Mayor Iván Leonardo Ávila García

Jefe Departamento de Ciencia, Tecnología, Investigación y Doctrina

Mayor Germán Darío Corzo Ussa

Director Científico y Editor General

PhD. Fernando Chavarro Miranda

Suscripción y canje internacional

Centro de Investigaciones ESICI
<http://esici.cemil.edu.co/index.php/revistas-perspectivas-en-inteligencia/>
revistaperspectivas@yahoo.com
Carrera 8ª # 101-33, Teléfono: (57) (1) 6017515
Código postal: 110111

Subscription and international exchange

Center of Investigations ESICI
<http://esici.cemil.edu.co/index.php/revistas-perspectivas-en-inteligencia/>
revistaperspectivas@yahoo.com
Carrera 8ª # 101-33, Telephone: (57) (1) 6017515
Postal code: 110111

Inscrição e intercâmbio internacional

Centro de Pesquisas ESICI
<http://esici.cemil.edu.co/index.php/revistas-perspectivas-en-inteligencia/>
revistaperspectivas@yahoo.com
Carrera 8ª # 101-33, Telefone: (57) (1) 6017515
Código postal: 110111

Suscription et échange international

Centre de recherches
<http://esici.cemil.edu.co/index.php/revistas-perspectivas-en-inteligencia/>
revistaperspectivas@yahoo.com
Carrera 8ª # 101-33, Téléphone: (57) (1) 6017515
Code postal: 110111

Diseño, diagramación y corrección de texto •

Design, diagramming and alteration of text •

Desing, layout e revisão • Dessin, diagramming et

correction du texte:

Diana Guayara V.
Fernando Chavarro M.

Versión web:

<http://esici.cemil.edu.co/index.php/revistas-perspectivas-en-inteligencia/>

Portada • Carried • Home page • Couverture:

Óscar Fabián Penagos Trujillo

Traducción al inglés • English translation •

Tradução inglês • Traduction en anglais:

Fernando Chavarro M.

El contenido de los artículos y reseñas publicados es de responsabilidad de los autores y no refleja la opinión o posición de la ESICI • The content of the articles and reviews published is absolutely the responsibility of the authors and does not reflect the opinion or position of the ESICI • O conteúdo dos artigos e comentários publicados são da responsabilidade dos autores e não refletem a opinião ou posição da ESICI • Le contenu des articles et des commentaires publiés est responsabilité des auteurs et ne représente pas l'opinion ni position de la ESICI.

El material de esta revista puede ser reproducido o citado con carácter académico, citando la fuente • The material of this magazine can be reproduced or mentioned with academic purposes, mentioning the source where it was taken • O material desta revista poderá ser reproduzido ou mencionado com caráter acadêmico, citando a fonte • Le matériel de ce magazine peut être reproduit ou cité avec un caractère académique en nommant la source.

La revista *Perspectivas en Inteligencia* es una publicación del Centro de Investigaciones de la ESICI, que tiene como finalidad difundir la producción académica e investigativa de los docentes de la ESICI, así como de los demás miembros de la comunidad académica. Por consiguiente, la revista se posiciona como un elemento de fuerte estímulo a la divulgación de temas del conocimiento en las áreas económica, social, administrativa y contable, o afines de actualidad nacional o internacional, que presenten el resultado de las investigaciones, del desarrollo de la creatividad y de la producción intelectual de los profesionales; el contenido de la revista está dirigido a especialistas, investigadores y estudiantes de posgrado.

Perspectives in Intelligence magazine is a publication of the ESICI. Its purpose is to spread the academic and research production of the ESICI's professors, as well as other members of the academic community. Therefore, the magazine is positioned as a strong stimulus to the disclosure of knowledge in Economic, Social, Administration and Accounting topics nationwide and abroad, thus presenting research results and the creative and intellectual production of our Professionals. The content of the magazine is geared to Specialists, Researchers and Postgraduate Students.

A revista *Perspectivas em Inteligência* é uma publicação do Centro de Pesquisas da ESICI, que tem como finalidade difundir a produção acadêmica e de pesquisa dos docentes da ESICI, assim como dos demais membros da comunidade acadêmica. Por conseguinte, a revista posiciona-se como um elemento de forte estímulo à divulgação de temas do conhecimento nas áreas econômica, social, administrativa e contábil, ou afins de atualidade nacional ou internacional, que apresentem o resultado das pesquisas, do desenvolvimento da criatividade e da produção intelectual dos profissionais; o conteúdo da revista está dirigido a especialistas, pesquisadores e estudantes de pós-graduação.

Le magazine *Perspectives dans l'intelligence* est une publication du Centre de recherche de la ESICI, qui vise à diffuser la production académique et la recherche des professeurs de la ESICI, ainsi qu'à autres membres de la communauté universitaire. En conséquence, le magazine se positionne comme un élément incitatif fort pour la diffusion des savoirs dans les procédures économiques, sociaux, administratifs et comptables, ou similaires nationaux ou internationaux d'actualité, présentant les résultats de la recherche, le développement de la production de la créativité intellectuelle et des professionnels, le contenu du magazine est destiné aux spécialistes, chercheurs et étudiants des cycles supérieurs.

LEONIDAS ZELMANOVITZ (Liberty Fund, Indianapolis, Estados Unidos) *Índice H: 2*

Ph.D. en Economía, Universidad Rey Juan Carlos - España; Magister en Economía Austríaca, Universidad Rey Juan Carlos - España • Ph.D. in Economy, Universidad Rey Juan Carlos - Spain; Magister in Austrian Economics, Universidad Rey Juan Carlos - Spain • Ph.D. em Economia, Universidade Rey Juan Carlos - Espanha; Mestre em Economia da Áustria, Universidad Rey Juan Carlos - Espanha • Ph.D en Économie, Université Rey Juan Carlos - Espagne; Magister en Austrian Economics, Université Rey Juan Carlos - Espagne.

PABLO QUERUBÍN (Universidad de Nueva York, Estados Unidos, Área de Estudios de la Academia Internacional de Harvard, Estados Unidos) *Índice H: 19*

Ph.D. en Economía, Instituto Tecnológico de Massachusetts, Estados Unidos; Magister en economía, honores, Universidad de los Andes, Colombia; Economista, honores, Universidad de los Andes, Colombia • Academy Area Studies, USA; PhD in Economics, Massachusetts Institute of Technology, USA; Masters in Economics with honors, Los Andes University, Colombia; Economist with honors, Los Andes University, Colombia • Ph.D. em Economia, Instituto Tecnológico de Massachusetts, Estados Unidos; Mestre em economia, honores, Universidade de los Andes, Colômbia; Economista, honores, Universidade de los Andes, Colômbia • Doctorat en économie du Massachusetts Institute of Technology, USA; Master 2 en sciences économiques, honneurs, Université de los Andes, Colombie; Économiste, Université de los Andes, Colombie.

ANDRÉS CARVAJAL (Universidad de Western, Canadá) *Índice H: 9*

Beca posdoctoral, Fundación Cowles, Universidad de Yale, Estados Unidos; Ph.D. en Economía, Universidad de Brown, Estados Unidos; Magister en Economía, Universidad de Brown, Estados Unidos; Magister en Economía, Universidad de los Andes, Colombia • Postdoctoral Scholarship, Cowles Foundation, Yale University, USA. PhD in Economics, Brown University, USA. Masters in Economics, Brown University, USA. Masters in Economics, Los Andes University, Colombia • Bolsista posdoutoral, Fundación Cowles, Universidad de Yale, Estados Unidos; Ph.D. em Economia, Universidad de Brown, Estados Unidos; Mestre em Economia, Universidade de Brown, Estados Unidos; Mestre em Economia, Universidade de los Andes, Colômbia • Bourse de recherche postdoctorale, Fondation Cowles, Université de Yale, Etats-Unis, Ph.D. en économie de l'Université Brown, USA. Master 2 en économie de l'Université Brown, USA, Master 2 en économie, Université de los Andes, Colombie.

VIRGINIA BARBA SÁNCHEZ (Universidad de Castilla-La Mancha, España) *Índice H: 13*

Ph.D. en Economía, con acreditación Europea, Universidad de Castilla - La Mancha, Albacete, España • Ph.D. in Economy, with European accreditation, Universidad de Castilla - La Mancha, Albacete, Spain • Ph.D. em Economia, com creditação Europeia, Universidade de Castilla - La Mancha, Albacete, Espanha • Ph.D. en Économie avec une accréditation européenne, Université de Castilla - La Mancha, Albacete, Espagne.

JOSÉ JUAN DÉNIZ MAYOR (Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, España) *Índice H: 8*

Ph.D. en Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de las Palmas de Gran Canaria, España; Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de las Palmas de Gran Canaria, España • Ph.D. in Economic and Managerial Sciences, University of las Palmas de Gran Canaria, Spain; Bachelor in Economic and Managerial Sciences, University of las Palmas de Gran Canaria, Spain • Ph.D. em Ciências Económicas e Empresariais, Universidade las Palmas de Gran Canaria, Espanha; mestre em Ciências Económicas e



Esta obra se encuentra difundida bajo una licencia de *Creative Commons*.

Atribución: Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-SA 4.0)

Empresariais, Universidade las Palmas de Gran Canaria, Espanha • Ph.D. en Sciences économiques et d'entreprises, Université de las Palmas de Gran Canaria, Espagne; Baccalauréat en Sciences économiques et d'entreprises, Université de las Palmas de Gran Canaria, Espagne.

SERGIO MORENO GIL (Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, España) *Índice H: 22*
Ph.D. en Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de las Palmas de Gran Canaria, España • Ph. D. in Economic and Managerial Sciences, Universidad de las Palmas de Gran Canaria, Spain • Ph.D. em Ciências Económicas e Empresariais, Universidade de las Palmas de Gran Canaria, Espanha • Ph.D. en Sciences économiques et d'entreprises, Université de las Palmas de Gran Canaria, Espagne.

FERNANDO CHAVARRO MIRANDA (Universidad de los Andes, Colombia) *Índice H: 12*
Ph.D. en Administración de negocios, Escuela de Administración de Maastricht, Holanda; Ph.D. en Administración Estratégica de Empresas, Pontificia Universidad Católica de Perú, Perú; Magister en Economía, Universidad de los Andes, Colombia • Ph.D. in business Administration, School of Administration of Maastricht, Holland; Ph.D. degree in Strategic Administration of Pontificia Universidad Católica de Perú, Peru; Mg. in Economy, University of the Andes, Colombia • Ph.D. em Administração de Empresas, Faculdade de Gestão de Maastricht, Países Baixos; Ph.D. em Gestão Estratégica de Negócios, Pontificia Universidade Católica do Peru, Peru; grau de Mestre em Economia, Universidad de Los Andes, Colômbia • Ph.D. en administration d'affaires, École de l'administration de Maastricht, Pays-Bas; Ph.D. en administration stratégique des entreprises, Université Catholique du Pérou, Pérou; Maîtrise en économie, Université des Andes, Colombie.

CARLOS ATIENZA SAUQUILLO (Universidad de Castilla la Mancha, España) *Índice H: 8*
Ph.D. Ciencia e Ingenierías Agrarias, Universidad de Castilla - La Mancha, Albacete, España • Ph.D. Science and Agricultural Engineering, University of Castilla - La Mancha, Albacete, Spain • Ph.D. Sciences et en génie agricole, Université de Castilla - La Mancha, Albacete, Espagne • Ph.D. Ciência e Engenharia Agrícola, Universidade de Castilla - La Mancha, Albacete, Espanha.

Comité Científico • Scientific Committee Comitê Científico • Comité Scientifique

FRANK JACOB (Universidad de New York, Estados Unidos de América) *Índice H: 24*
Ph.D. Estudios Japoneses, Universidad Erlangen, Alemania; Ph.D. Universidad de Osaka, Japon; Magister en historia antigua y estudios japoneses, Universidad de Würzburg • Ph.D. Japanese Studies, Erlangen University, Germany; Ph.D. Osaka University, Japan; Master in Ancient History and Japanese Studies, University of Würzburg • Ph.D. Estudos Japoneses, Universidade de Erlangen, Alemanha; Ph.D. Universidade de Osaka, Japão; Mestrado em História Antiga e Estudos Japoneses, Universidade de Würzburg • Ph.D. Études japonaises, Université Erlangen, Allemagne; Ph.D. Université d'Osaka, Japon; Master en histoire ancienne et études japonaises, Université de Würzburg.

MAURICIO JARAMILLO JASSIR (Universidad del Rosario, Colombia) *Índice H: 4*
Ph.D. (Cand.) en Ciencias Políticas de la Universidad de Ciencias Sociales de Toulouse, Francia; Magister en Geopolítica del Instituto Francés de Geopolítica, Universidad Paris VIII; Magister en Seguridad Internacional y Relaciones Internacionales del Institut d'Études Politiques de Toulouse, Francia • Ph. D. in Political Sciences of the University of Toulouse Social Sciences, France; Magister in Geopolitics of the French Institute of Geopolitics, University of Paris VIII; Magister in International Security and International Relations of the Institut d'Études Politiques de Toulouse, France • Ph.D. em Ciências Políticas da Universidade de Ciências Sociais de Toulouse, França; Mestre em Geopolítica do Instituto Francês de Geopolítica, Universidade Paris VIII; Mestre em Segurança Internacional e Relações Internacionais do Instituto d'Études Politiques de Toulouse, França • Ph.D. en Sciences Politiques de l'Université de Sciences Sociales de Toulouse, France; Magister en Géopolitique de l'Institut français de géopolitique, Université Paris VIII; Magister Sécurité Internationale et Relations Internationales de l'Institut d'Études Politiques de Toulouse, France.

DIEGO FERNANDO CARDONA MADARIAGA (Universidad Escuela de Administración de Negocios, Colombia) *Índice H: 9*
Ph.D. Management Sciences - España, Vicerector académico Escuela de Negocios, Universidad EAN, Colombia • Ph. D. Management Sciences - Spain, Academic Vice-Chancellor Business School, EAN University - Colombia • Ph.D. Management Sciences - Espanha, Escola de Negócios da Vice-Chanceler Acadêmica da Universidade EAN • Ph.D. Management Sciences - Espagne, Vice-chancelier académique Business School, Université EAN.

MARÍA PILAR MARTÍNEZ RUIZ (Universidad de Castilla-La Mancha, España) *Índice H: 49*
Ph.D. en Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Castilla - España • Ph. D. in Economics and Managerial Sciences, University de Castilla - Spain • Ph.D. em Ciências Económicas e Empresariais, Universidade de Castilla - Espanha • Ph.D. en Sciences Économiques et d'Entreprises, Université de Castilla - Espagne.

JAVIER DE LEÓN LEDESMA (Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, España) *Índice H: 10*
Ph.D. en Economía; Ph.D. en Contabilidad, Universidad de las Palmas de Gran Canaria - España • Ph. D. in Economy; Ph. D. in Accounting, Universidad de las Palmas de Gran Canaria, Spain • Ph.D. em Economia; Ph.D. em Contabilidade, Universidade de las Palmas de Gran Canaria - Espanha • Ph.D. en Économie; Ph.D. en Comptabilité, Université de las Palmas de Gran Canaria - Espagne.

MARÍA CONCEPCIÓN VERONA MARTEL (Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, España) *Índice H: 8*
Ph.D. en ciencias económicas y empresariales, Universidad de las Palmas de Gran Canaria, España • Ph. D. in Economic and managerial sciences, Universidad de las Palmas de Gran Canaria, Spain • Ph.D. em Ciências

Econômicas e Empresariais, Universidade de las Palmas de Gran Canaria, Espanha • Ph.D. en Sciences économiques et d'entreprises, Université de las Palmas de Gran Canaria, Espagne.

MIGUEL ÁNGEL MARTÍNEZ SEDANO (Universidad del País Vasco, España) *Índice H: 7*

Ph.D. en Economía, Universidad del País Vasco, UPV - EHU, España • Ph. D. in Economy, Universidad del país Vasco UPV - EHU, Spain • Ph.D. em Economia, Universidade do País Vasco, UPV - EHU, Espanha • Ph.D. en Économie, Université du Pays Vasco, UPV - EHU, Espagne.

ADRIAN RAVIER (Universidad de Buenos Aires, Argentina) *Índice H: 4*

Ph.D. en Economía aplicada, Universidad Rey Juan Carlos (URJC), España; Máster en Economía y Administración de Empresas, ESEADE, Argentina; Licenciado en Economía, Universidad de Buenos Aires, Argentina • Ph.D. in Applied Economics, University Rey Juan Carlos (URJC), Spain; Master in Economics and Business Administration, ESEADE, Argentina; Bachelor in Economics, University of Buenos Aires, Argentina • Ph.D. em Economía Aplicada, Universidade Rey Juan Carlos (URJC), Espanha; mestre em economia e administração de empresas, ESEADE, Argentina; Licenciado em Economía, Universidade Buenos Aires, Argentina • Ph.D. Économie appliquée, Université Rey Juan Carlos (URJC), Espagne; Master en économie et en administration des affaires, ESEADE, Argentine; Baccalauréat en Economía, Université Buenos Aires, Argentine.

ANA ISABEL JIMÉNEZ ZARCO (Universitat Oberta de Catalunya, España) *Índice H: 24*

Ph.D. en Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Castilla la Mancha, España, Licenciada en Administración y Dirección de Empresas, Universidad de Castilla la Mancha, España • Ph.D. in Economic and Managerial Sciences, University of Castilla la Mancha, Spain, Bachelor of Business Administration, University of Castilla la Mancha, Spain • Ph.D. em Ciências Económicas e Empresariais, Universidade de Castilla la Mancha, Espanha, Bacharel em Administração de Empresas, Universidade de Castilla la Mancha, Espanha • Ph.D. en Sciences économiques et d'entreprises, Université de Castilla la Mancha, Espagne, Baccalauréat en administration des affaires, Université de Castilla la Mancha, Espagne.

JUAN GUILLERMO CORREA JARAMILLO (Universidad de Medellín, Colombia) *Índice H: 5*

Estudios de doctorado en Administración, Universidad Juan Carlos III, Mg. Universidad Javeriana, Esp. University of Pennsylvania • Doctórate studies in Administration, University Juan Carlos III, Mg. Universidad Javeriana, Esp. University of Pennsylvania • Estudos de doutorado em Administração, Universidade Juan Carlos III, Mestre Universidade Javeriana, Esp. University of Pennsylvania • Études de doctorat en Administration, Université Juan Carlos III, Mg. Université Javeriana, Esp. Université de Pennsylvanie.

Pares evaluadores • Assistan evaluating team Pares dos avaliadores • Paires évaluateurs

PhD. SANZ RAMÍREZ, CLAUDIA MARCELA • Universidad de San Buenaventura, Colombia.

PhD. RIVAS MONTOYA, LUZ MARÍA • Universidad Eafit, Colombia.

PhD. LIS GUTIÉRREZ, JENNY PAOLA • Universidad Konrad Lorenz, Colombia.

PhD. WOOLCOTT OYAGUE, OLENKA DENISS • Universidad Santo Tomás, Colombia.

PhD. VINASCO GUZMÁN, MARTHA CECILIA • Universidad Nacional Abierta y a Distancia, Colombia.

PhD. NUVAEZ CASTILLO, JOSÉ JAVIER • Universidad Cooperativa, Colombia.

PhD. CAZALLO ANTUNEZ, ANA MARÍA • Universidad Simón Bolívar, Colombia.

PhD. GRATEROL RIVAS, MODESTO ELOI • Universidad del Zulia, Venezuela.

PhD. MIKHAYLOV, NATALIE SOLVEIG • Universidad Javeriana de Cali, Colombia.

PhD. GONZÁLEZ ESCOBAR, CARLOS HUMBERTO • Universidad de Manizales, Colombia.

PhD. NARVÁEZ MONTOYA, ANCÍZAR • Universidad Pedagógica Nacional, Colombia.

Mg. LORETH FAJARDO, CONSTANZA • Universidad del Quindío, Colombia.

PhD. RINCÓN RODRÍGUEZ, ISABEL CRISTINA • Universidad del Sinú, Colombia

PhD. VARELA VILLEGAS, RODRIGO • Universidad Icesi, Colombia.

PhD. ARRAUT CAMARGO, LUIS CARLOS • Universidad de Mondragón, España.

Ph.D. FIGUEROA MOLINA, ROBERTO ENRIQUE • Universidad del Magdalena, Colombia.

Ph.D. LOPERA CASTRO, SERGIO HERNANDO • Universidad Nacional, Colombia.

Ph.D. VARELA VILLEGAS, RODRIGO • Universidad Icesi, Colombia.

Ph.D. MARTÍNEZ SEPÚLVEDA, JOSÉ ALEJANDRO • Universidad EAN, Colombia.

Ph.D. LÓPEZ LÓPEZ, WILSON • Universidad Javeriana, Colombia.

Ph.D. FIGUEROA MOLINA, ROBERTO ENRIQUE • Universidad del Magdalena, Colombia.

PhD. BERDUGO COTERA, ELBER ENRIQUE • Universidad de la Salle, Colombia.

PhD. PARRA VALENCIA, JORGE ANDRICK • Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia.

PhD. TRUJILLO LORA, JUAN CARLOS • Universidad del Atlántico, Colombia.

PhD. CABRERA CRUZ, JOSÉ DANIEL • Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia.

Ph.D. ABELLO LLANOS, RAIMUNDO • Universidad del Norte, Colombia.

Ph.D. SANABRIA NAVARRO, JOSÉ RAMÓN • Corporación Universitaria del Caribe, Colombia.

Ph.D. CASTILLO VALENCIA, MARÍA DEL PILAR • Universidad del Valle, Colombia.

Ph.D. RUEDA HERNÁNDEZ, MARIO ENRIQUE • Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras, Colombia.

**Resumida, indexada o referenciada • Summarized, indexed
or referenced • Resumo, indexada ou referenciado •
Résumées, indexées ou référencées**



DOTE • Disclosure System of Economic Research.



IDEAS • Economics and Finance Research at the Department of Economics, College of Liberal Arts and Sciences, University of Connecticut.



RePEc • Research Papers in Economics.

Editorial	
TENIENTE CORONEL LUIS ALEXANDER PORRAS PLATA	21
Editorial	
TENIENTE CORONEL LUIS ALEXANDER PORRAS PLATA	23
Editorial	
TENIENTE CORONEL LUIS ALEXANDER PORRAS PLATA	25

Inteligencia y contrainteligencia

Acoso escolar: una base para la delincuencia juvenil en Bogotá	
ROCÍO CATALINA CARREÑO VALDERRAMA - STEFFANNY DAYANA JARAMILLO GARAVITO	29
Del régimen antidrogas: un cambio de visión a partir de su incidencia en políticas públicas en Bogotá	
AMELIA PATRÓN JIMÉNEZ	37
La violencia de origen criminal, articulación con la violencia política como factores de inestabilidad en el Catatumbo (2010-2018)	
FREDY GONZALO OTÁLORA RODRÍGUEZ	51
El advenimiento de los disturbios civiles e incidencia en la formulación de doctrina en operaciones de apoyo o asistencia militar desde el punto de vista de la inteligencia militar	
LUIS FERNANDO MARTÍN CEPEDA	71

Economía

Afectaciones de la migración venezolana para Colombia	
JESÚS ANTONIO RODRÍGUEZ CARO - MARIO MORALES MUÑOZ - DANIELA RINCÓN VELANDIA	117

Caracterización de recursos hídricos estratégicos en Colombia:
un análisis sobre su *securitización*

GIOVANY ZABALA 129

Buen vivir y comercio justo:
estudio de caso de los pequeños caficultores en Ubaque-Cundinamarca

DIANA MILENA CARVAJAL ARDILA 207

Crisis migratoria venezolana: una amenaza a la territorialidad
y seguridad del Estado colombiano

FERNANDO CHAVARRO MIRANDA - NATHALYA ALBARRACÍN -
VLADIMIR OSORIO ISAZA 217

Estrategias de política y seguridad para la conservación
de recursos geoestratégicos (caso Amazonia)

JOHNATAN DAVID CARRILLO - CHRISTIAN DAVID LÓPEZ 237

Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y el Desarrollo Rural Sostenible
en zonas afectadas por el conflicto armado en Colombia

PAULA ANDREA CABALLERO MELO - MÓNICA ALEJANDRA RODRÍGUEZ MORENO 255

La Ley 1448 de 2011: un punto de quiebre de la violencia
en Colombia

CARLOS ESTEBAN FORERO BUSTOS 265

Historia y filosofía

El papel de las mujeres en la construcción de paz:
un análisis geoestratégico

LUZ YULIETH RAMÍREZ TORRES - YESICA ALEJANDRA REYES TORRES 275

La transformación del Ejército y el conflicto en Nicaragua

GERSON FABIÁN CORTÉS RODRÍGUEZ - NINI JOHANNA DE LA HOZ GASCA -
LORENA VALENCIA DELGADO 293

La participación política en los Acuerdos de Paz:
los casos de El Salvador y Colombia

ANGIE LORENA DURÁN GUERRERO - LAURA DANIELA MENDOZA VILLAMIL 303

Administración y finanzas

El papel del sector privado empresarial en la reintegración de las FARC-EP

LINA CAMILA ARRIETA CEBALLOS - DALIA MILENA RODRÍGUEZ CARDOZO 319

Tecnología y desarrollo

Factor de riesgo ergonómico por videoterminal en teletrabajadores de call
center

SANDRA JULIETH LÓPEZ QUICASAQUE - DAMARIS FRANCO ROA 335

El ciberespacio, fuente de control y vigilancia para los ciudadanos

LINA MARÍA CHAVES GUERRERO - HUGO JURADO VÁSQUEZ 347

Orientaciones para el autor 359

Orientations for authors 365

Ediciones anteriores 371

La revista *Perspectivas en Inteligencia* ha surtido una serie de etapas desde su inicio, que le han permitido estructurarse y consolidarse progresivamente con ajuste a los criterios de las revistas de alto impacto y de las principales indexadoras nacionales e internacionales. En 2009, el entonces Director de la ESICI, Teniente Coronel Rafael Eduardo Gutierrez Hortúa, promovió la creación de la revista como órgano de divulgación del conocimiento producido en la institución, realizando su lanzamiento en julio de ese mismo año. Ya en 2010, se declara su periodicidad semestral, la cual se ha mantenido en el transcurso de los años. En el año 2012, se dio un nuevo impulso a la publicación en los ámbitos académicos de la seguridad y la defensa, buscando con esto propiciar su orientación hacia el marco científico de la investigación, con las primeras aproximaciones a la estructuración de los comités científico y editorial.

En el año 2014, desde la dirección de la escuela, se formula la meta de llevar esta publicación hacia los estándares de indexación en los sistemas nacionales establecidos para este fin e igualmente se planteó la posibilidad de iniciar un acercamiento a las indexadoras internacionales. Ya en el 2018, el Teniente Coronel Tito Nelson González Cepeda –como Director de la ESICI– dio inicio la reestructuración de la revista dentro de las estrategias de su gestión, con el objetivo de alcanzar su indexación tanto a nivel nacional como internacional, con la renovación, estructuración y consolidación de los comités científico y editorial, mediante la vinculación de profesionales con altos estándares de formación como investigadores y con gran experiencia en la publicación y divulgación científica a nivel internacional, y se procedió a actualizar los contenidos de la revista así como su periodicidad, para iniciar el proceso de indexación, con horizonte de cumplimiento al año 2020.

Llega una nueva etapa de la revista cuando asume el Teniente Coronel Luis Alexander Porras Plata como Director de la ESICI, quien dentro de los lineamientos de su gestión posibilita dar continuidad y mayor relevancia al proceso de indexación, al estructurar los derroteros a seguir y los hitos a cumplir en la línea de tiempo establecida para la próxima convocatoria de indexación de revistas de divulgación científica, en concordancia con los lineamientos de Colciencias y Publindex. Con este horizonte claramente definido, la posibilidad de ingresar al destacado grupo de revistas indexadas se convierte en una realidad cada vez más cercana, lo que permitirá afianzar la visibilidad nacional e internacional de la producción académica y científica de la escuela.

La Revista *Perspectivas en Inteligencia* se ha convertido en un gran reto para la Escuela de Inteligencia y Contrainteligencia “Bg. Ricardo Charry Solano”; es por eso que, cada vez que se inicia el proceso de construcción de un nuevo número, es motivo de preocupación lograr cumplir este nuevo derrotero, ya que en el concierto académico se hace cada día mas complejo poder recopilar el material necesario para la estructuración de cada nuevo número de una revista.

Por tal motivo, me enorgullezco hoy de poder presentar y poner a disposición de la comunidad académica nacional e internacional, el volumen 11, n.º 20 de esta publicación. Igualmente, realizamos esta presentación con la humildad del deber cumplido, puesto que no es un camino fácil de recorrer y, en la medida que avanzamos, superamos escollos, logrando así el cumplimiento de nuevos hitos.

Nos gratifica evidenciar, de tal manera, los resultados de las discusiones estudiantiles que se gestan en el seno de los centros de investigación de las instituciones académicas y que se convierten en un diálogo intenso, denso pero muy enriquecedor, a la luz de las nuevas técnicas y métodos de investigación, puesto que implica que nuestros investigadores se esfuercen por hacer parte de este tipo de dinámicas desde el interior de los grupos y centros de pensamiento, logrando así buscar, en cada momento, procesos de mejora en forma y contenido académico de estas publicaciones.

En este nuevo número de la revista, se presentan los trabajos y avances de investigación de académicos e investigadores que exponen, a través de sus trabajos, temáticas relevantes en temas como las nuevas amenazas para la seguridad nacional; el crecimiento de las Bacrim; algunos aspectos históricos del arma de inteligencia; estrategias de ciberguerra; la actividad minera durante el periodo del post-acuerdo; paradojas de la preservación de la Sierra de La Macarena; un modelo para la representación de la teoría del capital; la obligación del Estado colombiano con los migrantes venezolanos; el papel del Ejército Nacional de Colombia en la construcción de escenarios de integración regional y una revisión del estado del arte de dispositivos inhibidores de radio frecuencia, entre otros.

De la misma manera, se espera que esta producción académica plantee nuevos escenarios de discusión y origine incentivos a seguir en el debate al interior de la comunidad científica nacional e internacional en cada uno de los investigadores, propiciando dinámicas en el proceso de aproximación al conocimiento y a los diversos interrogantes que esta nueva producción genere, situación que será necesaria en cualquier momento, para lograr el objetivo de ubicar esta revista en los mejores estándares de indexación.

Igualmente, agradezco e invito a los investigadores y a la comunidad científica a que sigan aportando con sus avances, artículos y conocimientos en dichos temas de interés, buscando así suplir las necesidades estudiantiles y científicas de la comunidad académica nacional e internacional.

TENIENTE CORONEL LUIS ALEXANDER PORRAS PLATA
Director ESICI

The *Perspectives in Intelligence Magazine* has become a great challenge for the Bg School of Intelligence and Counterintelligence. Ricardo Charry Solano, that is why, every time the process of building a new number begins, it is a matter of concern to achieve this new course, since, in the academic concert, it becomes increasingly complex to be able to collect the necessary material for the structuring of each new issue of a magazine.

For these reasons, I am proud today to be able to present and make available to the national and international academic community, volume 10, No. 19 of the *Perspectives in Intelligence* magazine, also, we made this presentation with the humility of the duty fulfilled, since, It is not an easy way to go and as we move forward, we overcome obstacles, thus achieving the fulfillment of new milestones.

In this way, we are gratified to show the results of the student discussions that take place within the research centers of the academic institutions, and, which become an intense, dense, but very enriching dialogue in light of the new research techniques and methods, that is, leads our researchers to strive to be part of this type of dynamics, either from within the groups and centers of thought, thus achieving, at any time, seeking improvement processes , in form and academic content of these publications.

In this new issue of the journal, the works and research advances of academics and researchers are presented, which show through their work, relevant topics on topics such as: new threats to national security, the growth of the Bacrim, some aspects intelligence weapons, cyberwar strategies, mining activity during the post-agreement period, paradoxes of the preservation of the Sierra de la Macarena, a model for the representation of capital theory, the obligation of the Colombian State with the Venezuelan migrants, the role of the Colombian National Army in the construction of regional integration scenarios, a review of the state of the art of radio frequency inhibitor devices, among others.

In the same way, we expect this academic production to raise new discussion scenarios, and give rise to incentives in each of the researchers to continue in the debate within the national and international scientific community, thus generating dynamics in the process approach to knowledge and the various questions that this new production generates, situation, which at any time will be necessary to achieve the objective of placing this magazine in the best indexing standards.

Likewise, I thank and invite the researchers and the scientific community to continue contributing with their advances, articles and knowledge in these topics of interest, thus seeking to meet the student and scientific needs of the national and international academic community.

TENIENTE CORONEL LUIS ALEXANDER PORRAS PLATA
Director ESICI

A revista *Perspectives in Intelligence* se tornou um grande desafio para a Escola de Inteligência e Contra-Inteligência “Bg. Ricardo Charry Solano”; É por isso que, toda vez que o processo de construção de um novo número começa, é preocupante obter esse novo curso, uma vez que no concerto acadêmico se torna mais complexo a cada dia poder coletar o material necessário para a estruturação do cada nova edição de uma revista.

Por esse motivo, tenho orgulho hoje de poder apresentar e disponibilizar à comunidade acadêmica nacional e internacional, Volume 11, Nº 20 desta publicação. Da mesma forma, fazemos esta apresentação com a humildade do dever cumprido, uma vez que não é um caminho fácil de viajar e, à medida que avançamos, superamos obstáculos, alcançando assim o cumprimento de novos marcos.

Ficamos satisfeitos em demonstrar, dessa maneira, os resultados das discussões dos estudantes que ocorrem nos centros de pesquisa das instituições acadêmicas e que se tornam um diálogo intenso, denso, mas muito enriquecedor, à luz de novas técnicas. e métodos de pesquisa, pois implica que nossos pesquisadores se esforçam para fazer parte desse tipo de dinâmica dentro dos grupos e centros de pensamento, conseguindo, a todo momento, buscar processos de melhoria na forma e no conteúdo acadêmico desses publicações.

Nesta nova edição da revista, os trabalhos e avanços da pesquisa de acadêmicos e pesquisadores que apresentam, através de seu trabalho, tópicos relevantes sobre temas como novas ameaças à segurança nacional; o crescimento do Bacrim; alguns aspectos históricos da arma de inteligência; estratégias de guerra cibernética; atividade de mineração durante o período pós-contrato; paradoxos da preservação da Sierra de La Macarena; um modelo para a representação da teoria do capital; a obrigação do Estado colombiano para com os migrantes venezuelanos; o papel do Exército Nacional da Colômbia na construção de cenários de integração regional e uma revisão do estado da arte dos dispositivos inibidores de radiofrequência, entre outros.

Da mesma forma, espera-se que essa produção acadêmica suscite novos cenários de discussão e crie incentivos para continuar o debate na comunidade científica nacional e internacional de cada um dos pesquisadores, fomentando dinâmicas no processo de aproximação do conhecimento e as várias perguntas que essa nova produção gera, situação necessária a qualquer momento, para atingir o objetivo de colocar esta revista nos melhores padrões de indexação.

Da mesma forma, agradeço e convido os pesquisadores e a comunidade científica a continuar contribuindo com seus avanços, artigos e conhecimentos sobre esses tópicos de interesse, buscando, assim, atender às necessidades estudantis e científicas da comunidade acadêmica nacional e internacional.

A close-up photograph of a person's hand moving a white chess king piece on a chessboard. The hand is positioned on the right side of the frame, with the index finger and thumb gripping the piece. The chessboard is in the foreground, showing several other white pieces and some dark pieces. The background is blurred, showing the person's torso and arms. A blue semi-transparent banner is overlaid on the right side of the image, containing the text "Inteligencia y contrainteligencia".

Inteligencia y contrainteligencia

Acoso escolar: una base para la delincuencia juvenil en Bogotá¹

ROCÍO CATALINA CARREÑO VALDERRAMA^{2,*}
STEFFANNY DAYANA JARAMILLO GARAVITO^{3,**}

Resumen

El acoso escolar es definido como la agresión de un alumno a otro que se convierte en víctima cuando se encuentra sometido continuamente y durante un largo tiempo a acciones violentas o agresivas por parte de uno o varios compañeros (Olweus, 1986, p.2). Esta problemática ha afectado la población juvenil en Colombia durante décadas y se ha convertido en objeto de estudio por las diferentes causas y consecuencias que trae en la vida de las personas implicadas, sus familias y demás entornos sociales.

Asimismo, se han analizado otros factores de esta situación que, sin tener las medidas de atención y control, pueden convertirse en problemáticas de mayor complejidad a mediano y largo plazo, como es el caso de jóvenes que cometen actos delictivos.

A través de la metodología cuantitativa, analizamos estas conductas en estudios realizados anteriormente como base para la fundamentación de este artículo; En este sentido, derivan problemáticas relacionadas con pandillas, uso y abuso de sustancias psicoactivas, porte ilegal de armas, entre otros; aspectos que son evidentes en muchos ambientes escolares de nuestro país y específicamente en la ciudad de Bogotá D.C.

Palabras clave: acoso. jóvenes, delincuencia, educación y actos delictivos.

Clasificación JEL: I21, H11, I31.

¹ Artículo de investigación del proyecto de Seguridad y desarrollo

² Profesional en Relaciones internacionales, Universidad Militar Nueva Granada, Colombia.

* u0800989@unimilitar.edu.co

³ Profesional en Relaciones internacionales, Universidad Militar Nueva Granada, Colombia.

**u0801047@unimilitar.edu.co

Fecha de recepción:
28 de marzo de 2019.

Fecha de aprobación:
6 de agosto de 2019.

Para citar este artículo:
Carreño, R. y Jaramillo, S. (2019). Acoso escolar: una base para la delincuencia juvenil en Bogotá. *Perspectivas en inteligencia*, 11(20): 29-35.

Bullying: a base for juvenile delinquency in Bogotá

Abstract

Bullying is defined as the aggression of a student to another who becomes a victim when he is continually subjected and for a long time to violent or aggressive actions by one or several classmates (Olweus, 1986). This problem has affected the youth population in Colombia for decades and has become the object of study because of the different causes and consequences that it brings to the lives of the people involved, their families and other social environments.

Likewise, other factors of this situation have been analyzed that, without having the attention and control measures, can become more complex problems in the medium and long term, as is the case of young people who commit criminal acts.

Through the quantitative methodology we analyze these behaviors in studies carried out previously as the basis for the foundation of this article; In this sense, they derive problems related to gangism, use and abuse of psychoactive substances, illegal carrying of weapons, among others; aspects that are evident in many school environments in our country and specifically in our city.

Keywords: bullying youth, crime, education, criminal acts.

JEL classification: I21, H11, I31.

Introducción

El acoso escolar o *bullying* es definido por el Ministerio de Educación Nacional, en la Ley 1620, como una conducta negativa, intencional metódica y sistemática de agresión, intimidación, humillación, ridiculización, difamación, coacción, aislamiento deliberado, amenaza o incitación a la violencia o cualquier forma de maltrato psicológico, verbal, físico o por medios electrónicos; también aclara la ley que este acoso se puede evidenciar de los docentes a los estudiantes o de estudiantes a docentes.

Esta problemática a afectado la población juvenil en Colombia durante décadas y se ha convertido en objeto de estudio por las diferentes causas y consecuencias que trae en la vida de las personas implicadas, sus familias y demás entornos sociales.

Asimismo, se han analizado otros factores de esta situación que, sin tener las medidas de atención y control, pueden convertirse en problemáticas de mayor complejidad a mediano y largo plazo, como es el caso de jóvenes que cometen actos delictivos.

Es por lo anterior que, el presente artículo brinda un análisis y respuesta a la pregunta de investigación desde la observación a diferentes posturas teóricas, sociales y del gobierno. Aunque se habla de Bogotá en específico, es necesario tener una vista a nivel nacional e internacional de esta problemática, tomando como referencia algunos datos como antecedentes y estadísticas, así como el estudio de las implicaciones en los diferentes entornos, aspectos de la personalidad y los factores de riesgo.

Sumado a lo anterior, es necesario observar las medias que se han tomado al respecto y que buscan mitigar esta problemática.

En Colombia la violencia ha sido durante décadas una problemática a nivel social que afecta el ámbito familiar, social y escolar, que ha producido grandes consecuencias en las personas y a toda la sociedad. Las causas de este fenómeno corresponden a las características culturales, producto de las motivaciones por la lucha de poder, apropiación y consolidación sociocultural, donde se observa la intolerancia y comportamientos de irrespeto a la vida.

Hallazgos y resultados de la investigación

Entorno social

Esta categoría es importante para abarcar el tema del acoso escolar en la delincuencia juvenil en Bogotá, debido a que el entorno social es un factor que genera cambios en el individuo, en este caso los jóvenes, los cuales se ven involucrados de varias maneras, como lo son: los estratos sociales y las diferencias de clase social, que se reflejan en las prácticas de cuidado del niño, las cuales, a su vez, influyen en el desarrollo de su personalidad.

Familia

Es uno de los factores más importantes, debido a que en el hogar es donde se crean las normas básicas, permiten que los individuos sean buenos ciudadanos, pero cuando hay abandono por parte de la familia genera un trauma en los jóvenes, ya que al estar en una etapa vulnerable son fáciles de influenciar, todo porque ellos buscan llenar ese espacio de alguna manera.

Cuando el joven, ha crecido en una familia amorosa y comprensible, este no será mal influenciado, en familias que entienden que el maltrato físico y emocional no es la forma correcta de corregir, por ende, la persona no desarrolla traumas, logrando de esta manera ser autónomo en cada una de sus decisiones.

Desarrollo emocional

Cada vez más investigaciones sugieren que ayudar a los niños a desarrollar habilidades sociales y emocionales desde temprana edad afecta a su salud y bienestar a largo plazo.

A través de estudios, se ha demostrado que su conducta y funcionamiento social y emocional comienzan a estabilizarse alrededor de los 8 años y pueden predecir su conducta y salud mental posterior. Por consiguientes, si antes y durante sus primeras etapas de la infancia los niños aprenden a expresar sus emociones de forma constructiva, y se implican en relaciones afectuosas y respetuosas, es más probable que eviten la depresión, la agresividad y otros graves problemas de salud mental a medida que crezcan (Goleman, 2008).

Factores de riesgo

Dentro de los principales factores de riesgo se encuentran los individuales como la falta de empatía, el egocentrismo, la impulsividad, baja autoestima, bajo rendimiento académico, consumo de alcohol y otras sustancias psicoactivas pues actúan como desinhibidores de las conductas violentas (Marentes, 2014).

Asimismo, algunos trastornos psicológicos o comportamentales pueden ser causales para que un estudiante se convierta en agresor, dentro de éstos se encuentran: primero, el déficit de atención por hiperactividad, segundo, el trastorno negativista desafiante, cuarto, el trastorno disocial, quinto, los trastornos del control de los impulsos, sexto, el trastorno explosivo intermitente y por último los trastornos adaptativos (Sabucedo, 2007; Marentes, 2014).

Otro factor importante es el sociocultural, donde los medios de comunicación transmiten modelos de convivencia carentes de valores, baja calidad educativa y cultural y alta presencia de contenidos violentos, los cuales se convierten en potenciales directos de conductas violentas para los espectadores.

Sumado a estos factores socioculturales se encuentra el entorno que rodea a los niños y jóvenes, caracterizado por la violencia en las calles, drogadicción, posesión de armas, pobreza extrema, desintegración del barrio y tolerancia de la comunidad ante este tipo de acciones que se traduce también en la indiferencia y falta de preocupación por la moralidad.

Conclusiones

Es evidente que, en la actualidad, nuestra sociedad se ve amenazada por acontecimientos de carácter individual, familiar y social, que en su mayoría se relacionan generando problemáticas a nivel psicológico, sociocultural y hasta económico. Dentro de estas grandes problemáticas se encuentra la violencia escolar, un fenómeno que está asociado directamente con la violencia familiar, por ende, su estudio debe comprender la relación que tienen la escuela y la familia, así como el análisis las causas y el impacto que más adelante repercute en toda la comunidad.

En este sentido, derivan problemáticas relacionadas con pandillismo, uso y abuso de sustancias psicoactivas, porte ilegal de armas, entre otros; aspectos que son evidentes en muchos ambientes escolares de nuestro país y específicamente de nuestra ciudad, los cuales promueven la violencia entre todos los miembros de la comunidad educativa y de manera especial en adolescentes escolarizados.

Sin embargo, a través de estudios realizados a nivel nacional e internacional, desde diferentes posturas médicas, familiares y socioculturales, se ha demostrado que la adolescencia es la etapa de la vida más vulnerable a desarrollar conductas violentas, y que dichas conductas además de la escuela, llegan a involucrar los demás entornos sociales.

Pero esta problemática no termina solo ahí, estos estudios también demuestran que ignorar el problema o no realizar un control adecuado de los comportamientos derivados del acoso escolar, pueden adherirse a la personalidad en desarrollo de cada individuo afectando lo que será su vida en etapas futuras, su proyecto de vida, aspiraciones, pasatiempos, las relaciones sentimentales, laborales y familiares.

Es por ello, que el gobierno, las instituciones educativas y sectores de la comunidad, en la última década han unido esfuerzos para generar estrategias que permitan enseñar a los niños y jóvenes herramientas para la solución de conflictos a través del diálogo, tener autocontrol por medio del desarrollo de la inteligencia emocional, acompañamiento psicológico en traumas y trastornos producto de la violencia familiar, además, el diseño de protocolos que permitan prevenir, controlar y denunciar todo tipo de violencia escolar.

Estos esfuerzos también han tenido un objetivo claro, evitar la delincuencia juvenil en Colombia. Garantizar buenas bases educativas desde el hogar y el colegio permite que los niños y jóvenes desarrollen una personalidad y forma de vida alejada de la violencia y la delincuencia.

Referencias

1. Durán, M.; Alzate, M.; López, W. y Sabucedo, J. (2007). Emociones y comportamiento pro-ambiental. *Revista Latinoamericana de Psicología*, 39(2), 287-296. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/805/80539206.pdf>.
3. Goleman, D. (2008). *Inteligencia emocional*. Barcelona: Editorial Kairos. Recuperado de: <http://www.codajic.org/sites/www.codajic.org/files/Inteligencia%20Emocional%20%20Daniel%20Goleman.pdf>.
3. Marentes, Y. (2014). *El acoso escolar en un colegio público de la localidad de Usme en Bogotá: aplicación del modelo NEF - para la prevención de la violencia en familia y escuela* (tesis de maestría). Bogotá D.C.: Universidad Católica de Colombia, Facultad de Psicología, Maestría en Psicología con énfasis en Adicciones y Violencia. Recuperado de: <https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/2085/1/TESIS.pdf>.
4. Olweus, D. (1986). *Acoso escolar, "bullying", en las escuelas: hechos e intervenciones*. Noruega: Universidad de Bergen. Recuperado de: <http://convivejoven.semsys.itesi.edu.mx/cargas/Articulos/ACOSO%20ESCOLAR%20BULLYING%2C%20EN%20LAS%20ESCUELAS-HECHOS%20E%20INTERVENCIONES.pdf>.
5. República de Colombia. Ministerio de Educación Nacional (2013). Ley 1620 de 2013, "por la cual se crea el Sistema Nacional de Convivencia Escolar y Formación para el Ejercicio de los Derechos Humanos, la Educación para la Sexualidad y la Prevención y Mitigación de la Violencia Escolar. Recuperado de: https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/ley_1620_2013.htm.

Del régimen antidrogas: un cambio de visión a partir de su incidencia en políticas públicas en Bogotá¹

AMELIA PATRÓN JIMÉNEZ^{2,*}

Resumen

El consumo de sustancias psicoactivas es una problemática que enfrenta la sociedad en relación al abuso y los costos humanos, sociales, y económicos de estas sustancias, en un contexto creciente del aumento de las tasas de consumo en los jóvenes.

En este sentido, se hará un análisis a través del régimen antidrogas, tratando de dar una visión de la incidencia de la política pública en Bogotá, la cual se formuló en el 2011, y que busca prevenir, mitigar y atender este fenómeno a partir de cuatro ejes operativos.

Este artículo se hace con el fin de evidenciar cómo el Estado debe adoptar una política que abarque decisiones de permanencia, con una visión ante una política antidroga, así como demostrar porqué las políticas contra las drogas tienen pocos resultados satisfactorios y cuáles serían los efectos de otras iniciativas, ya que Bolivia y Perú tienen cultivos de coca bastante arraigados y los traficantes no surgieron sino en Colombia.

Palabras clave: antidrogas, políticas públicas, prevención, Estado y sustancias psicoactivas.

Clasificación JEL: I28, I38, I18.

¹ Artículo de investigación, correspondiente al proyecto de Seguridad multidimensional

² Politóloga, Ciencia Política y Gobierno, Universidad del Rosario, Colombia.

* amelia3091@hotmail.com.

Fecha de recepción:
15 de febrero de 2019.

Fecha de aceptación:
23 de abril de 2019.

Para citar este artículo:
Patrón, A. (2019). Del régimen antidrogas: un cambio de visión a partir de su incidencia en políticas públicas en Bogotá. *Perspectivas en inteligencia*, 11(20): 37-49.

Anti-drug regime: a change of vision from its incidence in public policies in Bogotá

Abstract

The consumption of psychoactive substances is a problem that society faces in relation to the abuse and the human, social, and economic costs of these substances, in a growing context of the increase in consumption rates among young people.

In this sense, the author makes an analysis through the anti-drug regime, trying to give a vision of the incidence of public policy in Bogotá, published in 2011, and which seeks to prevent, mitigate and address this phenomenon from four operating axes.

This article is made in order to demonstrate how the State should adopt a policy that encompasses permanency decisions, with a vision of an anti-drug policy, as well as demonstrate why anti-drug policies have few satisfactory results and what would be the effects of other initiatives, since Bolivia and Peru have quite deep-rooted coca crops and the traffickers only emerged in Colombia.

Keywords: anti-drugs, public policies, prevention, State and psychoactive substances.

JEL classification: I28, I38, I18.

Introducción

La preocupación por el consumo de las drogas es un problema que viene desde el siglo XIX, pero es hasta 1909 que se formaliza y comienza una discusión del tema en un ámbito mundial, por el aumento en el consumo del opio. La formación del régimen³ empieza en el siglo XX cuando la Comisión de Shanghái marca el inicio de un control multilateral de la elaboración, comercialización y empleo de determinadas sustancias psicoactivas, que han generado grandes problemas de salud. Aunque el resultado de esta comisión no es vinculante, surgen una serie de recomendaciones para los estados. Sin embargo, estas recomendaciones sentaron una base para comenzar a homogeneizar las políticas de control de drogas a escala global.

En 1912 se firmó una convención multilateral para el control de drogas, la cual tiene un carácter vinculante y es vigilada más adelante con la creación de la sociedad de naciones. A partir de ese momento inicia la lucha contra las drogas, pero con el paso del tiempo y las diferentes convenciones, los problemas del régimen se han centrado en temas que van más allá de lo moral y se ha buscado vincular a todos los estados para la lucha contra las drogas.

Sin embargo, naciones como Bolivia se han opuesto totalmente a la prohibición de ciertos tipos de droga, generando así un problema que va más allá de lo cultural para los indígenas de ese país. El gran dilema se da con los escenarios de violencia tras el auge de las drogas en Latinoamérica, generando un escenario mundial más complejo y propiciando que las grandes potencias impongan su régimen, demostrando así su gran capacidad de poder, además de buscar que prevalezcan sus intereses, aunque existen otras posiciones que propenden por aplicar políticas públicas que no solo respeten la cultura, sino realmente afecten el fenómeno no solo de manera coercitiva. Frente a este contexto se desarrolla el texto.

Del inicio del régimen al planteamiento de las drogas psicoactivas como un problema de política pública

El análisis del régimen de lucha contra las drogas debe partir desde entender el concepto de *régimen*, el cual se define como el “conjunto de principios, normas, reglas y procesos de adopción de decisiones en torno a los que convergen

³ La palabra “régimen” procede del latín *regimen* y permite hacer referencia al sistema político y social que rige un determinado territorio. Por extensión, el término nombra al conjunto de normas que rigen una actividad o una cosa.

las expectativas de los actores en un área determinada de las relaciones internacionales” (Jervis, 1982, p.357). En un comienzo, el régimen de lucha contra las drogas se estableció con principios, normas, reglas y procedimientos comunes como resultado de intereses mutuos entre los estados, si bien se supone que estos, al ser egoístas, no pueden llegar a espacios de colaboración o cooperación pues, de acuerdo con autores como Waltz o Morgenthau, se entiende que los estados actúan con base en su interés nacional. Es por ello que los instrumentos para combatir el fenómeno han de partir desde una política pública y no por el constreñimiento mismo del régimen.

Ahora bien, algunos estudios abordan el tema de las drogas ilegales en cuanto a las diferentes aproximaciones e intervenciones de política pública, en particular sobre la mitigación y/o reducción del consumo. En primer lugar, es importante señalar que el tema de estudio es relevante, dado que el estudio del Observatorio de Drogas de Colombia encuentra un aumento significativo en el consumo de drogas, lo que implica que este fenómeno no ha podido ser controlado por las políticas públicas diseñadas. La organización lo dice expresamente de la siguiente manera: “el consumo de drogas se está incrementando en el país, no solo porque las personas la consumen, sino porque el mercado es cada vez más amplio y diverso” (ODC, 2017).

En ese mismo sentido, Stephen Pudney (2010) estudia qué nuevas orientaciones de política pública de drogas se deben tomar en Europa, en particular sobre el cannabis. Dado que se observan elevados niveles de consumo de esta sustancia en los diferentes países, concluye también que las políticas de prevención en ese sentido han fracasado. Bajo este contexto, el autor indaga sobre los cambios que debe tener el ambiente de la política de drogas acerca la intervención en los mercados y la descriminalización, entre otras medidas que deben contemplarse de esta política, para tratar el fenómeno en estos países. Adicionalmente, las estadísticas que despliega el estudio muestran que este fenómeno se presenta principalmente en poblaciones entre los 15 y los 30 años, edades donde se introduce y luego se reduce rápidamente el consumo (Pudney, 2010). Con esto se focaliza de mejor manera las poblaciones consumidoras de drogas.

Las políticas públicas que buscan prevenir, mitigar o atender el fenómeno del consumo de drogas tradicionalmente han prestado especial importancia al componente educativo. Losada y Chica (2017), citando a Calafat y Amangual (1999), plantean que el problema radica en la educación:

(...) aluden a que la mejor manera de hacerle frente a la problemática de las drogas en los jóvenes es a través de la educación desde la perspectiva de la salud; en la cual el

ser humano tendría un deber moral consigo mismo y frente a los demás, en cuanto preservar su salud. (p.70).

De la misma manera, otros autores concuerdan que el factor de la educación para la salud “tiene como fin prevenir, identificar y controlar factores de riesgo, frente a factores de protección que se buscaría reforzar” (Ferrando y Canal, 2004). Sin embargo, en estudios más recientes en donde se analizaron las estrategias de prevención y tratamiento del uso de drogas por parte de los jóvenes universitarios en Estados Unidos de América se concluye que las estrategias verdaderamente efectivas dirigidas a esta población, para la prevención y tratamiento del uso de drogas, deben contemplar los factores de riesgo que contribuyen a que un estudiante decida consumir diferentes sustancias psicoactivas. En este sentido, se plantea que las aproximaciones netamente educativas sean poco exitosas probablemente. Por lo tanto, la autora recomienda intervenciones centradas en las motivaciones de los estudiantes universitarios que los llevan a emprender este consumo (Dennhardt, 2015).

Por otro lado, Frey (1997) señala los resultados de un “experimento” para tratar el tema de los adictos a la heroína desde una perspectiva de salud pública, que muestra que en ambientes controlados de consumo se generan ganancias para la sociedad en cuanto a la reducción de la criminalidad y el mejoramiento de las condiciones de salud de los consumidores. En este caso sugiere otro componente del contexto, el de salud pública, para analizar las aproximaciones de política pública al problema del consumo de drogas en Bogotá. Es decir, se requiere definir si el fenómeno –que si bien tiene como origen un régimen que imparte ciertos procedimientos– es solo el Estado o si, en este caso, la ciudad debe tomar decisiones que mitiguen las afectaciones del fenómeno, las cuales no son estrictamente de seguridad.

Otro aspecto importante para analizar lo señala el estudio de Meneses (2014), quien desarrolla una investigación sobre los comportamientos de los hombres y mujeres adolescentes frente al consumo de drogas, alcohol y cigarrillo. Así, encuentra que existen diferencias en el uso de drogas entre los hombres y las mujeres, y que las razones de consumo varían entre estos. Este texto aporta una interesante mirada para entender, desde una perspectiva de género, el consumo de drogas y por lo tanto la política pública, ya que los diferentes grupos poblacionales en Bogotá también pueden tener comportamientos y apreciaciones heterogéneos frente al consumo y, por lo tanto, el análisis de la política pública debería contemplar diferentes estrategias diferenciales sobre la pretensión de tener mayor efectividad en la prevención y mitigación del consumo, así como en la atención a los consumidores de drogas (Meneses, 2014).

Por último, Lancaster (2014) estudió la relevancia que tiene la construcción social de las políticas públicas, para demostrar que su implementación se fundamenta en la sólida evidencia de los contextos y las particularidades que aportan las diferentes comunidades acerca de cómo desarrollar una política de drogas efectiva. Por lo tanto, este texto ofrece una perspectiva de análisis sobre el rol de diferentes actores en la formulación, retroalimentación y desarrollo de la política de prevención y atención de drogas, el cual enriquece mucho más el análisis que se llevará a cabo en este documento.

Así pues, para desarrollar esta investigación, se abordan una amplia variedad de aproximaciones y componentes de análisis de la política pública de drogas, en sus aspectos de prevención y atención, como lo muestran las diferentes perspectivas de la literatura analizada.

El fenómeno de las sustancias psicoactivas: una perspectiva diferente a la seguridad a través del análisis del consumo

Para analizar y tener un conocimiento más amplio respecto al fenómeno del consumo de sustancias psicoactivas, se hace una revisión de los informes del Observatorio de Drogas de Colombia (ODC) (2017), en los cuales se observa un aumento en el consumo de drogas por parte los jóvenes universitarios y adolescentes, quienes muestran tendencia a emplear sustancias como la marihuana.

Para referenciar cómo el consumo en Colombia prevalece –a diferencia de los otros países–, se debe considerar que la incidencia de los estudios en salud e investigaciones académicas llevan al cuestionamiento de varios factores individuales y sociales, que explican las razones por las que los jóvenes consumen sustancias psicoactivas, aun cuando estén restringidas por la ley. En este contexto, la Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE) reporta algunas estadísticas al respecto, las cuales consolidan el consumo en hombres y mujeres por edades; específicamente, para el grupo etario de 18 a 24 años, establece una cifra del 5.9% de consumo. De manera semejante, el DNE hace un estudio comparativo en cuatro países que presentan este tipo de consumo –Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú–, en el cual para Colombia se estima una cifra que lo ubica en el primer lugar con respecto a los demás países en sustancias como marihuana, cocaína, y éxtasis, entre otras, con un 26.7% (DNE, 2008).

La Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), organización encargada de investigar a profundidad los índices del consumo, reporta que

“de acuerdo al Tercer Estudio Epidemiológico Andino sobre Consumo de Drogas en la población universitaria de Colombia en 2016, casi el 40% de los universitarios colombianos han usado alguna droga ilícita al menos una vez en la vida. La marihuana es la sustancia más consumida por esta población, seguida por el LSD” (UNODC, 2017). Según este mismo estudio, el consumo de sustancias psicoactivas ha incrementado en Colombia, en especial por el auge en la oferta que dichas sustancias ha tenido en el mercado (UNODC, 2017). Así pues, el consumo de drogas aumenta en virtud de una mayor oferta, la cual, a su vez, favorece la ampliación del mercado mismo.

Si bien es evidente que estas estadísticas muestran el aumento del consumo de sustancias psicoactivas por parte de la población juvenil colombiana, también es innegable que existen consecuencias negativas asociadas al consumo de drogas, las cuales generan diferentes impactos en nuestra sociedad. No obstante, las razones y condiciones de por qué sigue aumentando el consumo actualmente no son tan claras, pero se perciben diferentes factores vinculados a la gestión de quienes ofrecen y comercian estas sustancias, la iniciación de la práctica a edades tempranas, la dimensión educativa, así como el proceso de crianza que tienen los adolescentes.

Este análisis se hace a través de las acciones de salud pública prescritas por la política de prevención y reducción del consumo de sustancias psicoactivas en Bogotá, a partir de su formulación a finales del 2011. Esta política pública establece en cuatro ejes de acción: el primero, de prevención del consumo, con el cual se intenta disminuir el número de personas que se inician a consumir estas sustancias; el segundo, de mitigación, con el cual se busca reducir los riesgos; el tercero, de superación, el cual busca el tratamiento para solucionar las problemáticas generadas por el consumo; y uno cuarto, que evalúa la respuesta y fortalecimiento de la capacidad institucional para atender este fenómeno.

Es importante enfatizar que la política fue diseñada en el 2011, bajo la denominación de “Plan Nacional de Reducción del Consumo de Drogas”, la cual continúa promoviendo acciones de trabajo conjunto entre las instituciones, bajo tres aspectos: a) el consumo en sí mismo, b) la problemática activa del consumo, y c) la dependencia, a partir del tratamiento y rehabilitación, teniendo en cuenta la inclusión social definitiva y sostenible, desde el desarrollo de capacidad técnica e institucional y financiera. La política está establecida para varias poblaciones de diferentes edades, aunque el trabajo se enfoca en la población adolescente –entre los 14 y 26 años–, que abarca comunidades universitarias y colegiales, centrales en el tema del consumo de sustancias psicoactivas.

El planteamiento fundamental de este estudio es la existencia de un régimen que se ha enfocado en la secularización de un problema como las drogas. Sin embargo, no se han estudiado sus afectaciones y, en especial, el aumento del consumo de jóvenes lo cual, para el caso de Bogotá, ha despertado un mayor interés por los costos humanos, económicos y sociales por parte de esta población, pues, como fenómeno, abarca un enfrentamiento en las normas y leyes sociales por parte de esta población, lo cual genera, a su vez, una alerta por parte del gobierno y la misma sociedad. Es así como este contexto es propicio para profundizar en el tema de drogas, indagando acerca de la manera en que el Estado interviene para prevenir, mitigar y atender el asunto en Bogotá, mediante política pública.

El paso de las drogas como amenaza a la seguridad: un componente de estudio desde la política pública

Para demostrar cómo la seguridad ha intervenido en el fenómeno de consumo de drogas, Krasner (1982) deja atrás el axioma de que los estados no pueden colaborar, puesto que si según la lógica del realismo el Estado es racional y actúa en términos de costo-beneficio, puede resultar beneficioso para algunos estados que tienen problemas –como Colombia, México o Afganistán– (Avilés, 2012) colaborar en un régimen como el de la lucha las drogas para lograr combatir el problema común que para ellos acarrea estas sustancias psicoactivas.

Por un lado, una de las funciones que Krasner le atribuye a los regímenes es la coordinación de políticas nacionales en un universo caracterizado por la anarquía, en cuyo ámbito se promulga la “Convención Única sobre Estupefacientes de 1961, modificada por el Protocolo de 1972, la Convención sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971 y la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988” (Avilés, 2012). Con este documento multilateral, además de una serie de órganos de control, la Organización de las Naciones Unidas establece una posición clara en cuanto a la formulación de una política internacional de control de drogas. Siendo esto así, son los estados quienes logran llegar a un control bajo una serie de acuerdos multilaterales, esto con base en su beneficio.

Por otro lado, Krasner refuerza el concepto de que los regímenes son elementos de colaboración entre actores egoístas a largo plazo y, en este sentido, el régimen de lucha contra las drogas sirve como escenario de ayuda multilateral, ya que la coordinación de políticas en el régimen sirve como base para acabar con este problema a largo plazo y para asistirse recíprocamente en la lucha de un problema común.

Así mismo, “el régimen internacional de control de drogas se ha distinguido por su carácter *prohibicionista*” (Avilés, 2012, pág. 6). De esta manera, ha entrado en choque con los problemas mismos que estas traen, dado que se entienden como un problema de seguridad y relegan las demás implicaciones, las cuales se han tratado. Es decir, se han tomado acciones las cuales no se han enfocado en el problema y por ello, en casos como el de Bogotá, el consumo aumenta en los jóvenes, en detrimento de otros puntos clave para la ciudad.

En este sentido, el presente estudio se desarrolla bajo el enfoque institucional, fundamentalmente porque es una política pública emitida por la Secretaría de Salud, con el objetivo de intervenir una problemática observada en la sociedad sobre poblaciones bien definidas.

Velázquez (2009) define una *política pública* como:

(...) un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener. (p.156).

Este concepto permite observar que el núcleo de origen de una política pública es la existencia de un problema y, por lo tanto, la delimitación del problema de drogas para este estudio será clave y punto de partida, a la vez.

El siguiente paso del marco teórico se orienta a comprender el proceso de estudio que se hará sobre la política pública de drogas, es decir aclarar lo que se entiende por *realizar un análisis de políticas públicas* en la literatura reciente: “el análisis de política pública usualmente involucra recolectar e interpretar información que clarifica las causas y los efectos de los problemas públicos y las probables consecuencias de usar una u otra opción de política pública para direccionarlas” (Kraft & Furlong, 2008).

De esta manera, en primer lugar, es esencial comprender en esta investigación el problema del consumo de drogas que el gobierno busca intervenir. En segundo lugar, comprender la perspectiva o aproximación de política pública frente al problema, para entender la lógica de los efectos que se buscan generar y, por ende, los resultados esperados de esa política.

Por último, Kraft & Furlong plantean algunos pasos o etapas específicas para emprender el análisis de política pública: 1) Definir y analizar el problema; 2)

Analizar la política implementada; 3) Desarrollar criterios evaluativos; 4) Evaluar las alternativas; y 5) Delinear las conclusiones (Kraft & Furlong, 2008). Los pasos anteriormente mencionados permiten desarrollar la investigación de manera satisfactoria, pues abarcan de manera clara la complejidad de la política pública de drogas en Bogotá, pasando por la etapa de diseño, la implementación y los resultados, en función de los componentes de la política estudiada en este texto.

Para la primera etapa, la definición y el análisis de un problema, se identifica la problemática con la definición y comprensión de sus características, las poblaciones afectadas, las consecuencias que genera y las razones por las cuales el Estado debe intervenir.

La segunda etapa, según Subirats, al analizar la política implementada también se comprende el análisis de los objetivos y todos los procesos concernientes con la política de ejecución, para llevar a cabo las respectivas actividades. Estos planes de acción se definen como “el conjunto de decisiones consideradas como necesarias para la producción coordinada y puntual de las prestaciones administrativas que, en determinadas circunstancias, pueden haberse parcialmente establecido de antemano por el PPA” (Subirats, 2010). A partir de esta definición se encuentran las prestaciones necesarias para finalizar los procesos políticos-administrativos, que dan como resultado la implementación de la política y lo que se destina de manera individual para los objetivos de la política; a la vez, la opinión por parte de investigadores en el proceso ejecutivo para que se considere realmente buena o mala la implementación.

La tercera etapa del desarrollo de los criterios evaluativos se establece con base en los criterios administrativos que se producen en el entorno social, comprendiendo la eficacia en la relación causa y efecto, teniendo en cuenta los efectos obtenidos y los recursos invertidos. Otro punto importante para evaluar una política pública se establece en la calidad de las prestaciones administrativas, como bien lo indica Tamayo (1997):

En la medida en que las políticas de bienestar han ido diversificándose y ha aumentado la proporción de la población sobre la que inciden, la prioridad ya no es tanto producir cada vez más servicios para más personas como mejorar la calidad de las prestaciones existentes.

Según la CEPAL, en la cuarta etapa se encuentra la evaluación de alternativas a partir del *ex-ante*, considerado como la implantación de una acción gubernamental y el proceso en la acción gubernamental, examinando los objetivos y la programación de la política, y *el ex-post*, donde observa la finalidad o acción en un determinado periodo, involucrando el análisis y los resultados de impacto.

La quinta etapa, delineando las conclusiones, tiene como punto de partida una revisión cuidadosa de qué tan pertinente fue la metodología que se adoptó para la formulación de la política pública, y de qué parámetros se cumplieron durante de la implementación, que incidieron en la evolución básica de la problemática tratada.

Conclusiones

Finalmente, se considera que se debe aplicar una política pública enfocada en la ciudad, ya que la figura del régimen no permite observar los enfoques y las problemáticas locales en una urbe como Bogotá. Es decir, las características mismas del régimen han de tomar el consumo de drogas como un problema macro, sin analizar el ámbito local, el cual es entendido desde la concepción misma de la política pública.

De este modo, existe una disyuntiva referente a la manera en la cual se da la producción, tráfico y consumo de drogas, lo cual permite explicar por qué las políticas del régimen de las drogas no contribuyen plenamente a la desarticulación total del problema. Entendiendo su carácter prohibicionista, el régimen mismo solo se enfoca en la producción, a través de la generación de políticas generales para los estados.

Sin embargo, el enfoque propuesto de política pública ha de utilizar sus cuatro ejes, en aras de cumplir con las metas propuestas en su formulación, comenzando desde la evaluación de las políticas públicas aplicadas localmente, en este caso a la ciudad de Bogotá. Es así como se da la diferencia transversal entre la aplicación del régimen general y una política pública enfocada en lo local, la cual debe gestionar desde la producción hasta las necesidades mismas del consumidor; lo anterior en aras de superar la problemática y todo lo que ella misma conlleva.

En definitiva, se plantea que la política pública parte de la formulación, la cual ha de llevar consigo el proceso mismo de la implementación. En razón a ello es como se evalúa la política, la cual si puede llegar entenderse como la mejor manera de tratar el fenómeno del tráfico, producción y consumo de drogas. Así pues, la evaluación debe establecer los parámetros necesarios para concebir si los resultados de la política fueron óptimos en su conjunto. Lo anterior difiere del carácter prohibicionista del régimen, el cual no evalúa resultados referentes a todo el fenómeno, sino hacia la parte de la producción.

En conclusión, la implementación de una política pública requiere lograr las metas propuestas, las cuales varían en diversas sociedades y en la adopción de nuevas maneras de afrontar los retos que implican cada una de las drogas. En sí, el prohibicionismo general de un régimen no ha de enfrentar el fenómeno de las drogas en su conjunto, tal como se podría hacer desde una política pública.

Referencias

- Bobes, J. y Calafat, A. (2000). De la neurobiología a la psicología del uso-abuso del cannabis. *Adicciones Revista Version Online*, 12:7-17. Recuperado de: <http://www.adicciones.es/index.php/adicciones/article/view/669>.
- Cáceres, D.; Salazar, I.; Varela, M. y Tovar, J. (2006). Consumo de drogas en jóvenes universitarios y su relación de riesgo y protección con los factores psicosociales. *Pensamiento Psicológico*, 5(3):521-534. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/html/647/64750308/>.
- Dennhardt, A. (2015). Prevention and treatment of college student drug use: a review of the literature. *Addictive behaviors*, 38(10): 2465-2624.
- Frey, B. (1997). Drugs, Economics and Policy. *Economic Policy*, 12(25):388-398. Recuperado de: <https://academic.oup.com/economicpolicy/article-abstract/12/25/388/2366335?redirectedFrom=fulltext>.
- Jervis, R. (1982). Security regimes. *International Organization*, 36(2), 357-378. doi:10.1017/S0020818300018981.
- Lancaster, K. (2014). Social construction and the evidence-based drug policy endeavour: A commentary for IJDP Special Issue - Governance of drug policy: actors, interests and processes. *International Journal of Drug Policy*. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/260027233_Social_construction_and_the_evidence-based_drug_policy_endeavour_A_commentary_for_IJDP_Special_Issue_-_Governance_of_drug_policy_actors_interests_and_processes.
- Losada, N. y Chica, M. (2017). Drogas y educación. *Drugs and Addictive Behavior*, 2(1), 67-83. Doi: <http://dx.doi.org/10.21501/24631779.2262>.
- Ministerio de Justicia y del Derecho, Observatorio de Drogas de Colombia (ODC) (2016). Reporte de drogas de Colombia - 2016. Bogotá: MinJusticia. Recuperado en línea http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/odc-libro-blanco/ODC0100322016_reporte_drogas_colombia_2016.pdf.
- Ministerio de la Protección Social (2007). *Política nacional para la reducción y el consumo de sustancias psicoactivas y su impacto*. Bogotá: MPS. Recuperado de: www.odc.gov.co/Portals/1/Docs/politDrogas/politica_nacional_consumo.pdf.
- Ministerio de la Protección Social, Ministerio del Interior y de Justicia, y Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE) (2008). *Estudio nacional de consumo de sustancias psicoactivas en Colombia*. Bogotá: MPS - DNE - UNODC. Recuperado de: https://www.unodc.org/documents/colombia/2013/septiembre/Estudio_Nacional_Consumo_2008.pdf.
- Ministerio de Salud y Protección Social (2014). *Consumo de sustancias psicoactivas y salud pública en Colombia*. Documento de trabajo - borrador. Bogotá: MSPS. Recuperado de: https://www.unodc.org/documents/colombia/2014/Junio/CONSUMO_DE_SUSTANCIAS_PSICOACTIVAS_Y_SALUD_PUUBLICA_EN_COLOMBIA-1.pdf.

- Meneses, C. y Charro, B. (2014). Is a gender differential intervention necessary in the prevention of adolescent drug use? *Rev. Psiquiatr Salud Ment*, 7(11): 5-12, jan-mar. Recuperado de: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/23623153>.
- Morgenthau, H. (1986). Una teoría realista de las relaciones internacionales. En H. Morgenthau, H. *La política entre las Naciones* (pp. 11-64). México D.F.: Grupo Editor Latinoamericano.
- Observatorio de Drogas de Colombia. (2018). Situación del consumo de drogas. Bogotá: MinJusticia. Recuperado de: <http://www.odc.gov.co/problematika-drogas/consumo-drogas/situacion-consumo>.
- Pudney, S. (2010). Drugs policy: what should we do about cannabis? *Economic Policy*, 165-211. Recuperado de: <https://www.tni.org/files/publication-downloads/ssrn-id1525964.pdf>.
- Ramírez, C. y Cruz, U. (s.f.). ¿Por qué no consumes drogas? Bogotá: Universidad Nacional de Colombia - sede Bogotá, Facultad de Medicina - Departamento de Toxicología. Recuperado de: <http://www.virtual.unal.edu.co/sites/default/files/documentos/cartilla-por%20que%20no%20consumes%20drogas.pdf>.
- Redacción Justicia (2010). DNE alerta por drogas que consumen los jóvenes en Bogotá. *El Tiempo*. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3884517>.
- Subirats, J. (2010). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ed. Ariel.
- Tamayo, R. (1997). El análisis de las políticas públicas. En Bañón, R. y Carrillo, E. (comps.). *La nueva Administración Pública*. Madrid: Editorial Alianza. Recuperado de: https://negociacionytomadedecisiones.files.wordpress.com/2015/06/10005_la-nueva-administracion-publica.pdf.
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) (2010). *Drug trafficking*. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). Recuperado el 5 de noviembre de 2013, de: <http://www.unodc.org/unodc/en/drug-trafficking/index.html>.
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) (2017). *Tercer estudio epidemiológico andino sobre consumo de drogas en la población universitaria de Colombia, 2016*. Recuperado de: <https://www.unodc.org/colombia/es/press/2017/octubre/estudio-consumo-de-drogas-en-poblacion-universitaria.html>.
- Varela, M.; Salazar, I.; Cáceres, D. y Tovar, J. (2007). Consumo de sustancias psicoactivas ilegales en jóvenes: factores psicosociales asociados. *Pensamiento Psicológico*, 3(8):31-4. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/801/80130804.pdf>.
- Velázquez, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto de política pública. *Desafíos*, 20: 149-187. Recuperado de: <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/download/433/377>.
- Waltz, K. (1993). The emerging structure of international politics. *International Security*, 18(2): 44-79. Recuperado de: <http://www.ir.rochelleterman.com/sites/default/files/Waltz%201993.pdf>.
- Winchester, L. (2011). *Políticas públicas: formulación y evaluación*. Curso Internacional "Planificación estratégica y políticas públicas". La Antigua, Guatemala: Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), 3 al 13 de mayo. Recuperado de: https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/43323/LW_Polpub_antigua.pdf.

La violencia de origen criminal, articulación con la violencia política como factores de inestabilidad en el Catatumbo (2010-2018)¹

FREDY GONZALO OTÁLORA RODRÍGUEZ^{2,*}

Resumen

El propósito de este trabajo es caracterizar la problemática de inestabilidad en la región del Catatumbo en el lapso 2010-2018, usando como marco los conceptos de violencia de origen criminal y violencia política. Actualmente, pese a la salida de una parte de las estructuras armadas de las FARC, al desarrollo de negociaciones entre el ELN y el gobierno, y a los compromisos que este último ha adquirido con los habitantes, el escenario continúa siendo complejo: hay evidencias del incremento de cultivos ilícitos en la zona; proliferación y fortalecimiento de actores armados ilegales; enfrentamiento por el control del narcotráfico y coerción. Estas problemáticas revisten complejidad debido a los bajos niveles de desarrollo y a las condiciones de pobreza que afectan a la población, constituyéndose en un objeto de estudio relevante por las consecuencias políticas y sociales que se derivan para Colombia y la región.

Palabras claves: violencia, Estado, política, región.

Clasificación JEL: L78, L88, Q58, R50.

¹ Artículo de investigación, del proyecto de Economía de la Defensa.

² Profesional en Relaciones Internacionales y Estudios Políticos, Especialista en Educación Superior, Magister en Inteligencia Estratégica.

* fgor83@hotmail.com.

Fecha de recepción:
19 de diciembre de 2018.

Fecha de aceptación:
23 de julio de 2019.

Para citar este artículo:
Otálora, F. (2019). La violencia de origen criminal, articulación con la violencia política como factores de inestabilidad en el Catatumbo (2010-2018). *Perspectivas en inteligencia*, 11(20): 51-69.

Violence of criminal origin, articulation with political violence as instability factors in Catatumbo (2010-2018)

Abstract

The aim of this paper is to characterize the period between 2010-2018 about the instability trouble in the Catatumbo region, using as a general framework the concepts regarding criminal violence and political violence. At present, despite the withdrawal of the FARC's armed structures, the advance of negotiations between the ELN and the Government, and the commitments that the latter has acquired with the residents of the region, the scenario continues to be complex: There is evidence of increase in unlawful harvests in the area, the spread and strengthening of illegal armed actors, the confrontation for the control of drug trafficking and the coercion. This problem becomes complex due to the low levels of development and the poverty conditions that affect the population, becoming an relevant object of study for the political and social consequences derived for Colombia and the region. Due of this, is appropriate to ask: How is the situation of instability in the Catatumbo characterized, seen from the concepts of violence of criminal origin and political violence?

Keywords: violence, State, politics, region.

JEL classification: L78, L88, Q58, R50.

Introducción

Algunos de los rasgos que hoy definen el escenario de confrontación de la región del Catatumbo, ubicada en el departamento de Norte de Santander, coinciden con la descripción que Johan Galtung hace de los espacios afectados por formas de violencia directa, definida como aquella que compromete la supervivencia a través de la muerte o la mutilación o compromete las necesidades de libertad a través de la represión, la detención o la expulsión (Galtung, 2016, p.151). Atendiendo este marco, entendiendo la necesidad de una revisión profunda de las dinámicas de violencia presentes en el Catatumbo, y a la luz de la compleja interacción de los factores que generan la inestabilidad, en el presente artículo se realiza una caracterización desde dos ópticas:

- 1) Violencia de origen criminal, expresión clara de la violencia directa planteada por Galtung; el marco se apoya en las ideas de Cordini, quien la define como la violencia ejercida por “un sistema social en el que las relaciones entre elementos, básicamente personas, se encuentran funcionalmente organizadas para obtener fines delictivos” (2017, p.339), y
- 2) Violencia política, provista de varios de los componentes planteados por Galtung al definir la violencia cultural, principalmente por señalarla como elemento legitimador de la violencia directa (Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2016, p.13). El concepto marco es complementado con las ideas desarrolladas por el Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP), que define la violencia política como un “medio de lucha político-social ya sea con el fin de mantener, modificar, sustituir o destruir un modelo de Estado” (Ortiz, 2012, p.137).

Así, la caracterización de la situación de inestabilidad, desde estas ópticas, no pretende una descripción en el que se disocian las dos formas de violencia, sino que, por el contrario, se procura la identificación de sus relaciones funcionales en esta zona inestable del país. El Catatumbo es una región que toma su nombre del río que la atraviesa y está integrada por los municipios de Ocaña, El Carmen, Convención, Teorama, El Tarra, Tibú, San Calixto, Hacarí, La Playa y Sardinata (Molina y Ramírez, 2017, p.10), en donde residen 151.906 habitantes, que corresponden al 11,2% de la población departamental (PNUD, ANH, MinInterior y MinMinas, 2015).

Esta población ha tenido un proceso particular de asentamiento, el cual ha sido explicado por el Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP) en tres momentos: la primera ola colonizadora del Catatumbo (2016, p.16), que corresponde al periodo colonial y los primeros años de la república

independiente, cuando la llegada de colonos a la región respondió a la necesidad de ampliar la frontera agrícola. Posteriormente, con el inicio del proceso de extracción y procesamiento de petróleo en 1931 –realizado por las empresas Colombian Petroleum Company, Colpet y la South American Gulf Oil Company, ambas filiales de la Gulf Oil Company (Burgos, 2006, p.400)–, se da una segunda ola de poblamiento del Catatumbo (CINEP, 2016), durante la cual los individuos que no encontraron trabajo en las empresas se instalaron en los terrenos baldíos, ocasionando la “ocupación de tierras y la explotación de los recursos naturales de la región” (Ramírez, Zamora, Centeno y Solís, 2017, p.13).

Finalmente, en la década de 1980 (CINEP, 2016) se da la última de las olas colonizadoras en el Catatumbo, en esta oportunidad motivada por una dinámica ilegal: el cultivo de hoja de coca y la consecuente producción de cocaína. En este periodo se da también la llegada de diversos actores armados como el ELN, el EPL y las FARC (Centro de Memoria Histórica, 2017). Una vez más se da un proceso de poblamiento sin el control del Estado y, peor aún, con el propósito de evadir la acción del mismo, convirtiendo al Catatumbo en una región productora de cocaína. De esta forma la ilegalidad, aprovechando la falta de presencia estatal, la ubicación geográfica de la región y la utilización de los parajes inhóspitos que la integran, han hecho del Catatumbo una de las zonas con mayor concentración de cultivos ilícitos del país (UNODC, 2018, p.54).

La existencia de esta economía ilegal ha facilitado la llegada de diversos actores violentos, algunos de carácter local como las citadas guerrillas y algunos grupos armados organizados, que tienen por propósito fundamental el lucro a través del desarrollo de actividades de narcotráfico. Esta proliferación de actores género entre mediados de la década de los noventa –por ejemplo, integrantes de las autodefensas ilegales– ocuparon esta zona y sostuvieron una cruenta confrontación con miembros de las guerrillas, afectando de manera determinante a la población con actos de violencia que incluyeron la ejecución reiterada de masacres y una tensión permanente, hasta que finalmente se firmó un acuerdo de paz con el Gobierno en 2006, que permitió la salida de los grupos de autodefensas de la zona. Más recientemente, la firma del acuerdo de paz entre las FARC y el gobierno generó nuevos cambios en el escenario del Catatumbo, al igual que los paros armados y los ceses a fuego declarados por el ELN en pleno proceso de negociación con el Estado.

Pese a estas transformaciones, hoy en día El Catatumbo es una de las regiones con mayor inestabilidad en el país, con presencia de diversos grupos armados,

epicentro de múltiples delitos, muchos con efectos más allá de nuestras fronteras, impactando en los ámbitos social, político e internacional. Los factores que generan esta inestabilidad son susceptibles de caracterizarse usando como referencia los conceptos de Johan Galtung, apoyando el marco con las ideas desarrolladas por Cordini y el CINEP, para que sus estudios desde las ópticas de la violencia política y la violencia de origen criminal se constituyan en un esfuerzo por develar la complejidad de la problemática y brindar una visión profunda, aprovechando, además de la bibliografía existente, la experiencia de los militares que han desarrollado actividades de inteligencia en esa región.

Metodología

La investigación corresponde a un estudio de caso sobre la región del Catatumbo, cuya problemática de inestabilidad generada por la violencia constituye un objeto de estudio válido en la medida que su revisión aporta información de interés para comprender la problemática allí existente, la cual se replica, con algunas diferencias, en otras regiones del país. El estudio se realiza a partir de un marco conceptual definido en el amplio espectro por las ideas que Johan Galtung ha desarrollado en su “Teoría de Resolución de Conflictos sobre la violencia estructural” y, de manera particular, por los estudios que Daniel La Parra y José Tortosa (2003) han realizado al respecto.

El objetivo del proceso es lograr una caracterización de las condiciones de violencia que originan, generan o facilitan la situación de inestabilidad existente en el Catatumbo a partir de una revisión de diversas fuentes, incluida bibliografía especializada, informes oficiales y entrevistas. Esta caracterización se encamina desde el estudio de las características de la violencia que se presentan en la región, originadas en la falta de presencia estatal y las condiciones de vulnerabilidad social a la que se encuentran expuestas las comunidades, sobre la hipótesis de que existen dinámicas complejas que motivan la permanente situación de alteración del orden público y agitación social, las cuales no han sido debidamente documentadas, con lo que se comprometen la posibilidades de solución del problema.

La recolección de información se realiza enfocando, de una parte, la revisión bibliográfica de textos de carácter académico, informes realizados por institutos de investigación dedicados al estudio del conflicto e informes realizados por instituciones oficiales. También se incluyen algunas fuentes de orden periodístico que, pese a que carecen de rigor académico, en ocasiones

son los únicos registros disponibles de hechos cuya inclusión resulta de vital trascendencia para la caracterización que se procura.

De otra parte, se realizaron un total de 10 entrevistas, de tipo semiestructurado en profundidad, a agentes y analistas de inteligencia con experiencia laboral en el Catatumbo. Estas fueron realizadas bajo la premisa de que su conocimiento del área, su interacción con la sociedad residente allí y su contacto con los actores ilegales, dado en el desarrollo de tareas de inteligencia encubierta, se constituyen como experiencias relevantes para el desarrollo de la caracterización. Las entrevistas fueron documentadas previo compromiso de mantener la reserva de los funcionarios, varios de los cuales aún se dedican a este tipo de actividades, razón por la cual los nombres que se utilizan para hacer referencia a ellos han sido cambiados. Debe resaltarse que la visión de los entrevistados tiene una connotación particular por reunir las perspectivas de miembro de la Fuerza Pública, ser agente o analista de inteligencia, sujeto social por haberse desarrollado como tal y de manera directa en el contexto del Catatumbo y como actor con acceso a las dinámicas de violencia, por haber tenido contacto con las dinámicas y componentes que las ejecutan explícitamente en esa zona del país.

Acto seguido, la información recolectada tanto de las fuentes bibliográficas como de entrevistas fue transformada a un lenguaje común, actividad que incluyó la transcripción de los registros de audio en los que consta la recolección de información entre los agentes y analistas de inteligencia; de esta forma se logró la consolidación de un bloque de información útil para el subsiguiente proceso. Luego, mediante el uso del software Atlas TI, se realizó la codificación de la información teniendo en cuenta los tres macro-conceptos establecidos durante la formulación del marco teórico. Este ejercicio permitió la identificación de las categorías de análisis, además de la valoración de su densidad y grado de fundamentación que sugieren su nivel de relevancia. Posteriormente, se realizó un proceso de análisis de relación, determinando el tipo de vinculación existente entre conceptos. Finalmente se procuró la interpretación de la información y su estructuración en un informe de investigación, en este caso, a través del presente artículo.

Desarrollo del tema

Hoy, de los grupos armados ilegales que delinquen en Colombia, “en el Catatumbo confluyen prácticamente todos. [...] Tenemos el frente de guerra nororiental del ELN y tenemos al EPL, hoy conocido como GAO [Grupo Armado Organizado] Pelusos con el frente Libardo Mora Toro (Ferrer, 2018). De igual

forma, «hay disidencias de FARC» (Márquez, 2018), denominadas Grupos Armados Organizados Residuales o GAOR³. También, existe presencia del llamado frente Carlos Vásquez del Clan del Golfo, confirmada en 2017, cuando alias Inglaterra, segundo cabecilla de esa organización, fue neutralizado en una operación que hizo la Policía en Chinácota, a media hora de Cúcuta. Además, existiría presencia de otros grupos post desmovilización de las autodefensas como los Botalones” (UNODC y MinJusticia, 2016, p.16).

La llegada de varios de estos grupos data de la década de los ochentas cuando, en parte aprovechando las condiciones de aislamiento de la región, ubicaron una facción de sus hombres y, en el caso del ELN, al propio Comando Central de la Organización (Bautista, 2018). La llegada de estos grupos coincidió con la inoculación de los cultivos ilícitos utilizados para el narcotráfico; paulatinamente los grupos subversivos se fueron vinculando a esta actividad, en mayor o menor medida, según se tratara de una u otra organización. El grado de vinculación va desde el cobro de un impuesto a la compraventa de insumos y alcaloides, pasando por la recolección, concentración y transporte de la pasta base de coca hacia la zona fronteriza, hasta llegar al procesamiento de la base para la producción de cocaína de alta pureza y su comercialización con integrantes de grupos de crimen transnacional.

Además, debe tenerse en cuenta que las actividades de narcotráfico han sido posibilitadas por la acción de las comunidades que cultivan y recolectan la hoja de coca, la cual venden o procesan para la obtención de la pasta base. La existencia de una amplia oferta de mano de obra, la inexistencia de fuentes de empleo, la tolerancia social que tiene el cultivo de coca, la presión de los grupos ilegales y el peso económico que tiene esta actividad, sustentan esta dinámica: la región del Catatumbo tiene una producción estimada de base de cocaína de 249 toneladas métricas anuales (UNODC, 2018, p.91); en la región cada kilo de esta pasta base se puede vender en aproximadamente 2'279.300 pesos por kilo (UNODC, 2018, p.100), lo que representa flujo comercial de cerca de 567'545.700.000 de pesos anuales. En una zona en la que la inexistencia de factorías industriales y la inviabilidad económica de las actividades agrícolas limitan la posibilidad de empleo, la comunidad ve como una alternativa válida de subsistencia el cultivo de coca y la producción de pasta base de cocaína.

Es así como “desde mediados de la década de los 90, [cuando] los cultivos ilícitos empezaron a tener un significativo incremento” (Ramírez, Zamora,

³ GAOR: Grupos Armados Organizados Residuales (Ministerio de Defensa Nacional, Directiva 037/2017).

Centeno y Solís, 2017, p.25), al punto que hoy en día se ubican 28.244 hectáreas de coca en Norte de Santander, que representan cerca del 16% del total nacional (UNODC, 2018), las cuales se encuentran localizadas principalmente en el Catatumbo y mayoritariamente en los municipios de Tibú, Sardinata y El Tarra, que tienen el 8, el 3 y el 2% del total nacional de cultivos respectivamente, concentrando a su vez el 76% de la coca ubicada en el departamento (UNODC, 2018, p.27; UNODC y MinJusticia, 2016, p.15). Es de tener en cuenta también que el 7% del territorio departamental se encuentra catalogado como afectado permanentemente por cultivos de coca en los últimos 10 años y un 14% como afectado en los últimos tres años, lo que denota un crecimiento acelerado de los cultivos (UNODC; MinJusticia, 2016, p.43), expansión se ha dado principalmente hacia los municipios de El Carmen, Convención, San Calixto y Hacarí (UNODC y MinJusticia, 2016, p.15).

Una vez recolectada la pasta base, producida en su mayoría por los cultivadores de hoja (UNODC, 2018, p.85) en pequeños laboratorios, los miembros de las organizaciones armadas ilegales la llevan a sus factorías, denominados *cristalizaderos*, “más grandes, con hornos microondas y con proceso de secado [los cuales son] manejados por el EPL, el ELN y las FARC” (Calvino, 2018). En los cristalizaderos manipulan químicamente la pasta base para obtener clorhidrato de cocaína. Entre los años 2011 y 2014, en el Catatumbo fueron destruidas 106 instalaciones de este tipo (UNODC y MinJusticia, 2016); sin embargo, “muchos de estos cristalizaderos se encuentran fuera del territorio colombiano” (Valencia, 2018) gracias a que los grupos ilegales tienen bajo su control “una franja importante en Venezuela” (Mayorga, 2018) a donde llevan los alcaloides, muchas veces de manera coordinada entre las distintas estructuras, para ser enviada a distintas regiones del mundo.

Además, hay otros factores que alimentan la coordinación entre estructuras. Existen algunos grupos –como las FARC y el ELN–, cuyos miembros son idóneos en el manejo de procesos tendientes a la producción de pasta base y cocaína, y hay otros –principalmente el EPL y el Clan del Golfo–, expertos en exportarla y manejar redes de distribución, razón por la cual se complementan de manera efectiva (Botache, 2018). Las utilidades que se derivan de esta cadena de actividades definen al Catatumbo como un pulmón financiero para la ilegalidad y plantea una paradoja importante: aunque desaparezcan las FARC, el ELN o el EPL, si no se da solución a los problemas estructurales que dan continuidad al narcotráfico, la situación de inestabilidad no va a desaparecer (Bautista, 2018); el narcotráfico, es un negocio tan rentable que, si un actor sale, otro lo va a reemplazar rápidamente (Calvino, 2018).

En efecto, en el momento en que se desmovilizaron las FARC, quedaron algunos grupos, algunas disidencias en el área y otras zonas fueron copadas por el ELN o el EPL (Calvino, 2018). La salida de las FARC generó un reacomodamiento de las estructuras armadas para copar esos territorios pero, sobre todo, para dar continuidad a las actividades ilegales que desarrollaba (Bautista, 2018). Por ejemplo, luego de la salida de las FARC, la lógica del EPL “fue controlar la frontera y generar un corredor de movilidad entre las áreas de producción y Venezuela [lo que] generó su expansión desde Hacarí, San Calixto y El Tarra hasta Tibú” (Ferrer, 2018).

Este comportamiento, dinamizado por el alto flujo de dinero, la superposición de estructuras criminales y los intereses de las mismas, ocasionalmente, da al traste con la sinergia delictiva. Pese a que los cabecillas procuran evitar las contradicciones entre los grupos, hoy en día existe una confrontación “entre el ELN y el EPL, por el control de [...] las rutas para el narcotráfico” (Calvino, 2018). El enfrentamiento entre estructuras criminales tiene unas consecuencias sociales graves, ya que afecta a la población de manera directa: los campesinos quedan atrapados entre la posición de los diversos actores armados en disputa, pues mientras integrantes del ELN y el EPL los amenazan con quemar sus casas si no se van, las disidencias de las FARC los instan a permanecer en la zona y seguir con sus actividades cotidianas (Revista *Semana*, 2018). Esta tensión “termina por generar desplazamiento” (Guerrero, 2018), que se calcula en aproximadamente 9.362 personas desde que empezó la disputa entre estos grupos (Revista *Semana*, 2018).

Pese a los enfrentamientos, las conexiones criminales –incluso de orden transnacional–, son fundamentales para el desarrollo de las actividades de narcotráfico en el Catatumbo, mecánica que surge en gran medida de la situación existente en Venezuela (Mayorga, 2018); del otro lado de la frontera no hay autoridad y la corrupción de las instituciones ha contribuido al tráfico de armas y al narcotráfico (Bautista, 2018). Con la intención de exportar la cocaína, los actores ilegales “promueven la corrupción entre los funcionarios de la guardia nacional, del ejército, del SEBIN⁴, del CICPC⁵ y de todos los estamentos del gobierno” (Ferrer, 2018). Además, aparte de los eventos individuales de corrupción, en Venezuela se encuentra aún activo el llamado Cartel de los Soles, dedicado al tráfico internacional de cocaína, el cual es liderado por funcionarios

⁴ Servicio Bolivariano de Inteligencia Nacional.

⁵ Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas.

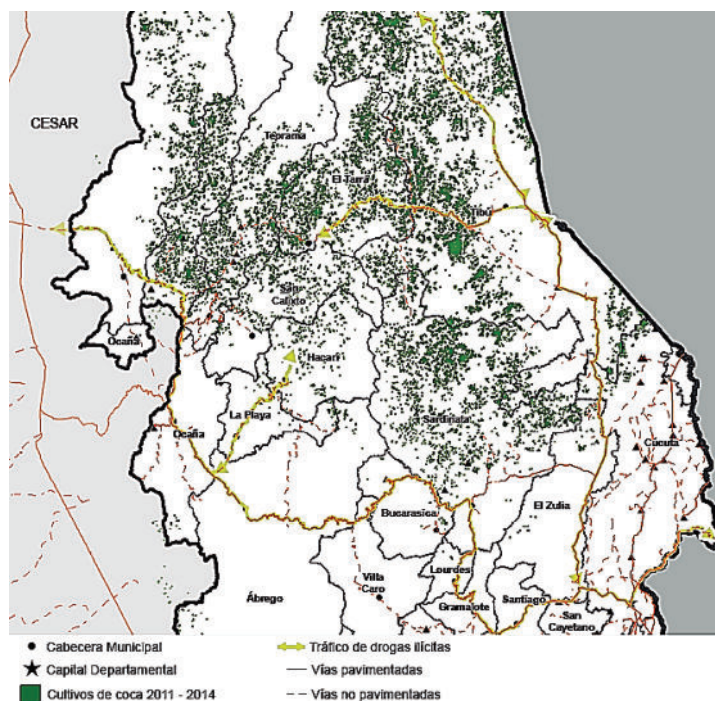
del gobierno (Ayuso y Gratiús, 2016, p.4; Ellis, 2018, pp. 32-33) y articulado por los militares, quienes estarían detrás del flujo de gran parte del estupefaciente producido en Colombia a través de ese país (Ferrer, 2018; Ellis, 2018, p.32).

Más allá del contacto con actores venezolanos, la frontera facilita a las organizaciones armadas colombianas la conexión con otros grupos criminales transnacionales como “el cartel de Sinaloa o los Zetas” (Aguilar, 2018), organizaciones que pagan los alcaloides con dinero o armas (Valencia, 2018), fortaleciendo a los grupos armados locales. La relación de los carteles mexicanos con integrantes de grupos armados ilegales ubicados en el Catatumbo ha quedado en evidencia en distintas oportunidades. Por ejemplo, en el mes de diciembre de 2017 se dio la captura de alias “El Gordo” o “Guille”, quien se encontraba con un ciudadano mexicano señalado de pertenecer al Cartel de Sinaloa (*El Espectador*, 2017). El Gordo o Guille es un reconocido narcotraficante acusado de ser el contacto entre los carteles mexicanos y el EPL:

Esa investigación lo llevaba la DEA con el SIU, Unidad de Investigaciones Sensibles [...] El blanco era el narcotraficante con el que Megateo y Caracho sacaban la droga del Catatumbo hacia México. [...] Cuando cogimos al Gordo estaba con 12, uno de esos 12 era mexicano. Ya nos lo había mencionado la Fiscalía y la DEA, que él traficaba con mexicanos. (Ferrer, 2018).

FIGURA 1. Corredores de tráfico de drogas.

Fuente: tomado de UNODC y MinJusticia, 2016, p. 60.



En este mismo sentido, los propósitos de este entramado de contactos tienen viabilidad por la condición de la frontera (Bautista, 2018). El Ministerio de Justicia y la ONU, en su informe *Caracterización Regional de la Problemática Asociada a las Drogas Ilícitas en el Departamento de Norte de Santander*, en el apartado de Rutas de Tráfico de Drogas contabiliza “73 pasos informales a lo largo de la frontera, [cuyo] número puede ascender hasta cerca de 200” (2016, p.59). Además, la posición de las áreas de producción permite el uso de diversas vías del departamento para transportar la cocaína hacia Cúcuta o hacia “la autopista del sol que fluye hacia Bogotá o hacia el norte a lugares como Santa Marta, Barranquilla y Cartagena desde donde se puede exportar la cocaína hacia el exterior” (Márquez, 2018).

De igual manera, el narcotráfico genera otra serie de delitos que se desarrollan en la región: paradójicamente, una de las principales obras de infraestructura petrolera del país, el oleoducto Caño Limón-Coveñas, facilita de manera sustancial la producción de pasta base de coca en el Catatumbo. Los grupos ilegales instalan en el tubo válvulas a través de las cuales extraen el crudo (Mayorga, 2018) y realizan un proceso de refinamiento artesanal del que obtienen el *pate grillo*, sustancia que reemplazó a la gasolina como insumo principal para el procesamiento de hoja de coca en esta zona. Parte de las técnicas y herramientas usadas para este proceso han sido facilitadas al ELN por integrantes de la empresa de Petróleos de Venezuela Pdvsa (*Revista Semana*, 2018). Estas “refinerías son grandes, son piscinas de petróleo [hasta] de 50 metros de largo por 20 de ancho, llenas de crudo; son instalaciones grandísimas. Cuando necesitan almacenar el pate grillo requieren de 500, 1000 canecas de 50 galones” (Ferrer, 2018). Así, gracias al oleoducto, los productores de pasta base tienen a la mano uno de los principales insumos (Mayorga, 2018).

Además, los insumos petroquímicos que no son producidos en la región pueden ser traídos desde Venezuela aprovechando la frontera, lo que configura una problemática de tráfico de gasolina desde Venezuela, tan rentable que tiene participación el mencionado Cartel de los Soles.

El combustible aquí [en Colombia] es muy costoso y los mismos oficiales generales y superiores de la guardia nacional y del ejército bolivariano compran carro tanques para mover por la trocha combustible. Como ellos mismos patrocinan el delito, las unidades militares que están a lo largo de la frontera no van a ejercer ningún control sobre ese tráfico. (Ferrer, 2018)

A nivel interior, el tráfico del combustible es articulado por integrantes de los grupos armados colombianos. Finalmente, el proceso se descentraliza

reticularmente dando cabida a la gestión particular de “los conductores de los carros, [...] los que venden los insumos en los cascos urbanos, y los que los compran en los caseríos o en las veredas” (Guerrero, 2018). “La gasolina que viene de Venezuela no es transportada por uno, ni dos, ni tres carro tanques, son millones de galones de combustible ya refinados, listos para vender” (Ferrer, 2018).

Además, en esta región existen otras dinámicas delictivas mucho menos públicas que el narcotráfico, la acción criminal contra la infraestructura petrolera o el tráfico de combustible que también impactan sobre los individuos, no solo locales, sino también foráneos, y que se pueden señalar como evidencia de la acción criminal que utiliza el Catatumbo para materializar sus actos. Por ejemplo, el tráfico de personas: ante la dificultad de hacerlo por el Caribe, desde “Venezuela ingresa gente tanto de Cuba como de islas de Centroamérica, Trinidad y Tobago, con el fin de atravesar Colombia [...] hacia el Pacífico salir hacia Panamá y desde allí hacia los Estados Unidos” (Guerrero, 2018); este tipo de dinámicas criminales no se perciben en el Catatumbo debido a la falta de control sobre la frontera y a la ausencia absoluta de controles migratorios.

También, a través de la frontera colombo-venezolana, se materializan delitos como el contrabando de minerales –específicamente de oro– que, en palabras de Romero (2018), se da de la siguiente forma:

En Venezuela existen múltiples minas de oro [...] El Estado tiene el monopolio de la explotación. Es decir, el Estado explota el oro y lo centraliza [...] pero, hay personas dedicadas a robar el oro. Entonces, y entendiendo que en Venezuela hace muchos años el Bolívar ha estado por debajo del peso y obviamente del dólar, es más rentable sacar el oro de Venezuela hacia Colombia o hacia otros países y venderlo allí; [también hay] transacciones del narcotráfico que se pagan en oro. Ese oro entra desde Venezuela a Colombia.

Es así que, en materia financiera, la existencia de estos múltiples delitos y el control que la ilegalidad ha logrado sobre la frontera, deriva en beneficios económicos más allá de las utilidades del narcotráfico, las extorsiones, el secuestro y el contrabando (Luna, 2018, p.149). Adicionalmente, la condición fronteriza fortalece la presencia de los grupos ilegales en el Catatumbo, en perjuicio de las condiciones de seguridad, debido a que principalmente para las guerrillas, “Venezuela ha sido uno de sus ejes de retaguardia en donde tienen zonas de descanso, donde se recupera la gente herida y los enfermos” (Mayorga, 2018; Luna, 2018, p.149) lo que les posibilita resistir los esfuerzos militares realizados en territorio colombiano. Las organizaciones criminales conocen

muy bien en dónde está la frontera, al llegar allá se sienten seguros, están muy tranquilos, saben que hay permisividad de las autoridades venezolanas y que las autoridades colombianas no pueden llegar (Calvino, 2018).

De igual forma, la crisis económica y humanitaria existente en Venezuela ha facilitado la incorporación de ciudadanos de ese estado por parte de los grupos ilegales colombianos (Diario *El País*, 2018). Los distintos actores violentos “han reclutado venezolanos quienes por la falta de empleo han encontrado en estas organizaciones una forma de subsistir” (Aguilar, 2018), de tal forma que “hoy encontramos en las filas gran número de venezolanos [algunos de los cuales] están comenzando a tener mando” (Valencia, 2018). Es posible que “en un futuro no muy lejano el mayor incremento del pie de fuerza” (Valencia, 2018) de los grupos ilegales colombianos se dé gracias al flujo de jóvenes de esa nacionalidad, obligados a incorporarse a estas organizaciones para sostenerse y sostener a sus familias, aprovechando que grupos como los Pelusos pagan entre 1.700.000 y 1.800.000 pesos mensuales por hacer parte de sus estructuras, controlar sus áreas y custodiar las rutas de narcotráfico (Aguilar, 2018).

La dinámica violenta desarrollada por los grupos ilegales tiene diversas consecuencias sobre las comunidades del Catatumbo, incluso en ámbitos poco documentados como es el de la violencia política. La incapacidad estatal para realizar el control efectivo del territorio y confrontar de manera eficaz a los grupos armados, posibilita la interacción prolongada de los grupos armados ilegales con las comunidades. Actualmente, en las áreas rurales, “la mayoría de los habitantes de esta zona [han tenido o tienen contacto frecuente con integrantes de] esas organizaciones” (Mayorga, 2018); este rasgo implica que, con el paso de los años, los miembros de los grupos irregulares, inicialmente foráneos, hayan sido reemplazados por jóvenes oriundos de la zona. Hoy, “quienes están liderando las organizaciones son de la región, los guerrilleros son familiares de [los habitantes], son su misma gente, su misma familia” (Guerrero, 2018), lo que afecta de manera sustancial el comportamiento de algunos sectores de la población frente al Estado y frente a la actividad ilegal.

Además, con el paso de los años estos grupos han ido sofisticando su accionar, hasta llegar a controlar algunas dinámicas institucionales, influyendo sobre la vida política y social. Por ejemplo, en el ámbito electoral, los ciudadanos que no tengan algún tipo de vínculo con los grupos armados ilegales y deseen participar en un proceso electoral “deben tener permisos de los cabecillas de las organizaciones” (Guerrero, 2018), con lo que estos últimos logran “una injerencia muy alta sobre los candidatos” (Ferrer, 2018). Por años, “ha habido una incidencia altísima de las guerrillas, en los procesos de elección

de mandatarios locales” (Bautista, 2018) y fácilmente pueden controlar un punto de votación, [...] pueden sentar a alguien afecto a su grupo en una mesa, mantener el control y decir cuál es el candidato que debe ganar (Valencia, 2018), cubriendo siempre sus acciones con una falsa legitimidad, como lo hacen en otras regiones del país (Las 2 orillas, 2018).

Encontramos municipios como Hacarí o San Calixto cuyos aspirantes [a los cargos de elección pública] han tenido que someter sus programas de gobierno a las guerrillas; estos dos [municipios] han sido altamente influenciados por el EPL; [en] el Tarra y Tibú, [los candidatos también] han tenido todo tipo de coacciones (Bautista, 2018)

En consecuencia, varias administraciones locales han sido lideradas por funcionarios “manipulados por estas organizaciones” (Mayorga, 2018), lo que facilita que estas agrupaciones “manejen los recursos a su conveniencia” (Márquez, 2018). En este mismo sentido, cuando un ciudadano desligado de los grupos ilegales dirige los destinos, por ejemplo, de una municipalidad, “el actor armado dificulta muchísimo la aplicación de políticas públicas” (Ferrer, 2018). Por ejemplo, en palabras de Ferrer, en el evento de que “un Alcalde que a través de la Gobernación consiga los recursos para mejorar una vía, puede tener [diversos] problemas [al momento de la ejecución]. Los trabajadores que van a ejecutar esa obra deben ser puestos por los actores armados, los ingenieros que van a trabajar ahí, la planta de personal profesional que va participar en la obra debe tener el aval de la organización ilegal. [Además,] la organización ilegal cobra una extorsión, muchas veces por encima del 10 o 15% sobre las obras públicas que se hacen en los municipios o en las áreas rurales”.

Asimismo, en algunas zonas del Catatumbo en donde consolidaron su influencia, estos actores “han logrado colocar militancia de las guerrillas al interior de algunos procesos políticos” (Bautista, 2018). “Este es el caso de las elecciones de gobiernos locales y parlamentarios donde miembros de [...] los grupos irregulares (FARC, ELN) se presentaron como candidatos y, en algunos casos ganaron” (Carrión, 2017, pág. 13); de esta forma “estas organizaciones [han logrado] liderar la parte política y tienen pleno control sobre ella, [...] tienen alcaldías, y también están presentes en los Concejos Municipales, juntas de acción comunal y organizaciones no gubernamentales” (Mayorga, 2018), de manera directa a través de “Concejales y Alcaldes identificados como miembros de estos agentes generadores de violencia” (Agudelo, 2018).

A propósito de esta dinámica, debe mencionarse que el ELN es una de las agrupaciones con mayor eficacia al momento de infiltrar la institucionalidad,

debido a que, además de la coacción y del clientelismo desarrollado con recursos del narcotráfico, se han esforzado en “formar cuadros políticos en las llamadas escuelas de oficiales y suboficiales del ELN [para luego tratar] de que esos cuadros no se vinculen a la vida armada, sino que [se conviertan] en líderes sociales y posteriormente sean electos en los Consejos o en las Alcaldías” (Guerrero, 2018), en donde inician una carrera política que, en algunos casos, les ha permitido acceder a cargos de representación nacional. De esta forma el ELN se ha ido convirtiendo en gobierno en la zona, es un poder que está dirigido a superar el poder del Estado a través de un proyecto que tiene por fin arrebatarle la soberanía (Botache, 2018).

Así, una vez en las estructuras de gobierno, “esas personas que [los grupos armados ilegales] colocaron allí deben hacer [...] lo que ellos necesiten” (Marquez, 2018). En varios municipios del “Catatumbo hay corrupción, manipulación de las organizaciones armadas que generan terror y coacción a la acción política” (Mayorga, 2018). Este tipo de acciones también son generadas por los integrantes de algunos grupos ilegales que tienen una marcada naturaleza criminal, desligada del discurso político que pregonan las guerrillas, como los llamados grupos armados organizados o bandas criminales. Estos últimos realizan injerencia sobre las administraciones públicas “para que los favorezcan en contratos, [nombramiento] de los mandatos regionales o locales de la policía o [haciendo] inteligencia delictiva” (Agudelo, 2018), lo que afecta la legitimidad de la institucionalidad y condiciona el cumplimiento de funciones en procura del bienestar de los ciudadanos.

De forma paralela a la obtención del poder político, las organizaciones al margen de la ley afectan de manera sustancial la dinámica social, utilizando hábilmente las contradicciones y el inconformismo de la población, en un esfuerzo por apropiarse del control del movimiento social. Los actores armados “copan el vacío del Estado [y] través de sus planes y sus procesos organizativos aprovechan las necesidades y la ausencia del Estado” (Guerrero, 2018), manipulando el movimiento social, estimulando la protesta y transformándola en un evento violento debido a la infiltración de miembros de los grupos armados en las mismas (Fundación Ideas para la Paz, 2015, p.22). Estas acciones hacen parte de un esfuerzo que procura la “la manipulación de las personas para ponerlas en contra el Estado” (Botache, 2018), tratando de lograr avances en sus propósitos antagónicos a la institucionalidad.

En este mismo sentido, otro plano en el que se percibe la violencia política en la región se encuentra relacionada con la manipulación del desarrollo cotidiano de actividades de la comunidad; de acuerdo a un informe en el que Fundación

Ideas para la Paz, en el que cita a la Defensoría del Pueblo (2015), los grupos armados han impuesto normas de conducta y comportamiento social. Estas normas que son de *obligatorio* cumplimiento, evidencian la capacidad de la ilegalidad para fungir como autoridades en sus áreas de injerencia, llegando a erigirse incluso como administradores de justicia, decidiendo respecto a los problemas que se presentan al interior de las comunidades y sancionando a quienes sean identificados como perpetradores de las conductas que estos códigos determinen como faltas (Bautista, 2018). Este tipo de esquemas permiten al ELN justificar delitos como el secuestro, argumentado estar velando por el cumplimiento de las normas de convivencia (ELN, 2017), es decir, que procuran justificar sus actos de violencia directa.

Es así que la débil presencia del sistema judicial en esta región y la violencia que caracteriza las acciones de los grupos al margen de la ley, hacen de estos últimos una alternativa válida para discernir conflictos y regular las dinámicas de convivencia cotidiana, lo que es percibido por los habitantes del Catatumbo, quienes terminan por atribuirle a los miembros de los grupos criminales el papel de fiscales y jueces; debe mencionarse, para ser objetivos, que la *administración de justicia* ejercida por estos grupos puede llegar a prevenir algunas conductas determinadas como punibles por el Estado, específicamente las que son castigadas por los grupos al margen de la ley “como los hurtos, las violaciones, el microtráfico o el consumo de estupefacientes” (Guerrero, 2018), pero también debe hacerse énfasis en la ilegitimidad de estas acciones y en el aprovechamiento que el ELN hace de las mismas para legitimar su violencia.

Además, la autoridad asumida por los grupos ilegales, afecta derechos fundamentales de los ciudadanos, cómo el de circular libremente por el territorio nacional, consagrado en el artículo 24 de la Carta Magna (Gómez, 1991), el cual es condicionado debido a que, en varios sectores de la zona rural, los residentes “tienen que pedir permiso para ir [...] al pueblo, [y respecto al personal foráneo,] tanto el ingreso como la salida es controlada por ellos” (Mayorga, 2018). Además, los miembros de los grupos armados pueden *decretar* un toque de queda; cuando esto ocurre, la gente lo acata como si fuera ley (Agudelo, 2018); Los miembros de los grupos armados incluso restringen la entrada de vehículos a ciertas horas (Mayorga, 2018), y durante periodos de semanas o meses han decretado el llamado paro armado, el cual a comienzos de este año ocasionó la pérdida de 1.200 toneladas de cebolla y 72 de tomate, agravando aún más la situación económica de los habitantes de la región (Revista *Semana*, 2018) generando consecuencias realmente negativas para los residentes, desde las dinámicas criminales y la presión política de los grupos armados.

En síntesis, la simbiosis entre la violencia de origen criminal y la violencia política en el Catatumbo, tiene relación directa y parte de su origen en las condiciones de pobreza existente en la región y conduce a una serie de dinámicas criminales entre las que se destacan el narcotráfico, el tráfico de insumos, el secuestro, el contrabando que generan un alto volumen de recursos económicos para los integrantes de estas agrupaciones; además, con el fin de predominar en estos procesos delictivos, los ilegales desarrollan actividades de intimidación, desplazamiento y enfrentamiento armado directo que afecta la tranquilidad de los pobladores; Además, los grupos armados, principalmente los que manejan un discurso subversivo, con el fin de “desarrollar un proyecto de construcción de poder popular, construcción de un poder paralelo al del Estado” (Botache, 2018), han desarrollado un proceso paulatino que busca cooptar las organizaciones cívicas y de la sociedad en general (Fundación Ideas para la Paz, 2015, p.21), con el fin de dar continuidad a sus actividades criminales en un ambiente de tensión, ausencia de institucionalidad e inestabilidad, conveniente para el desarrollo de sus actividades delictivas que tienen por fin último el lucro.

Conclusiones

Las comunidades del Catatumbo son afectadas por la interacción de dinámicas de violencia política y violencia derivada de actividades criminales, las cuales generan consecuencias como la incorporación de las comunidades a actividades ilícitas, la coerción, el desplazamiento y el daño físico directo. Las condiciones de abandono de la región, la ausencia de institucionalidad y la condición fronteriza, han facilitado la inoculación y desarrollo de actividades ilícitas que condicionan la vida económica, política y social en la región del Catatumbo.

El narcotráfico tiene tal grado de importancia en la dinámica de inestabilidad regional, que puede ser señalado como una de las razones por las cuales los grupos ilegales locales y agrupaciones criminales transnacionales se ubican en la misma, generando los consecuentes efectos violentos que afectan a las comunidades.

En procura de fortalecer su posición en la región, los grupos armados, principalmente los que exponen un discurso revolucionario, han venido cooptando las dinámicas políticas y sociales, afectando la legitimidad de los gobiernos locales, incrementando el antagonismo respecto al poder central y convirtiendo en violentos los procesos de movilización social y protesta.

Referencias

1. Agudelo, F. (26 de mayo de 2018). Entrevista 3. (F. Otálora, Entrevistador)
2. Aguilar, E. (24 de mayo de 2018). Entrevista 1. (F. Otálora, Entrevistador)
3. Ayuso, A., & Gratiús, S. (2016). Venezuela 2016: Nuevo escenario político. *Notes internacionales CIDOB*, 1-6.
4. Bautista, S. (06 de junio de 2018). Entrevista 8. (F. Otálora, Entrevistador)
5. Botache, S. (30 de mayo de 2018). Entrevista 7. (F. Otálora, Entrevistador)
6. Burgos, A. (2006). Petróleo e indígenas en Colombia: Una mirada desde la seguridad humana. *Desafíos*, 389-418.
7. Calvino, A. (26 de mayo de 2018). Entrevista 4. (F. Otálora, Entrevistador)
8. Carrión, F. (2017). *La política en la violencia y lo político de la seguridad*. Quito: FLACSO.
9. Centro de Investigación y Educación Popular. (2016). *Ambiente, minería y posconflicto en Colombia*. Bogotá.
10. Centro de Memoria Histórica. (2017). *Memorias de Vida y Dignidad*. Obtenido de Memorias de Vida y Dolor: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/catatumbo/violencia.html>.
11. Cordini, N. (2017). El “crimen organizado” y el problema de la doble vía de punición. *Revista de derecho (Valdivia)*, 333-349.
12. Diario El Espectador. (1 de diciembre de 2017). *Diario El Espectador*. Obtenido de Capturan hombre de confianza de alias Megateo en Cartagena: <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/capturan-hombre-de-confianza-de-alias-megateo-en-cartagena-articulo-728056>
13. Diario El País. (18 de febrero de 2018). *Diario El País*. Obtenido de La guerrilla colombiana se nutre de venezolanos: <https://www.elpais.com.uy/mundo/guerrilla-colombiana-nut্রে-venezolanos.html>.
14. Ellis, E. (2018). El colapso de Venezuela y su impacto para la región. *Military Review*, 30-42.
15. ELN. (3 de julio de 2017). *Voces ELN*. Obtenido de Titulan “secuestro”, pero es cumplimiento de normas de convivencia: <http://eln-voces.com/titulan-secuestro-pero-es-cumplimiento-de-normas-de-convivencia/>.
16. Ferrer, J. (10 de junio de 2018). Entrevista 10. (F. Otálora, Entrevistador)
17. Fundación Ideas para la Paz. (2015). *Las FARC hoy en el Catatumbo*. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.
18. Galtung, J. (2016). La violencia: cultural, estructural y directa. *Cuadernos de estrategia*, 147-168.
19. Gómez, F. (1991). *Constitución Política*. Leyer.
20. Guerrero, J. (28 de mayo de 2018). Entrevista 6. (F. Otálora, Entrevistador)
21. Instituto Español de Estudios Estratégicos. (2016). Política y Violencia: comprensión teórica y desarrollo en la acción colectiva. *Cuadernos de Estrategia* 183.
22. La Parra, D. y Tortosa, J. (2003). Violencia estructural: una ilustración del concepto. *Documentación social*, 131:57-72. Recuperado de: <https://www.ugr.es/~fentren/Violen.pdf>.
23. Las 2 orillas. (15 de junio de 2018). *Las 2 orillas*. Obtenido de El comandante del ELN que quiere vigilar las elecciones en el Chocó: <https://www.las2orillas.co/video-el-comandante-del-eln-que-quiere-vigilar-las-elecciones-en-el-choco/>.

24. Luna, M. (2018). Estrategia de Internacionalización del Ejército de Liberación Nacional (ELN) y Seguridad Fronteriza. *Opera*, 139-162.
25. Marquez, H. (26 de mayo de 2018). Entrevista 5. (F. Otálora, Entrevistador)
26. Mayorga, C. (25 de mayo de 2018). Entrevista 2. (F. Otálora, Entrevistador)
27. Molina, C., & Ramírez, J. (2017). *Consecuencias del conflicto armado, los cultivos ilícitos y la agricultura extensiva en la zona del Catatumbo entre 1990 y 2016*. Bogotá: Universidad de la Salle.
28. Ortiz, W. (2012). Violencia política en Colombia. Paradojas e institucionalización de una disfunción. *Civilizar*, 129-141.
29. PNUD; ANH; MININTERIOR; MINMINAS. (2015). *Diagnóstico socioeconómico del departamento de Norte de Santander*. PNUD.
30. Ramírez, J., Zamora, V., Centeno, D., & Solís, C. (2017). *El Conflicto Armado en las Regiones, Capítulo Especial: Catatumbo*. Bogotá: Universidad del Rosario.
31. Revista Semana. (29 de abril de 2018). *Revista Semana*. Obtenido de Después del acuerdo de paz, la guerra no descansa: <https://www.semana.com/nacion/articulo/catatumbo-enfrentamientos-entre-eln-y-epl/565229>.
32. UNDOC. (2018). *Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2017*.
33. UNODC; MINJUSTICIA. (2016). *Caracterización regional de las problemáticas asociadas a las drogas ilícitas en el departamento de Norte de Santander*. Bogotá: UNODC.
34. Valencia, D. (08 de junio de 2018). Entrevista 9. (F. Otálora, Entrevistador).

El advenimiento de los disturbios civiles e incidencia en la formulación de doctrina en operaciones de apoyo o asistencia militar desde el punto de vista de la inteligencia militar¹

LUIS FERNANDO MARTÍN CEPEDA^{2,*}

Resumen

El siguiente artículo de reflexión tiene como objetivo analizar el contexto de la protesta social en Colombia; en particular, el movimiento social popular que, como movimiento de masas, concentra el mayor número de manifestantes y que, a través de su causa, puede llegar a aumentar la confrontación con la Fuerza Pública, generando una latente amenaza de disturbio social que en muchas ocasiones adopta un carácter violento.

Por ende, pretende contribuir a la formulación de postulados que ayudarán a los tomadores de decisiones para la formulación o estructuración de un proyecto de doctrina en ese particular o fortalecer los estudios ya realizados referentes al tema. El texto es desarrollado a partir de cuatro apartados: 1) Amenazas armadas en zonas de disturbios sociales, 2) Conformación de las ZVTN (Zonas Veredales de Transición y Normalización), 3) ZRC (Zonas de Reserva Campesina), y 4) Zonas de Resguardos Indígenas en Colombia.

Palabras clave: seguridad nacional, movimientos sociales, seguridad ciudadana, protesta social, fuerza pública.

Clasificación JEL: K40, N46, Z00.

¹ Artículo de Reflexión.

² Administrador de Empresas; Magíster en Inteligencia Estratégica, Escuela de Inteligencia; Magíster en Relaciones y Negocios Internacionales, Universidad Militar Nueva Granada.

* martincaballero1129@gmail.com

Fecha de recepción:
10 de febrero de 2019.

Fecha de aceptación:
15 de julio de 2019.

Para citar este artículo:
Martín, L. (2019). El advenimiento de los disturbios civiles e incidencia en la formulación de doctrina en operaciones de apoyo o asistencia militar desde el punto de vista de la inteligencia militar. *Perspectivas en inteligencia*, 11(20): 71-113.

The advent of civil disturbances and incidence in the formulation of doctrine in support operations or military assistance from the point of view of military intelligence

Abstract

The following reflection article aims to analyze the context of social protest in Colombia; in particular, the popular social movement that, as a mass movement, concentrates the largest number of protesters and that, through its cause, can increase the confrontation with the Public Force, generating a latent threat of social unrest that on many occasions assumes a violent character.

Therefore, it aims to contribute to the formulation of postulates that will help decision-makers to formulate or structure a doctrine project in this regard or to strengthen studies already carried out on the subject. The text is developed from four sections: 1) Armed threats in areas of social unrest, 2) Conformation of the ZVTN (Rural Zones of Transition and Normalization [spanish acronym]), 3) ZRC (Farmer Reservation Zones [spanish acronym]), and 4) Indigenous Guard Zones in Colombia.

Keywords: national security, social movements, citizen security, social protest, public force.

JEL classification: K40, N46, Z00.

O advento de distúrbios civis e incidência na formulação de doutrina em operações de apoio ou assistência militar do ponto de vista da inteligência militar

Resumo

O artigo de revisão a seguir tem como objetivo analisar o contexto de protesto social na Colômbia, em particular o movimento social popular que, como movimento de massa, concentra o maior número de manifestantes e que, por sua causa, pode aumentar o confronto com os Força Pública, gerando uma ameaça latente de distúrbio social que, em muitas ocasiões, assume caráter violento.

Portanto, visa contribuir para a formulação de postulados que ajudarão os tomadores de decisão a formular e / ou estruturar um projeto de doutrina a esse respeito ou fortalecer os estudos já realizados sobre o assunto. O texto é desenvolvido em quatro seções: 1. Ameaças armadas em áreas de agitação social 2. Conformação da ZVTN (Zonas de Transição e Normalização Rural [acrônimo em espanhol]) 3. ZRC (Zonas de Reserva Camponesa [acrônimo em espanhol]) e 4. Zonas de Reservas Indígenas na Colômbia.

Palavras-chave: segurança nacional, movimentos sociais, segurança cidadã, protesto social, força pública.

Classificação JEL: K40, N46, Z00

Siglas o acrónimos

ACVC	: Asociación de Campesinos del Valle del Río Cimitarra
ASCAMCAT	: Asociación de Campesinos del Catatumbo
CAIMI	: Comando de Apoyo de Combate de Inteligencia Militar
CIDH	: Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CINEP	: Centro de Investigación y Educación Popular
CPI	: Corte Penal Internacional
ESMAD	: Escuadrón Móvil Antidisturbios de la Policía Nacional
FARC	: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FF.MM.	: Fuerzas Militares (Ejército Nacional - Armada Nacional - Fuerza Aérea)
GAO	: Grupos Armados Organizados
GDO	: Grupos Delincuenciales Organizados
MANE	: Mesa Amplia Nacional Estudiantil
MOVICE	: Movimiento de Víctimas del Estado
OIT	: Organización Internacional del Trabajo
ONG	: Organizaciones No Gubernamentales
ONU	: Organización de Naciones Unidas
PIDCP	: Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos
PIDSEC	: Pacto Internacional de los Derechos Sociales, Económicos y Culturales
PONAL	: Policía Nacional
PTN	: Puntos Transitorios de Normalización
ZVTN	: Zonas Veredales Transitorias de Normalización

Introducción

La protesta social se fundamenta como respuesta de la acción colectiva a las políticas emitidas por el Gobierno y las autoridades, son el reflejo del descontento e inconformismo de la sociedad civil, por lo que su accionar es una lucha por el reconocimiento de derechos y beneficios en la clásica condición de subordinación. Sin embargo, las protestas sociales en el siglo XXI han tenido un nuevo desarrollo, se han articulado los intereses de movimientos sociales, agrupaciones de personas por sectores, sindicatos, centrales obreras, entre otros, que han permitido la colectivización de las marchas, todo esto es gracias a los avances de las tecnologías de información y comunicación que cada día permiten que más personas se encuentren interconectadas.

Como indica la Constitución Política de Colombia de 1991, art. 37: “Toda parte del pueblo puede reunirse y manifestarse pública y pacíficamente”, dando a lugar que, en algunos casos estas manifestaciones sociales se tornan de carácter violento generando diferentes tipos de disturbios civiles que afectan la institucionalidad del Estado que se debe enfrentar a nuevas fuerzas sociales que protestan en algunas ocasiones de manera violenta. A partir de la teoría de los movimientos sociales, específicamente la protesta como expresión social que ha sido trascendente desde principios del siglo XX hasta hoy por su búsqueda de reivindicaciones, y con el objetivo de cambio social, con diversos efectos dependiendo del periodo histórico y el tipo de protesta.

Todo lo anterior se convierte en la razón por la cual es necesario hacer una revisión de los factores y efectos producidos por el movimiento social. Permitiendo interpretar ¿Por qué el advenimiento de los disturbios civiles e incidencia en la formulación de doctrina en operaciones de apoyo y/o asistencia militar desde el punto de vista de la inteligencia militar? Por consiguiente, el siguiente artículo de revisión pretende aportar a los actuales estudios ya realizados, bajo el contexto legal, su trascendencia y características, identificando los factores y efectos que permiten u otorgan una posición pacífica o violenta a la protesta social, sin olvidar el conglomerado social de un país como Colombia y su interacción estratégica en un contexto global.

Amenaza armada en zonas de disturbios civiles

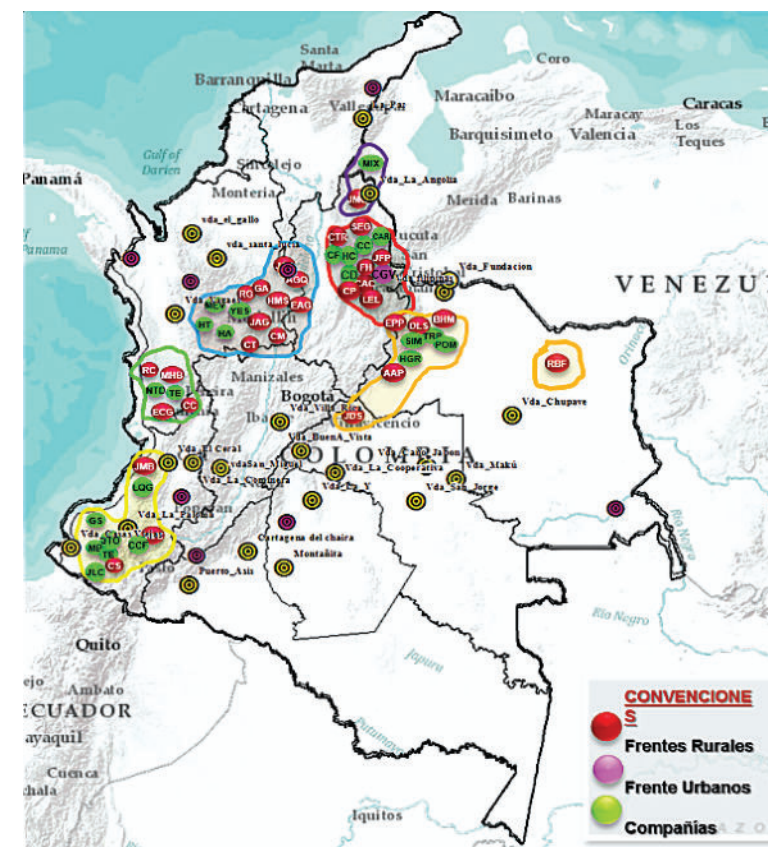
Áreas de ubicación de la amenaza ELN

Los integrantes de este grupo, autodenominado ELN, en sus documentos rectores expresan lo siguiente:

Nuestro nombre es Ejército de Liberación Nacional. En él recogemos el legado de nuestros hombres y nuestra historia. Nos llamamos Ejército, por nuestro carácter de Organización en guerra, que combate al enemigo hasta vencer. Somos de Liberación Nacional, recogiendo nuestros objetivos estratégicos, de una patria libre de la explotación, Soberana y Socialista.

Se autodefinen como una organización político militar, fundamentada en la ideología marxista leninista y pro revolución cubana, cuyo objetivo es la toma del poder por la vía armada para implantar un sistema de gobierno socialista.

FIGURA 1. Áreas de ubicación de la amenaza ELN.



Fuente: CAIMI.

Frente de Guerra Norte

El área base de las dos estructuras que conforman el Frente de Guerra Norte (Frentes José Manuel Martínez Quiroz y la compañía Mixta o Libardo) está localizada, de manera estratégica, en 72 hectáreas conformadas por la serranía

del Perijá (Venezuela) y las riberas de los ríos Guasare y Sucuy, límite de las poblaciones de Villas del Rosario y Machiques Estado del Zulia (Venezuela), lo que favorece la sostenibilidad de las estructuras que hacen parte de mencionado frente. Su principal estrategia está orientada a la protección de los principales cabecillas, quienes paulatinamente se han refugiado en territorio venezolano, permaneciendo alejados de la ofensiva desplegada por las Fuerzas Militares y de Policía en territorio colombiano, desconociéndose planes y proyecciones terroristas del frente de guerra en el país.

Frente de Guerra Nororiental

En la actualidad, el Frente de Guerra Nororiental está integrado aproximadamente 428 subversivos, de los cuales alrededor de un 30% se encuentra asentado en territorio venezolano, para garantizar la seguridad de los integrantes del COCE-DINAL. Desde este emplazamiento, el frente viene ejerciendo un trabajo político organizativo, como primera medida ofensiva contra la fuerza pública que realiza operaciones militares en la zona.

Las estructuras que integran este frente de guerra se encuentran enfocadas en actividades de consecución de material logístico y de insumos para las actividades ilícitas de narcotráfico y participa y protege todas las etapas de esta actividad ilegal, mediante alianzas tácticas con las FARC y GAO, siendo el principal medio de financiación del frente. Su presencia se concentra en el área de los municipios de Tibú, Hacarí, El Tarra, Teorama, Convención, San Calixto, El Carmen, Sardinata y Cúcuta, ubicados en la región del Catatumbo del departamento de Norte de Santander.

Frente de Guerra Oriental

Este frente de guerra es el más fuerte del ELN desde el punto de vista armado y lo integran actualmente más de 295 terroristas en armas. El área base principal de la organización se encuentra conformada por la línea de frontera, en donde se encuentran refugiados los principales cabecillas de la organización y está circunscrita al sector de las selvas del Cutufi del estado de El Nula, en territorio venezolano; desde este sector vienen traficando con material de guerra, coordinando las actividades del narcotráfico y, en especial, les permite realizar movimientos hacia sitios donde puedan planear y ejecutar reuniones con dirigentes políticos, indígenas y población civil rural para realizar trabajo político organizativo (TPO), fuertemente enfocado hacia el área del departamento de Arauca en territorio colombiano.

El departamento de Arauca, a su vez, es considerado como la zona de retaguardia del Frente de Guerra Oriental, como consecuencia de los factores sociopolíticos que permiten la creación de bases de apoyo y guerrillas locales (milicias), siendo el principal apoyo para el desarrollo de acciones terroristas en coordinación con otras estructuras, siendo las de mayor incidencia el frente Domingo Laín Sanz y la compañía Simacota.

Frente de Guerra “Darío Ramírez Castro”

Hoy día este frente de guerra lo integran aproximadamente 290 terroristas, desplegados en tres (3) subregiones que el ELN considera estratégicas para su transversalidad, como son las finanzas, el trabajo político organizativo y las razones históricas: el nordeste de Antioquia –por su potencial en recursos naturales y corredor de movilidad–, al igual que el Bajo Cauca y el sur de Bolívar, por la rentabilidad y ubicación estratégicas de cultivos ilícitos y su riqueza en recursos naturales, especialmente en oro.

Las estructuras del frente de guerra DRC tienen como área base la Cuchilla de Guamuco, ubicada en los límites entre los departamentos de Bolívar y Antioquia –la cual sirve de protección a los frentes Guillermo Ariza, Resistencia Guamuco, Héroes y Mártires de Santa Rosa, y Héroes de Tarazá–, como zona complementaria para el refugio de sus principales cabecillas y la coordinación y ejecución de actividades de explotación aurífera y narcotráfico con terroristas de las FARC.

Frente de Guerra Occidental

La injerencia delictiva de las estructuras que integran este frente de guerra –conformado por aproximadamente 194 terroristas– es significativa, en tanto que el territorio que afectan es en el que más cómodo se encuentran, debido a que en los más de 46.000 kilómetros cuadrados del Alto Baudó chocono no necesitan compartir sitios específicos con las FARC o con los GAO. Asimismo, la ausencia de vías de comunicación terrestres hace que las operaciones militares se limiten a las vías fluviales, donde son detectadas fácilmente por los milicianos y colaboradores del ELN.

El área de retaguardia del Frente de Guerra Occidental se encuentra ubicada sobre los territorios de los resguardos indígenas en los municipios de Tadó y Bagadó (Chocó), que se vienen utilizando como zonas de entrenamiento, trabajo político organizativo y de masas.

Las actividades delincuenciales de este frente de guerra están centradas en el reclutamiento y adoctrinamiento de las comunidades indígenas y afro descendientes; la extorsión a los madereros, mineros y contratistas de obras públicas de la región y, en el caso de los resguardos, como centros de acopio logístico para sus estructuras.

Frente de Guerra Suroccidental

Este frente de guerra lo integran aproximadamente 265 terroristas, los cuales se encuentran desplegados desde el municipio del Tambo (Cauca) –en los límites con el departamento del Valle–, siguiendo los corredores de los ríos Patía y Telembí, para pasar por los municipios de Samaniego, La Cruz, Piedrancha y Guachavez (Nariño), entre otros; región compleja por los problemas socio económicos, la topografía, las condiciones atmosféricas y la carencia de vías de comunicación terrestres, lo que la hace apetecida para las actividades de narcotráfico.

En la zona confluyen el Frente de Guerra Suroccidental del ELN, las FARC y los GAO, disputándose el control del narcotráfico y el corredor de movilidad del río Telembí, donde el ELN actualmente cuenta con una unidad de acción entre el frente comuneros del sur (ELN) con las columnas móviles (FARC) Mariscal Sucre y Daniel Aldana.

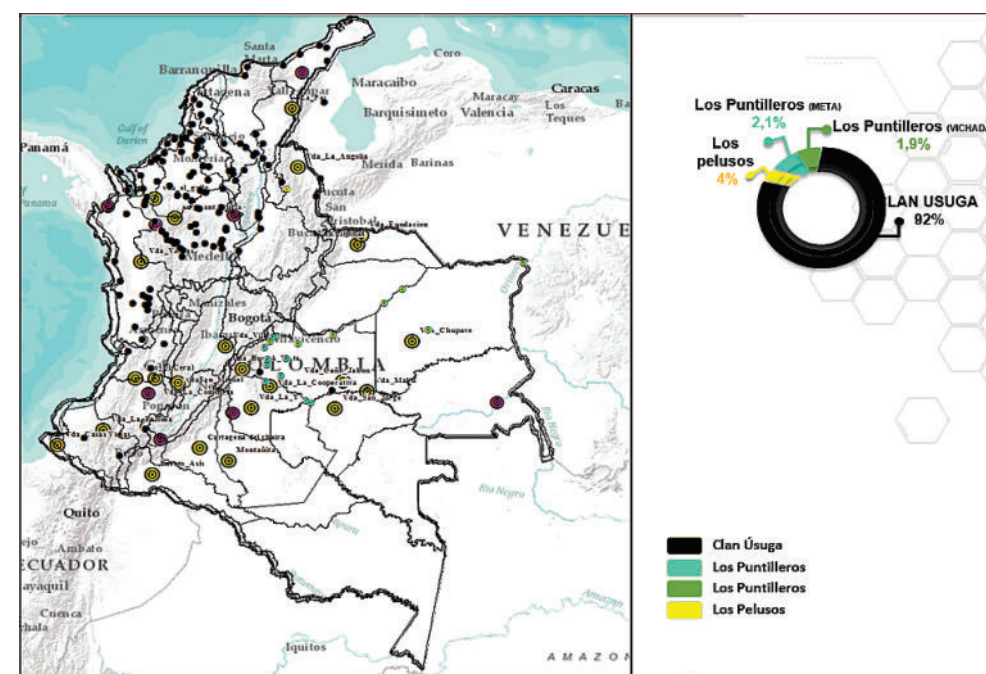
Áreas de ubicación de la amenaza GAO

Con el fin de proteger a la población y garantizar la vigencia de la Constitución y la ley, la Directiva 006 de 2015 establece el procedimiento para determinar la caracterización de Grupos Armados Organizados (GAO) y, en consecuencia, decidir según su denominación y el marco jurídico aplicable a la hora de utilizar la fuerza. En este sentido, y conforme a las competencias legales y constitucionales, la Fuerza Pública enfrentará a los Grupos Armados Organizados (GAO) de manera autónoma o coordina.

Por su parte, la Policía Nacional enfrenta a los grupos de delincuencia de manera individual, salvo cuando ésta o la autoridad civil competente soliciten asistencia a las Fuerzas Militares. De igual forma, la Policía Nacional es la responsable de coordinar y realizar las labores investigativas y operacionales contra los grupos delictivos organizados.

Seguidamente se relacionan los GAO identificados que actúan tanto en territorio nacional como en regiones venezolanas.

FIGURA 2. Áreas de ubicación de la amenaza GAO.



Fuente: CAIMI.

EPL - “Pelusos”

El área de influencia del Frente Libardo Mora Toro de la GAML-EPL, comprende el área demarcada de los municipios de Hacarí, San Calixto, la Playa de Belén, parte norte de Abrego, parte nororiental de Ocaña, suroeste del municipio de El Tarra y noroeste del municipio de Sardinata corregimiento de San Pablo jurisdicción del municipio de Teorama (Norte de Santander - N/S).

Divididos en ocho comisiones, dentro de sus asentamientos principales se encuentran el corregimiento de las Juntas, veredas Filo Real, El Limón, Buenos Aires, Palmichales, la Vega de Castrillón, Agua Blanca, el Playón, Piedra de Cal, jurisdicción del municipio de Hacarí; el corregimiento de San Pablo jurisdicción del municipio de Teorama; la Laguna, Santa Catalina, El Espejo, San Ignacio, Cerro Verde, San Roque, San Jerónimo, Buenaventura, San Javier, El Limón, jurisdicción del municipio de San Calixto, así como el corregimiento de La Vega de San Antonio, jurisdicción del municipio de la Playa de Belén.

El EPL actualmente cuenta con un grupo que se autodenominó Partido Movimiento Político “Movimiento por la Constituyente Popular (MCP)”,

el cual pretende efectuar cogobierno con los líderes comunales afectos a la organización en los municipios de El Tarra, Hacarí y San Calixto.

La ocupación del área norte de los municipios de Teorama, Convención, Corregimiento de San Juanito y Honduras, reviste gran importancia para la organización pues tiene como objetivo consolidar la compra de pasta base de coca y el impuesto de la misma en mencionado sector. De igual forma se logró establecer que han venido realizando presencia continua en áreas que ocupan las FARC, en zona rural del Municipio de Tibú, con el fin de consolidar corredores de movilidad hacia la frontera para facilitar el transporte de narcotráfico.

“Clan del Golfo”

Continúa a la vanguardia de las modalidades de financiamiento a través de la producción y comercialización de estupefacientes en zonas aisladas donde la presencia del Estado es débil o nula, particularizando las zonas del Urabá antioqueño, norte y centro del Chocó, Magdalena Medio, sur de Córdoba, sur del Meta, occidente del Valle del Cauca y suroccidente de Nariño, donde la topografía del terreno y su geopolítica incide en el fortalecimiento del flagelo del narcotráfico y posteriormente en la sub fase del micro tráfico, actualmente en auge en las áreas metropolitanas de Bogotá, Medellín, Barranquilla, Cali y Cartagena. La intención del Clan del Golfo ha estado enmarcada en la coordinación de actividades ilegales, así como en organizar zonas de “paso” o “refugio”.

Áreas de injerencia:

- Bloque Central Urabá: municipios de Apartadó, Carepa, Chigorodó, Necoclí, Turbo, San Pedro de Urabá, San Juan de Urabá, Arboletes en Antioquia y los municipios de Unguía, Acandí, Riosucio en el Chocó.
- Bloque Pacificadores de Córdoba y Bajo Cauca: municipios de Tierralta, Valencia, Montelíbano, San José de Uré, Puerto libertador, Buenavista, Montería, Planeta Rica, la Apartada, Lorica, San Pelayo, los Córdoba, San Bernardo del Viento, en el departamento de Córdoba y los municipios de Yarumal, Briceño, Valdivia, Tarazá, Cáceres, Caucasia, El Bagre, Zaragoza, Segovia y Remedios en el departamento de Antioquia
- Bloque Juan de Dios Úsuga: municipios de Buriticá, Giraldo, Sopetrán, Cañasgordas, Frontino, Uramita, Maceo, Amalfi, Yolombó, Yalí, Vegachí, Puerto Berrío en el departamento de Antioquia.
- Bloque Libertadores del Pacífico: municipios de Quibdó, Istmina, Condoto, Cantón de San Pablo, Medio y alto Baudó, Medio San Juan en el departamento del Chocó.

Puntilleros Bloque Meta

De acuerdo con la reunión del día 6 de julio de 2016 con el CI3CO TIPO A de la PONAL de Villavicencio (Meta), el grupo armado organizado autodenominado Puntilleros del Bloque Meta delinque en los municipios de Villavicencio, Acacias, San Martín, Granada, San Carlos de Guaroa del departamento del (Meta) y en San José del Guaviare (Guaviare).

Áreas de injerencia:

- Villavicencio, Acacias y Granada: especialmente en los cascos urbanos, ubicados en las ollas apoderados del micrográfico.
- San Martín: veredas La periquera, Las gualas, Merey, Brisas del manacacias, Mundo nuevo, El Diamante, San Jorge, El Porvenir, Santa Isabel y El Silencio.
- Municipio de Mapiripán: La Jungla, El Amparo, Chaparral, La Cooperativa, Guacamayas, Danubio, La Virgen, Pueblo Seco, Pto. Siare, Pto. Alvira, La Virgen, Mocuare, Mitare, Vda. El Delirio, vereda El viento y Finca San Jorge de la vereda San Jorge.
- San Carlos de Guaroa: veredas El Barro, Isla Capri, La Raya, Rincón de Pajure, Palomas, Patagonia y Pesqueros.
- San José del Guaviare: especialmente en el casco urbano, La Tigrera, Palestina y algunos sectores del municipio de El Retorno.

Puntilleros - Bloque Vichada

Se logró conocer que alias “Tigre”, principal cabecilla de las disidencias Bloque Vichada, a raíz de la presencia constante de la banda narcotraficante “Los Rudos” o “Resistencia del Llano”, ordenó una intervención armada compuesta por una llamada “contra guerrilla”, estructurada por veinte (20) hombres quienes desplegaron sus actividades en el sector de la Trocha Ganadera (veredas Santa Lucía, San Francisco, La Taguara, El Morro, Campo Alegre, El Limón, Los Cábmulos, San Cristóbal, La Fuga, El Tricho, La Soledad), con el propósito de neutralizar o diezmar a “Los Rudos” ya que estarían adelantando exacciones económicas a la población, además de esgrimir las ganancias del negocio del narcotráfico en la región.

Su comportamiento criminal es fuerte en las actividades de narcotráfico en los departamentos del Vichada, Guaviare y Meta; su cabecilla principal es Arnulfo Guzmán Hernández alias “Tigre” y está conformado con un grupo aproximado

de 78 integrantes; su líder se destacaba por ser el responsable de múltiples extorsiones contra ganaderos y por el control de la salida de drogas ilícitas por la frontera con Venezuela y Brasil. Actualmente, la estructura transita a un estado de atomización por las actividades operacionales contra cabecillas, integrantes y finanzas.

Disidencia Frente 1 FARC “Armando Ríos”

El Frente 1 “Armando Ríos” del Bloque Oriental “Jorge Briceño Suárez” FARC, actualmente tiene como área base de injerencia delictiva los municipios El Retorno, Calamar y Miraflores en el departamento del Guaviare.

Áreas de injerencia:

- Municipio El Retorno Guaviare Veredas: La Unilla, San Lucas, Caño Azul, la Esmeralda, La Libertad, Caño Seco, El Recreo, Salto Gloria y La Paz.
- Municipio Calamar Guaviare. Veredas: La Primavera, Termale, la Cristalina, San miguel, Brisas del Itilla, Puerto Cubarro, Puerto polaco, Altamira, Argelia, La Floresta, Agua Bonita, Pueblo Seco, La Yuquera, la unión, Puerto nuevo y la Reforma.
- Municipio Miraflores Guaviare. Veredas: Puerto Colombia, Barranquilla, Palo Negro, Puerto Varas, Puerto Córdoba, Las Palmas, Caño Ciriza, Caño Las Flores, Caño Umari, Piñalito, Buenos Aires, Puerto Nare, Lagos del Dorado y Vuelta del Alivio.

En la actualidad la estructura permanece dentro de su área de injerencia sin cambios o movimientos de importancia (Figura 3).

El Frente 1 “Armando Ríos” / SAP-GAO, a cargo de Néstor Gregorio Vera Fernández (alias Iván Mordisco) como cabecilla de estructura, no acató y rechazó las orientaciones emitidas por el Secretariado de las FARC y delegados enviados desde La Habana (Cuba) de movilizarse hacia la “Zona de concentración” en el departamento del Meta, después de la firma del punto 3. *Fin del Conflicto y Cese al Fuego Bilateral, El Desarme y Desmovilización*, y continuó desarrollando actividades de narcotráfico, constreñimiento (cobro cuotas extorsivas/vacunas), minería ilegal (aurífera y comercialización de coltan) e instalación y adecuación A.E.I/Campos minados/áreas preparadas para la denominada “Defensa Estratégica” y preparación para el combate en caso de despliegue de unidades militares en su área de influencia (Meta, Guaviare).

FIGURA 3. Áreas de ubicación Recursos Naturales

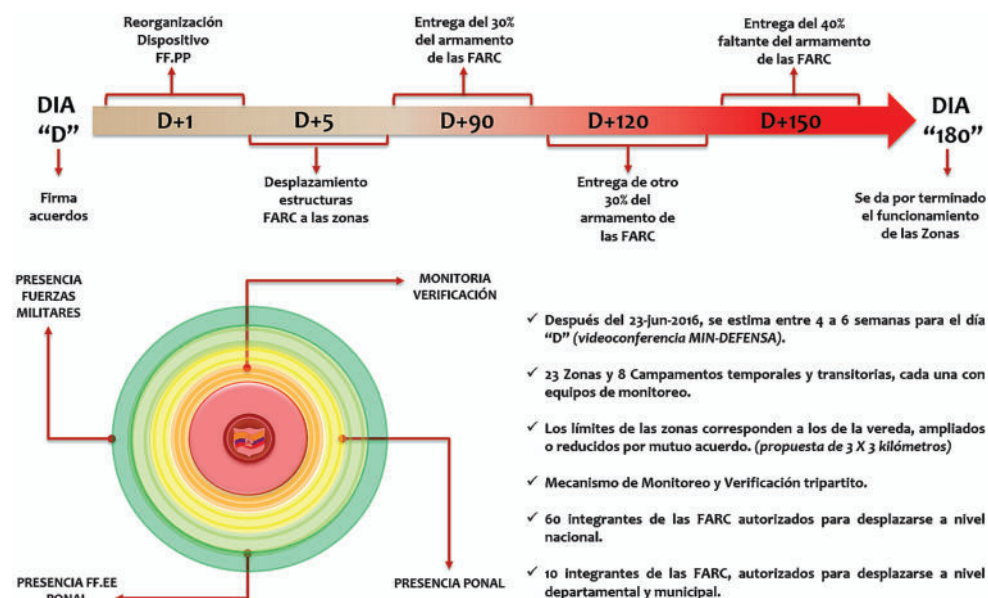


Fuente: CAIMI.

Conformación ZVTN (Zonas Veredales de Transición y Normalización)

El Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Consolidación de una Paz Estable y Duradera entre el Gobierno Nacional y las FARC, planteó la estructuración de unos tiempos en los cuales la estructura armada ilegal se concentraría en unos lugares definidos para allí dejara las armas e iniciar un proceso de reincorporación a la vida civil de sus integrantes, iniciando el tránsito a la legalidad y la preparación de la reincorporación de las FARC (Figura 4).

FIGURA 4. Acuerdo Gobierno Nacional - FARC.



Fuente: CAIMI.

¿Cuándo ocurrió el Día D?

El Nuevo Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz estable y duradera, firmado el 24 de noviembre de 2016, entró en vigor luego de su refrendación por parte del Congreso de la República.

En los términos que establece el acuerdo, el Gobierno y las FARC concertaron que el comienzo de su implementación tendría lugar el 1º de diciembre de 2016 –de ahora en adelante, el día D–. Entre las primeras acciones de implementación a realizar se encontraban aquellas relacionadas con el proceso de dejación de armas, el tránsito a la legalidad y la preparación de la reincorporación a la vida civil de los miembros y estructuras de las FARC.

¿Dónde se realizó el proceso de dejación de armas?

Se llevó a cabo en las 20 Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) y los siete Puntos Transitorios de Normalización (PTN) previamente acordados. Este procedimiento se pensó para ser monitoreado y verificado por el Mecanismo Tripartito de Monitoreo y Verificación (MM&V), encargado además de velar por el cumplimiento del Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo (CFHBD). Las Naciones Unidas, como componente internacional del Mecanismo, fue la encargada de recibir la totalidad de las armas.

Dentro de las ZVTN y los PTN, el Gobierno Nacional y las FARC garantizaron la plena vigencia del Estado Social de Derecho, lo que implica que el funcionamiento de las autoridades civiles no armadas se mantendrá activo sin limitaciones en estas zonas y puntos, y podrán seguir ejerciendo sus funciones sin perjuicio de lo acordado.

¿Cómo funciona el Mecanismo de Monitoreo y Verificación (MM&V)?

El MM&V tiene la misión de monitorear y verificar el cumplimiento de los protocolos y procedimientos acordados por el Gobierno Nacional y las FARC relacionados con el funcionamiento de las ZVTN y los PTN. El mecanismo está integrado por hombres y mujeres del Gobierno Nacional, de las FARC y del Componente Internacional (CI-MM&V).

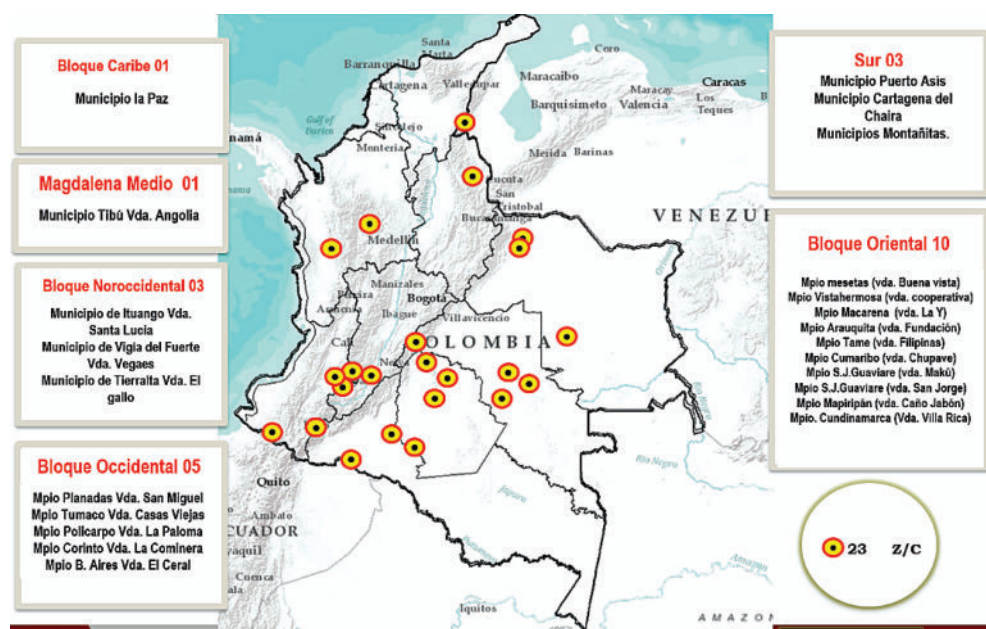
El componente internacional (CI-MM&V) es una misión política de la ONU, integrada por observadores no armados de países miembros principalmente de la CELAC. Preside en todas las instancias del MM&V y está encargado de dirimir controversias, presentar recomendaciones y generar reportes, según el presente mandato, que le ha sido otorgado con el objetivo de garantizar y brindar imparcialidad y transparencia al Acuerdo de CFHBD y DA. Por cada ZVTN y PTN, el MM&V instala una sede local en un lugar que le permita cumplir con eficiencia y eficacia sus funciones.

El MM&V consta de una instancia del orden nacional, ocho instancias regionales y unas instancias locales de monitoreo desplegadas en cada una de las ZVTN y PTN acordadas por el Gobierno Nacional y las FARC.

¿Qué son las ZVTN y los PTN?

Son áreas temporales y transitorias, definidas, delimitadas y concertadas entre el Gobierno Nacional y las FARC para llevar a cabo el proceso de dejación de armas e iniciar el tránsito hacia la legalidad de las FARC.

FIGURA 5. Zonas Veredales Transitorias de Normalización.



Fuente: CAIMI.

Tienen una extensión razonable que permite el monitoreo, verificación y acceso sin limitación del MM&V. Su tamaño se define teniendo en cuenta los límites de la vereda y accidentes geográficos, así como el número de integrantes de las FARC que están ubicados allí.

En sus objetivos engloba dos fines: a) Garantizar el cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y el proceso de dejación de armas y b) Iniciar la preparación para la reincorporación de las FARC a la vida civil, su acreditación y su tránsito a la legalidad.

¿Cuál era su duración inicial?

180 días a partir del día D+1 (2 de diciembre de 2016 al 31 de mayo de 2017).

¿Cuáles son las reglas de funcionamiento de las ZVTN y PTN?

Generales

- Se garantiza la plena vigencia del Estado Social de Derecho.
- En los campamentos de las FARC no hay, ni puede ingresar población civil en ningún momento.

- Durante la vigencia de las ZVTN, se suspende el porte y la tenencia de armas para la población civil dentro de dichas zonas.
- Las ZVTN no pueden ser utilizadas para manifestaciones de carácter político.
- En caso de presentarse algún hecho o circunstancia que requiera la presencia de la Policía Nacional o cualquier otra autoridad armada del Estado, se hace informando al MM&V, para que coordine el ingreso de acuerdo con los protocolos acordados por el Gobierno Nacional y las FARC.
- Las autoridades civiles no armadas que tienen presencia en las zonas permanecen y continúan ejerciendo sus funciones en las mismas. Pueden ingresar a las ZVTN y los PTN sin limitación alguna, con excepción de las áreas en donde estarán ubicados los campamentos de las FARC.

FIGURA 6. Puntos Territoriales de Normalización.



Fuente: CAIMI.

Relacionadas con las FARC

- Una vez que los miembros de las FARC han ingresado a las ZVTN y los PTN, el Gobierno Nacional suspende las órdenes de captura de la totalidad de los y las integrantes de la guerrilla, previa entrega por parte de las FARC de un listado de sus integrantes presentes en cada una de las zonas y puntos.
- Mientras las ZVTN estén en funcionamiento, las FARC se hacen responsables de sus combatientes dentro de las zonas y puntos.

- Por cada ZVTN y PTN, las FARC designa un grupo de 10 de sus integrantes que pueden movilizarse a nivel municipal y departamental en cumplimiento de tareas relacionadas con el Acuerdo de paz, además de un grupo de 60 de sus integrantes para hacer lo mismo a nivel nacional.
- Estos desplazamientos se darán de conformidad con los protocolos de seguridad establecidos en el Acuerdo. Los integrantes de las FARC cuentan con las medidas de seguridad acordadas con el Gobierno Nacional, para lo cual se dispone de dos equipos de protección por zona para los desplazamientos. Las salidas de las ZVTN se hacen con corresponsabilidad de los mandos de las FARC.
- La salida de los miembros de las FARC de los campamentos se hace sin armas y de civil, previo el almacenamiento de las armas en contenedores vigilados por el componente internacional del MM&V. Esto aplica también para los integrantes de las FARC que requieran salir para recibir atención médica especial que no se pueda brindar dentro de la ZVTN o PTN.
- El Componente Internacional del MMV tendrá a su cargo el control del armamento que se encuentre almacenado en los contenedores de cada zona.

¿Cuándo llegaron los integrantes de las FARC a las zonas y puntos?

Según lo previsto en el cronograma de Cese al fuego contenido en el Acuerdo, un día después del día D (2 de diciembre de 2016) la Fuerza Pública reorganizó el dispositivo de las tropas para facilitar el desplazamiento de las FARC a las ZVTN y los PTN.

Cinco días después del día D (6 de diciembre de 2016), las estructuras de las FARC (Frentes, Misiones, Comisiones, Unidades Tácticas de Combate y milicias) iniciaron su desplazamiento hacia las ZVTN y los PTN, siguiendo las rutas acordadas entre el Gobierno Nacional y las FARC.

El proceso de desplazamiento de las FARC se llevó a cabo hasta máximo 30 días después del día D (hasta el 31 de diciembre de 2016). Este proceso de llegada de las FARC a las zonas y puntos fue monitoreado y verificado por el MM&V.

¿Qué pasa dentro de las zonas y los puntos?

¿Qué hace el Gobierno Nacional en las zonas? El Gobierno Nacional, en acuerdo con las FARC, puso en marcha actividades necesarias para facilitar el tránsito a la legalidad de las FARC y medidas preparatorias para la reincorporación, que pueden incluir –entre otras– atención en salud y jornadas de cedulação.

¿Qué pueden hacer las FARC dentro de las ZVTN? En desarrollo del proceso de preparación para la reincorporación a la vida civil de sus combatientes, las FARC –en coordinación con el Gobierno Nacional–, pueden realizar actividades de capacitación de los (as) integrantes de las FARC en labores productivas, de nivelación en educación básica primaria, secundaria o técnica, de acuerdo con sus propios intereses.

Una vez los miembros de las FARC se encontraron en las ZVTN y los PTN, se puso en marcha los siguientes procesos que ocurrieron de manera paralela:

- 1) Dejación de armas de las FARC.
- 2) Censo socioeconómico de sus integrantes.
- 3) Proceso de acreditación e inicio del tránsito a la legalidad de sus miembros.

¿Qué es la dejación de armas?

Es un procedimiento técnico, trazable y verificable, mediante el cual la Organización de las Naciones Unidas (ONU) recibió la totalidad del armamento de las FARC.

Este proceso incluyó los siguientes procedimientos: registro, identificación, monitoreo y verificación de la tenencia, recolección, almacenamiento, extracción y disposición final. La seguridad del armamento, municiones y explosivos de las FARC estuvo garantizada por protocolos de seguridad que contemplaron el transporte, la manipulación, el almacenamiento y control de los mismos.

Cada zona y punto contaba con un único punto de almacenamiento de las armas para garantizar su control efectivo, ubicado en uno de los campamentos adentro de las zonas y puntos, y bajo permanente monitoreo y verificación por parte del componente internacional del MM&V.

La dejación de armas se completó en el día D+150 (1º de mayo de 2017) al concluir el 100% de la recolección y almacenamiento en contenedores del total del armamento en poder de las FARC. El MM&V expidió comunicados con los avances de cada una de las fases del procedimiento.

¿En qué consistió el censo socioeconómico de integrantes de las FARC?

Dentro de los sesenta (60) días siguientes al inicio de las ZVTN y PTN, la Universidad Nacional de Colombia realizó un censo socioeconómico de los miembros de las FARC con el propósito de obtener información necesaria para

facilitar su proceso de reincorporación a la vida civil (D+60, es decir al 30 de enero de 2017).

¿Para qué se realizó la acreditación de los miembros de las FARC?

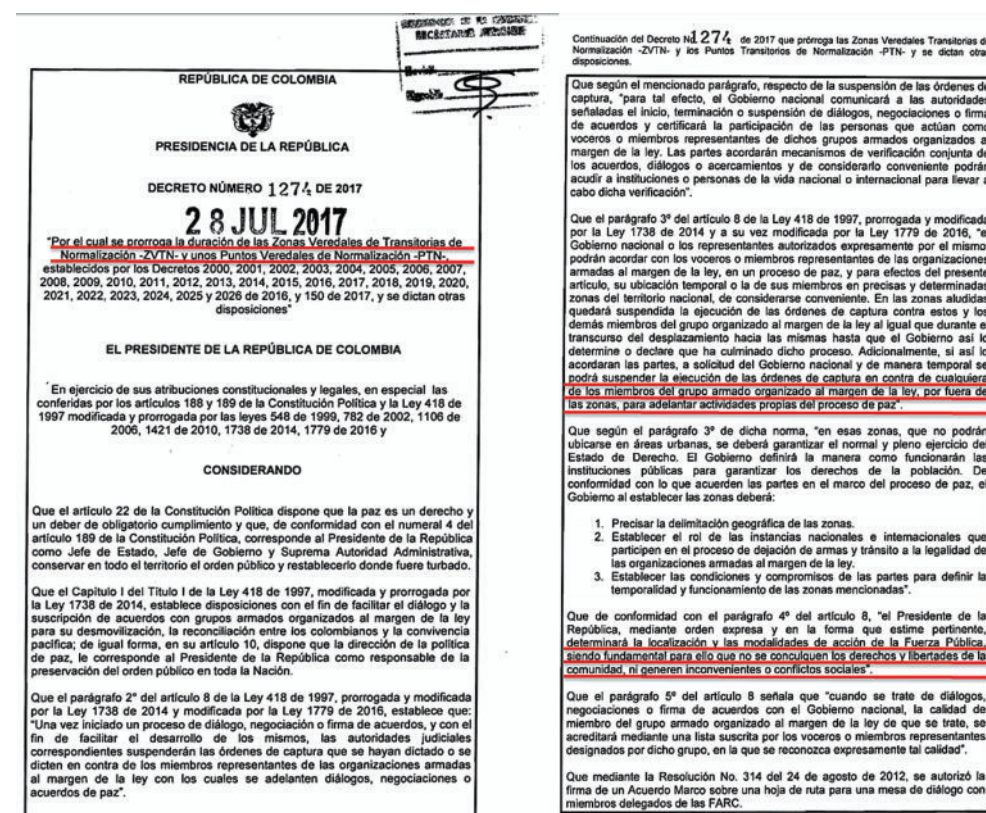
Como proceso de registro y verificación de los miembros de las FARC que se ejecutó en las ZVTN y los PTN, se configuró en un requisito para que los ex combatientes pudieran acceder y participar en todas las medidas de reincorporación acordadas en el Acuerdo Final, sin perjuicio de lo establecido en el acuerdo de creación de la Jurisdicción Especial para la Paz.

Prórroga de la duración de las ZVTN y PTN

El Gobierno Nacional, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales, emitió el Decreto 1274 del 28 de julio de 2017 “por el cual se prorroga la duración de las Zonas Veredales Transitorias de Normalización –ZVTN– y unos Puntos Territoriales de Normalización –PTN–, establecidos por los Decretos 2000 (...) y se dictan otras disposiciones”, para efectos de dotar de seguridad jurídica al proceso y que el componente internacional del Mecanismo de Monitoreo y Verificación –CI-MM&V– culminara las actividades del proceso de extracción de armas conforme a los procedimientos convenidos en los respectivos protocolos del Acuerdo Final, tareas que debían iniciar a más tardar el 31 de julio y terminar máximo el 15 de agosto de ese año, de forma paulatina, progresiva y de conformidad con el artículo 2º del mencionado decreto (Figura 7).

La duración de las ZVTN y los PTN, prorrogadas por el Decreto 901 de 2017 hasta el 15 de agosto de 2017, se amplió sin perjuicio de que la fecha de cierre se anticipara para cada zona o punto en el cual se hubiese culminado el proceso de extracción de armas, día en el cual concluiría dicha zona o punto.

FIGURA 7. Decreto 1274 del 28 de julio de 2017 - Transformación ZVTN.



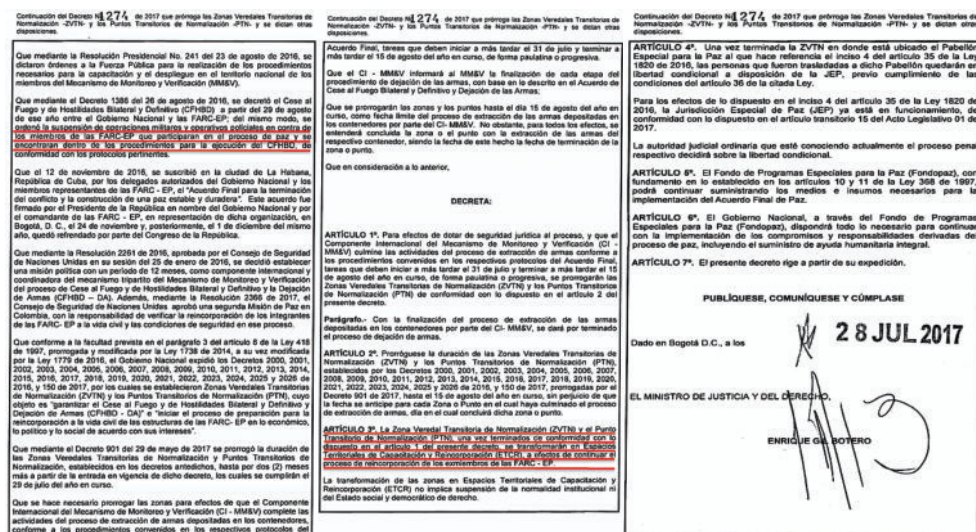
Fuente: Presidencia de la República.

Transformación de las ZVTN y los PTN en ETCR

Mediante la Resolución 2261 de 2016, aprobada por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en su sesión del 25 de enero de 2016, se decidió establecer una misión política con un periodo de 12 meses, como componente internacional y coordinadora del mecanismo tripartito del Mecanismo de Monitoreo y Verificación del proceso del cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y la dejación de armas (CFHBD-DA), aprobando una segunda misión de paz en Colombia, con la responsabilidad de verificar la reincorporación de los integrantes de las FARC a la vida civil y las condiciones de seguridad en ese proceso.

Por ende, una vez concluidas las ZVTN y los PTN, de conformidad con lo dispuesto en el artículo primero del decreto, se transformaron en Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR), a efectos de continuar el proceso de reincorporación de los ex miembros de las FARC.

FIGURA 8. Decreto 1274 de 2017 - Transformación ZVTN en



Fuente: Presidencia de la República.

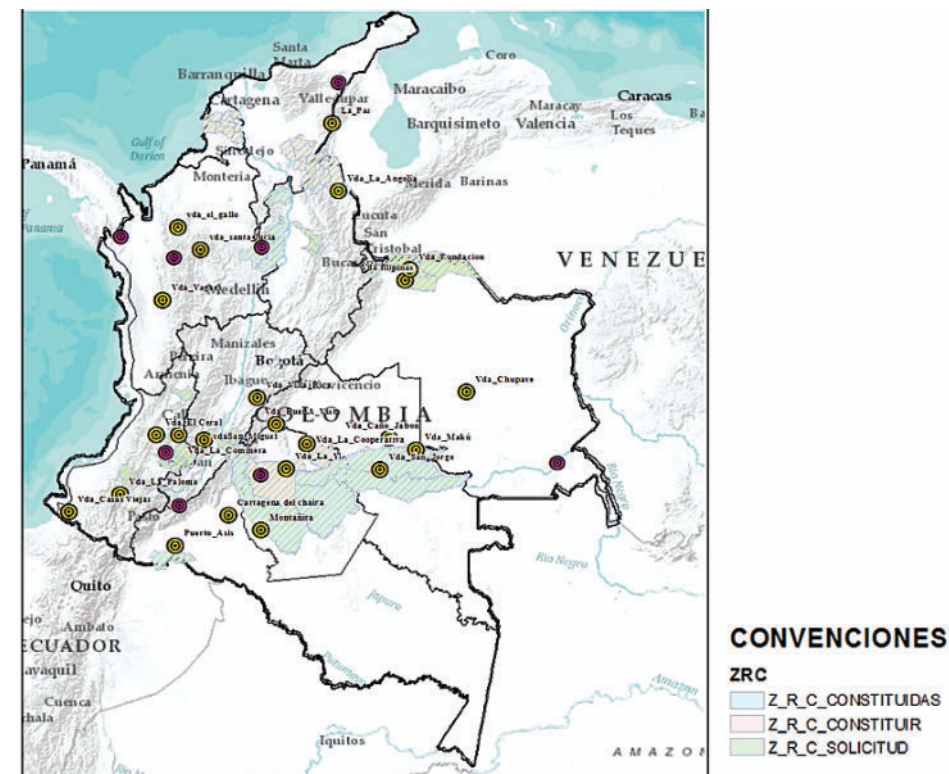
Estructuración de las Zonas de Reserva Campesina (ZRC)

Definición de las ZRC y su caracterización como figura jurídica

La Zona de Reserva Campesina (ZRC) tiene sus desarrollos en tres legislaciones diferentes (ver Anexo I - Legislación vigente sobre ZRC). Está consignada originalmente en la Ley 160 de 1996, en el capítulo XIII denominado Colonizaciones, zonas de reserva campesina y desarrollo empresarial, donde se definen los principios orientadores de la política sobre colonización, donde se plantea una definición inicial sobre la figura y se define la acción del Estado. También se hace referencia brevemente a los Planes de Desarrollo Sostenible (PDS).

Posteriormente, en el Decreto 1777 de 1996 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural –por el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo XIII de la Ley 160 de 1994–, se estableció el ámbito de aplicación, el objeto, los objetivos, la acción institucional y las acciones de inversión en relación con los PDS. Finalmente, el Acuerdo 024 de 1996 de la Junta Directiva del INCORA fijó los criterios generales y el procedimiento para seleccionar y delimitar las Zonas de Reserva Campesina, avanzando en la delimitación de los objetivos, las excepciones, los procesos administrativos para el trámite de constitución de las zonas, los procesos de adquisición de tierras, los criterios sociales y económicos de elegibilidad y los planes de desarrollo sostenible entre otros.

FIGURA 9. Zonas de Reserva.



Fuente: CAIMI.

A continuación, se presenta una breve descripción de la figura jurídica en relación con su objetivo, ámbito de aplicación, acción institucional y planes de desarrollo sostenible con base en lo que se encuentra definido en las tres legislaciones mencionadas.

Definición, objeto y objetivos

En la Ley 160 de 1994 se define la ZRC como “las áreas geográficas que sean seleccionadas por la Junta Directiva del INCORA, teniendo en cuenta las características agroecológicas y socioeconómicas regionales”. Según esta definición, contenida en el artículo 80° del capítulo de la ley en mención, es en los reglamentos respectivos de esta ley donde se indicaron las extensiones mínimas y máximas que se podrían adjudicar, determinadas en Unidades Agrícolas Familiares (UAF).

Posteriormente, el Decreto 1777 puntualizó el objeto de estas zonas, definiendo que en estas se propone “(...) fomentar y estabilizar la economía

campesina, superar las causas de los conflictos sociales que las afecten y, en general, crear las condiciones para el logro de la paz y la justicia social en las áreas respectivas” (art. 1º). Este decreto también definió los objetivos de la misma, los cuales están relacionados con el control de la frontera agropecuaria, la corrección de los fenómenos de concentración de la propiedad, la creación de condiciones para el desarrollo sostenible de la economía campesina, el acceso por parte de los colonos y campesinos a tierras baldías, la ejecución de políticas de desarrollo rural y el fortalecimiento de los espacios de concertación social y política entre el Estado y las comunidades rurales.

En el Acuerdo 026 se le suman, a los anteriores objetivos, la superación de causas que originan conflictos de orden social, la preservación del orden público y el apoyo a programas de sustitución de cultivos de uso ilícito.

También se hizo mención a la protección y conservación del medio ambiente, y se consignó que la figura tendría el apoyo del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, del Sistema Nacional Ambiental y de otros organismos públicos y privados, quienes serían los responsables de la formulación, financiación y ejecución de planes de desarrollo sostenible y de otras actividades, investigaciones, programas y proyectos que se adelantarán en las zonas de reserva campesina.

Ámbitos de aplicación

Según el artículo 81º de la Ley 160 de 1994, “las zonas de colonización y aquellas en donde predomine la existencia de tierras baldías, son zonas de reserva campesina”. Esta definición, que limita la constitución de ZRC a tierras baldías y de colonización, fue modificada por el artículo 1º del Decreto 1777 que incluyó, en el ámbito de aplicación de esta figura jurídica, “las áreas geográficas cuyas características agroecológicas y socioeconómicas requieran la regulación, limitación y ordenamiento de la propiedad o tenencia de predios rurales”.

Este mismo decreto abrió la posibilidad de que las mismas fueran establecidas en las zonas de amortiguación del área de Sistema de Parques Nacionales Naturales. También permitió que fueran sustraídas áreas de Reserva forestal Protectora para la constitución de las mismas.

Finalmente, el Acuerdo 024 demarcó unas excepciones para la constitución de las zonas, siendo estas: a) áreas comprendidas en dentro del Sistema Nacional de Parques Nacionales Naturales, b) territorios indígenas, comunidades negras,

d) Zonas de Desarrollo Empresarial y e) aquellas reservadas por el INCORA u otras entidades públicas para otros fines.

Acción institucional

El artículo 79, que fundamentó la política del Estado frente a la colonización y las tierras baldías, afirmó que estas deben estar sujetas a las políticas de los ministerios de Agricultura y del Medio Ambiente, y a las disposiciones relacionadas con los recursos naturales renovables y del medio ambiente. También definió que estas acciones estarían orientadas a regular el acceso a la propiedad rural, fomentando la pequeña propiedad campesina y evitando así la descomposición de la economía campesina del colono.

En este mismo artículo también se afirmó que se tendrían en cuenta “las reglas y criterios sobre ordenamiento ambiental territorial, la efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de los campesinos, su participación en las instancias de planificación y decisión regionales y las características de las modalidades de producción” (artículo 79). En el Decreto 1777, la acción institucional comprometió su ejecución bajo condiciones preferenciales en cuanto al otorgamiento de subsidios, incentivos y estímulos en favor de la población campesina en materia de créditos agropecuarios, capitalización rural, adecuación de tierras, desarrollo de proyectos alternativos, modernización y el acceso ágil y eficaz a los servicios públicos rurales.

Planes de Desarrollo Sostenible

La Ley 160 de 1994 estableció la formulación y ejecución de planes de desarrollo con la participación obligatoria de los alcaldes de los municipios comprometidos y de las organizaciones representativas de los intereses de los colonos. Ese mismo articulado determinó que, en la reglamentación de la figura, se incluyeran las normas básicas para regular la conservación, protección y utilización de los recursos naturales bajo el criterio de desarrollo sostenible.

Posteriormente, el Decreto 1777, en el artículo 4, comprometió al Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural, así como a los fondos Nacional de Regalías, Nacional Ambiental y Ambiental de la Amazonia y los Planes y Programas Especiales del Gobierno Nacional, con la inversión social rural definida en los planes de desarrollo de las zonas.

A este respecto, determinó que las comunidades campesinas intervinieran a través de las instancias de planificación y decisión regionales contempladas en

la Ley 160 de 1994 y abrió la posibilidad para que se crearan otras instancias orientadas al cumplimiento de este propósito. De igual manera, reiteró que los proyectos de financiación y cofinanciación formulados para las Zonas de Reserva Campesina tendrían que tener en cuenta estos planes de desarrollo y considerar las características agroecológicas y socioeconómicas regionales.

Finalmente, el Acuerdo 026 determinó que estos planes de desarrollo sostenible fueran preparados por los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, las instituciones públicas y privadas y las organizaciones representativas de los intereses de los colonos y campesinos de la zona, como parte de los procedimientos para la constitución de las ZRC.

Las ZRC y las organizaciones campesinas: creación y apropiación de una herramienta para la defensa del territorio

Hasta el momento se ha caracterizado la figura de ZRC desde las definiciones legales y las reglamentaciones que han hecho operativa la figura. Sin embargo, este esfuerzo sería insuficiente si no se ilustra la historia de creación de la misma. A continuación, se presenta una breve reseña de sus orígenes, que se produce como resultado de las luchas campesinas plasmadas en movilizaciones y protestas en busca de la titulación de las tierras, la seguridad y la atención del Estado para la protección de sus derechos.

Las zonas de reserva campesina se entienden como una reivindicación surgida en torno a algunas comunidades campesinas organizadas, la cual se fue complejizando hasta adquirir el carácter de ley (Ortiz et al., 2004). Según Mondragón (2003), la práctica de la reserva campesina antecede a la idea de la formalización de la misma en la legislación agraria, pues nace de la lucha de los campesinos por detener la expansión del latifundio sobre sus propiedades.

Este autor, que ha estudiado los procesos organizativos de los campesinos en Colombia, afirma que la figura materializa la aspiración de los campesinos de desarrollar su economía y participar decisiva y adecuadamente en la economía nacional. Considera que las luchas de siglo XX de los campesinos se reivindican la tierra no solamente desde una visión individual, sino dentro de las dinámicas comerciales y regionales de gestión campesina del territorio.

Según Fajardo (2000), los antecedentes de las ZRC pueden rastrearse a 1985, en la zona de colonización que se extiende a lo largo de las márgenes de los ríos Duda, Losada, Guayabero y Guaviare, en el Meta y el Guaviare, en donde las economías locales se habían fundamentado desde varios años atrás en el

cultivo de coca. Debido al decaimiento de esta economía, los colonos vieron agudizadas sus condiciones de pobreza y se movilaron para reclamar del Estado la ausencia de inversiones sociales. Una de las reivindicaciones solicitadas era la titulación de las tierras que habían venido trabajando, las cuales estaban dentro del Parque Natural de La Serranía de la Macarena, y esta solicitud implicaba el re linderamiento y la zonificación del área.

Según Fajardo, fueron campesinos de la cuenca del río Duda quienes, bajo el propósito de avanzar en el ordenamiento y estabilización de este territorio, le propusieron al INCORA que se les titulara la tierra en medianas extensiones a cambio de su compromiso de preservar los bosques y demás recursos naturales aún existentes. Y esta es la idea que subyace en las definiciones que fueron plasmadas posteriormente en la legislación colombiana como ZRC.

Sin embargo, el proceso de concreción de esta política pública no ha sido sencillo; por el contrario, ha estado marcado de movilizaciones por parte de las organizaciones sociales y de negociaciones con el sector político y legislativo de país. Es necesario recordar que esta figura está contenida en la Ley 160, la cual también determinó el mercado asistido de la tierra como el único mecanismo de distribución de la misma en Colombia. En el proceso de formulación de esta ley se dio un agitado contexto de movilización social de diferentes sectores agrarios, los cuales se oponían a este mecanismo, que culminó en un proceso de negociación entre el Estado y el Consejo Nacional de Organizaciones Agrarias e Indígenas de Colombia (CONAIC). Las organizaciones agrupadas en este consejo presentaron un proyecto de ley alternativo que incluía la figura jurídica de las ZRC. Así, en medio de movilización, protestas y negociaciones, se logró incluir en la mencionada ley esta figura jurídica.

A pesar de la pertinencia de las ZRC para la solución de muchas de las problemáticas agrarias del país, esta figura no fue implementada inmediatamente. Son las protestas de las comunidades de las zonas cocaleras de Putumayo, Caquetá, Cauca, Sur de Bolívar y Guaviare, desarrolladas en 1996 a raíz de los controles a los insumos para el procesamiento de hoja de coca, la persecución y estigmatización de los productores y las fumigaciones que afectaban tanto los cultivos de uso ilícito como los de subsistencia, las que presionaron la reglamentación de la figura y la declaración de las primeras ZRC.

Fue este proceso social el que instigó la promulgación del Decreto 1777 –ya mencionado en el apartado anterior–, en el marco de las reivindicaciones de los campesinos relacionadas con el acceso a tierras y asistencia técnica como un camino a la búsqueda de alternativas para la sustitución de los cultivos de uso

ilícito Estas movilizaciones también incluyeron, en su pliego de negociaciones, la creación de las primeras ZRC: la de Guaviare (Tomachipán, en San José del Guaviare y Calamar), Caquetá (El Pato, en San Vicente del Caguán) y Bolívar (Morales y Arenal). En 1997, la Junta Directiva de INCORA constituyó la primera ZRC en parte de los municipios de San José, El Retorno y Calamar. Posteriormente, en este mismo año fue constituida la segunda ZRC en las localidades del Pato Balsillas (ver Anexo III - Zonas de Reserva Campesina Constituidas 1997-2011).

Sin embargo, la constitución formal de las mismas no era suficiente para concretar la idea de las ZRC. Después de la creación de las primeras zonas se hizo evidente que el gobierno no contaba con los insumos técnicos y metodológicos para cumplir con lo que la figura jurídica se proponía. Por esta razón, en octubre de 1998, se inicia la ejecución de un proyecto experimental con financiación del Banco Mundial denominado Proyecto Piloto de Zonas de Reserva Campesina (PPZRC).

Este se proponía diseñar una metodología replicable para la organización y funcionamiento de las ZRC. Se desarrolló en tres zonas piloto: Pato Balsillas en el departamento de Caquetá; la conformada por los municipios de San José, El Retorno y Calamar en el departamento de Guaviare y la ZRC del municipio de Cabrera, organizada en el año 2000.

Este proyecto, que culminó el 31 de diciembre de 2003, asumió el reto de desarrollar mecanismos de aproximación y concertación con la comunidad, y de coordinación con la institucionalidad pública en estas zonas, dentro de un modelo novedoso de gestión de desarrollo territorial y local.

Como parte de los productos de este proceso se evidencia un conglomerado de experiencias y conocimientos y el desarrollo de instrumentos en el marco de la figura jurídica en mención. En los materiales de este proyecto es posible encontrar una evaluación de los resultados alcanzados que son susceptibles de replicar y la formulación de elementos de lo que podría ser una estrategia nacional de constitución y operacionalización de las ZRC.

A pesar de la importancia de estos procesos, después de la culminación del proyecto en mención, la atención del Estado hacia la figura fue nefasta. Durante los dos periodos del ex presidente Álvaro Uribe, la estigmatización de la figura jurídica y de las organizaciones involucradas en los procesos de constitución de las mismas se agudizó, hasta el punto de que la ZRC del Valle del Río Cimitarra fue suspendida y ninguna otra fue constituida. Los planes de

desarrollo sostenible no recibieron el acompañamiento necesario, razón por la cual los procesos adelantados hasta ese momento se estancaron, mientras que la violencia y represión contra las organizaciones sociales se incrementó.

Sin embargo, el PPZRC y los procesos sociales que consolidaron las primeras ZRC ofrecieron una posibilidad de concretar esta política pública y generar diversos aprendizajes sobre la misma. Esto conllevó a que la figura jurídica fuera reconocida por las diferentes organizaciones campesinas en gran parte del territorio nacional y se interpretará como una conquista de estas, al ser el único recurso jurídico que permitía la defensa de su trabajo y de su propiedad. Es así como comienza su difusión en diferentes partes del país, como una posibilidad para la defensa del territorio.

Y es por esta razón que, desde 1996, en diferentes regiones comenzaron a emerger diversas iniciativas de comunidades organizadas que reivindicaban ante el Estado la constitución de estas zonas e incorporaron, en sus exigencias, la necesidad del reconocimiento de su territorio y de los campesinos como sujetos políticos.

Las ZRC y la política agraria del gobierno de Juan Manuel Santos: encuentros y desencuentros

El inicio del gobierno del Presidente Juan Manuel Santos coincidió con el I Encuentro Nacional de Zonas de Reserva Campesina, realizado en Barrancabermeja en agosto de 2010. En este evento –que contó con la participación del Gerente del INCODER y de voceros del Ministerio de Agricultura– confluyeron diferentes asociaciones campesinas de las ZRC ya constituidas y aquellas que estaban buscando la creación de las mismas, además de académicos, investigadores y ONGs nacionales e internacionales, y fue diseñado como un espacio de encuentro y articulación de las organizaciones relacionadas con la figura, así como para la socialización de la misma ante otras organizaciones interesadas en articular sus procesos a la creación de ZRC.

Según el concepto de estas organizaciones, se definió la figura como un mecanismo apropiado para el desarrollo rural, el ordenamiento y planeación territorial, que permite construir alternativas para el desarrollo integral de las comunidades campesinas desde la región.

El evento dio visibilidad también a las problemáticas que el sector campesino sigue enfrentando y que amenazan los territorios que ellos afirman defender. En este sentido, se denunció la desarticulación de los procesos organizativos en algunas regiones debido a las amenazas de los grupos paramilitares y el

temor que existen en los campesinos por las represalias que puede haber a los procesos organizativos. También se desenmascaró la situación de extrema pobreza que caracteriza a los territorios campesinos y los impactos negativos para los pobladores rurales de las políticas de erradicación forzada de los cultivos de uso ilícito, como las fumigaciones.

Fueron recurrentes las denuncias por las violaciones a los Derechos Humanos, como los asesinatos selectivos, ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas, montajes judiciales, desplazamiento forzado y la estigmatización de los campesinos como guerrilleros y delincuentes. Estas situaciones fueron definidas en la plenaria final como una estrategia de despojo de los territorios campesinos para la implementación de megaproyectos agroindustriales, mineros y de infraestructura. Igualmente fue mencionada en este evento la problemática política, jurídica y cultural que afrontan algunas comunidades campesinas en territorios compartidos con comunidades indígenas y afrodescendientes por cuenta del tratamiento diferencial que estos grupos tienen en relación con el acceso a la tierra, la salud y la educación.

En este encuentro fue posible percibir la importancia de las ZRC en la agenda política de los procesos organizativos campesinos y como esta se podía articular en lo que ellos definen como la “defensa del territorio”. De igual manera, permitió la interlocución significativa entre el gobierno y las organizaciones campesinas frente a un tema que fue vedado durante ocho años. Por parte del gobierno, se pudo percibir el distanciamiento en temas de política agraria del gobierno del presidente Juan Manuel Santos, a diferencia de los dos periodos su antecesor.

En el marco de los escándalos por el polémico Agro Ingreso Seguro y el caso de Carimagua, el ministro Juan Camilo Restrepo anunció una política agraria social que transformaría el medio rural en varios aspectos. En los temas relacionados con las ZRC se consideraron tres de ellos: a) el desarrollo rural, b) la ineficiencia en el uso del suelo para la producción agropecuaria y c) el ordenamiento de los usos macro del territorio en lo relacionado con la frontera agrícola y las reservas forestales.

Fruto de este encuentro se creó el Comité Nacional de Impulso como vocería oficial de las ZRC ya constituidas y las de hecho que aspiraban a ser legalizadas. En octubre de 2010 se llevó a cabo la primera reunión de interlocución entre el INCODER y el comité, en la cual se acordó avanzar en los aspectos jurídicos y de reglamentación que permitieran hacer realidad la aspiración de ese gobierno y de las organizaciones campesinas de promover, reactivar y gestionar las ZRC.

Frente a esto, el INCODER incluyó el programa sobre ZRC en su plan de choque

para el Desarrollo Rural, con el objetivo de revisar su forma de aplicación y sus alcances para reactivar el acompañamiento del Estado. Se propuso avanzar en la evaluación de las experiencias del PPZRC, así como en la discusión y análisis de las Zonas de Reserva Campesina, con las asociaciones campesinas y el Comité de Impulso. También se propuso fortalecer las ZRC ya constituidas e iniciar los procesos organizacionales y administrativos, de cara a la creación de otras en el marco de la normatividad vigente.

Esto incluyó, a su vez, la actualización de los PDS y del Plan de Ordenamiento Territorial mediante metodologías e instrumentos flexibles, para contar con un inventario priorizado de programas y proyectos de inversión. Contempló la ejecución de programas y proyectos de inversión productiva, infraestructura física e inversión social y el desarrollo del alistamiento jurídico, técnico y de recopilación de información para tres solicitudes de Zonas de Reserva Campesina que estaban en curso. En este plan se incluyó también un proyecto especial para la creación de una ZRC en Montes de María.

Estas iniciativas por parte del INCODER demostraron una actitud diferente del gobierno nacional frente a la implementación de la figura y propiciaron la interlocución con las organizaciones campesinas. Sin embargo, luego se evidenciaron algunas diferencias en la forma de concebir y ejecutar la política pública, especialmente porque se concibió en el marco general de la problemática agraria colombiana y del conflicto armado. En este sentido, la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina (ANZORC), organización reactivada en octubre de 2011 y que reúne las organizaciones del Comité de Impulso, planteó sus desacuerdos frente al tema en una carta abierta al presidente Juan Manuel Santos, fechada el 4 de noviembre de 2011 (ver Anexo VI).

En el documento se cuestionó el hecho de que, a pesar de que el gobierno nacional planteó la necesidad de construir una política pública agraria y de tierras incluyente y preocupada por la restitución de las tierras despojadas, la estabilización de la frontera agrícola y la introducción de un enfoque de desarrollo territorial y rural que contribuyera a la superación la pobreza en el campo colombiano, era evidente la contradicción de estos objetivos con otras iniciativas del gobierno, específicamente la concesión de los territorios para la explotación petrolera y minera a gran escala y la agroindustria.

En este sentido, la carta señaló los obstáculos de las iniciativas del gobierno frente al ZRC asociados a los artículos del Plan Nacional de Desarrollo que relativizaban el papel de las UAF en el límite de la propiedad; la no reglamentación oportuna de las ZRC para el avance de los procesos de reactivación e implementación; la

debilidad institucional en los procesos de reactivación; la poca socialización de la figura en Montes de María y las dificultades encontradas en el Cauca en relación con otros grupos étnicos. También plantearon una profunda inquietud en torno a la sobreposición de la ZRC con otras figuras territoriales, con títulos mineros y el desarrollo de macroproyectos mineros y energéticos; la no disponibilidad presupuestal para la ejecución de los PDS; la falta de articulación institucional y de promoción de la figura entre las entidades gubernamentales, y la estigmatización de la figura.

En este mismo sentido, la declaración política del Segundo Encuentro Nacional de Zonas de Reserva Campesina (ZRC) –realizado en abril del 2012 en el municipio de Corinto al norte del Cauca– reiteró el reconocimiento de la voluntad del gobierno para reactivar las ZRC, pero se insistió en la existencia de los obstáculos ya señalados, insistiendo en que debían ser abordados en el marco de los procesos de diálogo y concertación (Ver Anexo VIII- Declaración Política Segundo Encuentro Nacional de Zonas de Reserva Campesina - ZRC).

Aportes a la reglamentación y aplicación de la ZRC desde lectura de las iniciativas legislativas sobre la cuestión agraria y el desarrollo rural

La ANZORC identificó la formulación del proyecto de Ley General Agraria y de Desarrollo Rural como uno de los obstáculos principales para el avance de esta política pública, para cuya promoción el gobierno no contó con la participación de las organizaciones campesinas y, por lo tanto, generó inquietudes en torno a que esta figura no reflejara los intereses de estas organizaciones.

A continuación, se presenta un análisis de los principales elementos relacionados con la figura jurídica contenidos en esta ley y posteriormente se remite al proyecto de Ley General de Tierras y Desarrollo Rural, elaborado por las organizaciones campesinas y sociales agrupadas en el Movimiento de Unidad Agraria (MUA). El objetivo de este análisis es aportar elementos para el ajuste de la figura como política pública y que faciliten su implementación, considerando las preocupaciones manifestadas por las organizaciones campesinas. Estos elementos también permitirían avanzar en los debates sobre los desarrollos legislativos sobre el sector agrario y el desarrollo rural.

Las ZRC en el proyecto de Ley General Agraria y de Desarrollo Rural presentado por el gobierno

Este proyecto de ley, como una iniciativa gubernamental, propuso compilar la legislación vigente relacionada con el sector agrario y el desarrollo rural. En lo

concerniente a la ZRC, retomó los elementos presentes en la Ley 160 de 1994, el Decreto 1777 y el Acuerdo 026. En el Capítulo II, denominado Zonas de Reserva Campesina, contiene las disposiciones relacionadas con la definición, procedencia (ámbito de aplicación), los objetivos y principios orientadores, la acción del Estado, las áreas excluidas, la acción institucional, la inversión y plan de desarrollo sostenible, la coordinación, la iniciación de la actuación administrativa, el contenido que debería tener la solicitud, los procedimientos para el trámite y la decisión, la formulación de proyectos de desarrollo sostenible, las limitaciones a la propiedad y los procesos para la disolución o sustracción de una zona de reserva campesina.

En relación con la definición, objetivo y principios orientadores, este proyecto de ley sintetizó y mantuvo, en términos generales, lo contenido en la legislación vigente. En ese sentido, afirmó que las ZRC son un mecanismo de ordenamiento productivo del territorio rural, que está orientado y dirigido a:

- (i) Regular limitar y ordenar la propiedad, corregir y evitar su concentración o división antieconómica, o ambos, garantizar que el desarrollo de actividades de explotación observe preceptos ambientales que permitan su sostenibilidad,
- (ii) Diseñar e implementar concertadamente proyectos productivos sostenibles que consoliden y desarrollen la economía campesina,
- (iii) Garantizar la presencia institucional en zonas que han expuesto a sus habitantes a condiciones de marginalidad con nula o baja presencia del Estado,
- (iv) Garantizar la participación de las organizaciones representativas de los campesinos en las instancias de planificación y decisión regionales, así como la efectividad de sus derechos sociales, económicos y culturales.

Este proyecto de ley también conservó lo planteado en la legislación en temas relacionados con la inversión y los Planes de Desarrollo Sostenible. Sin embargo, frente a las modificaciones incluidas en la figura, conviene mencionar dos puntos preocupantes relacionados con la nueva reglamentación que hicieron parte de la iniciativa del Gobierno.

En relación con la procedencia (ámbito de aplicación) de la figura, reiteró lo contenido en el Decreto 1777 y, de igual manera, lo relacionado con la acción institucional. Sin embargo, sobre las áreas excluidas se afirmó que no se podrían constituir zonas de reserva en sitios en donde se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables. Esto implicó que aquellos territorios que habían sido ocupados y trabajados durante mucho tiempo por parte de las comunidades campesinas y que tendrían la condiciones para constituirse como ZRC, verían limitada esta posibilidad si en estas zonas el gobierno permite y

posibilita explotaciones de recursos naturales no renovables, lo que deja en condiciones de vulnerabilidad a estas poblaciones frente a proyectos de explotación en sus territorios.

También puntualizó que no se podrán constituir ZRC en territorios ubicados dentro de un radio de 300 metros alrededor de la ya declarada parte del Sistema de Parques Nacionales Naturales, las áreas protegidas definidas por las Corporaciones Autónomas Regionales, así como las zonas de páramo, subpáramo, humedales y manglares delimitadas por la autoridad ambiental. También excluyó de estas zonas las áreas protegidas declaradas en los Planes de Ordenamiento Territorial Municipales.

Estas limitaciones obstaculizaron el desarrollo de la figura y el cumplimiento de sus objetivos. Si fue planteada y definida como un mecanismo de ordenamiento productivo del territorio rural que abría la posibilidad de diseñar e implementar proyectos productivos sostenibles que consoliden y desarrollen la economía campesina concertadamente con el gobierno –bajo los preceptos de un ordenamiento territorial con criterios ambientales–, al excluir su aplicación en zonas que están bajo regímenes de protección ambiental se acabó con la posibilidad de que esta herramienta jurídica fuera un camino de solución en aquellos casos donde las iniciativas de conservación entren en conflicto con las poblaciones que habitan estas áreas.

Se limitó, entonces, que las comunidades puedan constituirse en agentes de la protección ambiental directa y en aliados de las iniciativas gubernamentales referidas a la conservación y preservación del medio ambiente. Conviene así revisar puntualmente estas áreas que fueron excluidas en la iniciativa gubernamental y procurar abrir la posibilidad de que esta figura jurídica pueda ser armonizada con otras figuras de ordenamiento territorial orientadas a su conservación, algunas de las cuales contenidas en el Decreto 2372.

Por otra parte, entre las áreas de exclusión también se incluyeron aquellas que

(...) hayan sido objeto o estén en proceso de constitución, ampliación o saneamiento de resguardos a favor de comunidades indígenas, o adjudicadas o en proceso de adjudicación como tierras baldías de propiedad colectiva de las comunidades negras a que se refiere la Ley 70 de 1993, los playones y sabanas comunales y las Zonas de Desarrollo Empresarial ya constituidas. (art. 309°)

En relación con las áreas de resguardo y comunidades negras, es importante mencionar que existen algunas zonas, como el norte del Cauca, donde los

procesos de constitución, ampliación y saneamiento de resguardos entran en contradicción con las iniciativas de constitución de Zonas de Reserva Campesina. Es necesario que la figura jurídica contemple mecanismos para concertación entre estas dos figuras territoriales, considerando también las dinámicas en relación con los Territorios Colectivos de las comunidades negra pues, de otra manera, los conflictos sociales pueden agudizarse aún más, en vez de solucionarse.

Finalmente, en lo concerniente a las limitaciones a la propiedad determinó que:

(...) las condiciones de ejercicio del derecho de propiedad fijadas en el acto de constitución y delimitación de la zona de reserva campesina se mantendrán para todos los propietarios, durante su vigencia; sin perjuicio de las obligaciones previstas en el régimen de UAF para beneficiarios de programas de acceso a la propiedad de tierras rurales. (art. 38)

Es preocupante este artículo, el cual se asocia directamente con lo que ya han manifestado la ANZORC sobre los artículos del Plan de Desarrollo los cuales, a su vez, modifican las restricciones que establece la Ley 160 de 1994 en relación con la eliminación de la UAF para Proyectos Especiales Agropecuarios y Forestales que incluyan terrenos baldíos o de origen en titulación de baldíos (ver Anexo VI).

Conviene analizar con detenimiento tanto las implicaciones de la legislación vigente sobre el Plan de Desarrollo en relación con la UAF como la iniciativa en mención pues llama la atención como este artículo mantiene la limitación para el acceso a tierra a los propietarios campesinos en las ZRC, pero excluye de esta misma limitación a otros beneficiarios de programas de acceso a la propiedad de tierras rurales.

Las ZRC en el proyecto de Ley General de Tierras, Reforma Agraria y Desarrollo Rural Integral de la MUA

El proyecto de Ley General de Tierras, Reforma Agraria y Desarrollo Rural Integral, presentado por el Movimiento Campesino a través de la Mesa Nacional de Unidad Agraria (MUA), también contenía un capítulo especial sobre las ZRC. Se presentaron algunas disposiciones relacionadas con la definición de la figura, sus finalidades, los procesos de constitución, el acceso a créditos y los ámbitos de aplicación. En este proyecto, la figura no se desarrolló en profundidad, pero contenía los elementos más importantes en relación con los territorios indígenas y las comunidades afrocolombiana, el presupuesto para la consolidación de las ZRC y el tema de la UAF.

Entérminos de los territorios indígenas y los de las comunidades afrocolombianas mantuvo, al igual que la legislación vigente y el proyecto de ley del gobierno, la propuesta de que estos no podrán ser incluidos dentro del área de las Zonas de Reserva Campesina. Sin embargo, abrió la posibilidad a que los planes de desarrollo de las ZRC pudieran articularse con los planes de las comunidades indígenas o afrocolombianas, mediante consultas y concertación. A pesar de que este artículo no fue claro en cómo sería este mecanismo de articulación y concertación, se puede considerar como un avance importante al reconocer la existencia de territorio interétnicos y abrió una posibilidad a la búsqueda de estrategias conjuntas para la gestión de los mismos.

En relación con el presupuesto, señaló que el INCODER y las demás entidades que conformaron el Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral y Reforma Agraria, debían destinar como mínimo el 30% de sus presupuestos anuales de inversión en reforma agraria, para financiar proyectos de consolidación y desarrollo integral dentro de las Zonas de Reserva Campesina, lo cual garantizaba que los procesos de estas zonas tuvieran un respaldo presupuestal.

Con respecto a la propiedad de la tierra, mencionó que las UAF ubicadas dentro de las Zonas de Reserva Campesina, debían ser inembargables, imprescriptibles e inexpropiables, de conformidad con lo establecido en el artículo 63 de la Constitución Política. También reglamentaba que el INCODER estaba obligado a adquirir o a expropiar las superficies que excedieran dos UAF. Estas disposiciones presentaron elementos importantes para la discusión en relación con el acceso y la regulación de la propiedad en estas zonas, que se deben continuar desarrollando en el diseño e implementación de la figura jurídica.

Consideraciones finales: los Planes de Desarrollo Sostenible como esencia de las ZRC y alternativa al desarrollo rural

Hasta el momento se ha ilustrado como las ZRC se han constituido como una figura jurídica producto de las luchas y reivindicaciones de los campesinos, que han logrado inscribir una herramienta para la defensa de su territorio y el desarrollo de sus proyectos de vida en la legislación colombiana. Este documento se ha preocupado por presentar una síntesis de los elementos que constituyen la figura jurídica, con el objeto de facilitar su comprensión como política pública, considerando tanto lo contenido en la legislación como los procesos sociales que le han dado forma.

También se ha presentado una breve reseña del proceso de diálogo e interlocución entre las organizaciones y el INCODER durante el gobierno del presidente Santos, retomando las principales posiciones del Comité de Impulso y de la ANZORC frente al desarrollo de la política pública relacionada con esta figura jurídica. Se han planteado las principales dificultades y desencuentros entre las expectativas de las organizaciones sociales y la implementación política agraria del país, con el fin de brindar elementos para el diseño, reglamentación y aplicación de esta política pública, de manera que esté acorde con las expectativas de las organizaciones sociales.

Se hace necesario considerar que la política de ZRC no representa en sí misma la solución a los conflictos estructurales agrarios del país, pues esto implicaría modificaciones de fondo al modelo de desarrollo de Colombia. Sin abandonar estas discusiones, es posible explorar las potencialidades de la ZRC ya que, si se logra avanzar en la reglamentación y aplicación concertada de esta herramienta jurídica, esta puede contribuir en diversos escenarios conflictivos del mundo rural colombiano. Esta es una herramienta de valiosa implementación en políticas concertadas para la sustitución de cultivos de coca, amapola y marihuana, frente al fracaso de la política pública de los últimos 20 años en el tema. De la misma manera, como lo afirma Méndez (2010), este instrumento también puede ser efectivo para procesos de desconcentración de la tierra y la productividad de la pequeña propiedad, orientada a la generación de empleo rural –ligado a la seguridad alimentaria– y a la racionalidad del uso de los recursos del Estado y de la cooperación internacional.

Sin embargo, para el cumplimiento de estos propósitos, se hace necesario el ajuste de la figura jurídica y su correcta reglamentación y aplicación. Frente a esto cabe resaltar la importancia de los PDS como herramienta, que contenida en la legislación vigente sobre ZRC, abre la posibilidad de concretar las visiones de desarrollo de los campesinos. Estos son parte de la secuencia de requisitos y trámites para la constitución de las ZRC, debe ser aprobado por los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR) de los municipios involucrados y su ejecución será comprometida por medio de una audiencia pública convocada por el INCODER.

Según el Decreto 1777, el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural, el Fondo Nacional de Regalías, el Fondo Nacional Ambiental, el Fondo Ambiental de la Amazonia y los Planes y Programas Especiales del Gobierno Nacional financian o cofinancian, la ejecución de actividades, estudios, investigaciones, planes, programas y proyectos de utilidad pública e interés social en las Zonas de Reserva Campesina. Lo anterior garantiza que las

iniciativas que sean diseñadas por las comunidades campesinas sean ejecutadas y financiadas por el Estado colombiano.

La relevancia de los PDS radica en que estos pueden ser formulados, diseñados, administrados, ejecutados, monitoreados y evaluados por las organizaciones campesinas, siendo esta una posibilidad real para proyectar el futuro deseado y comprometer al Estado en la inversión en estos planes. Sin embargo, como lo demuestra la experiencia del PPZRC (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2003), estos planes requieren de varias condiciones para ser exitosos entre los cuales cabe mencionar:

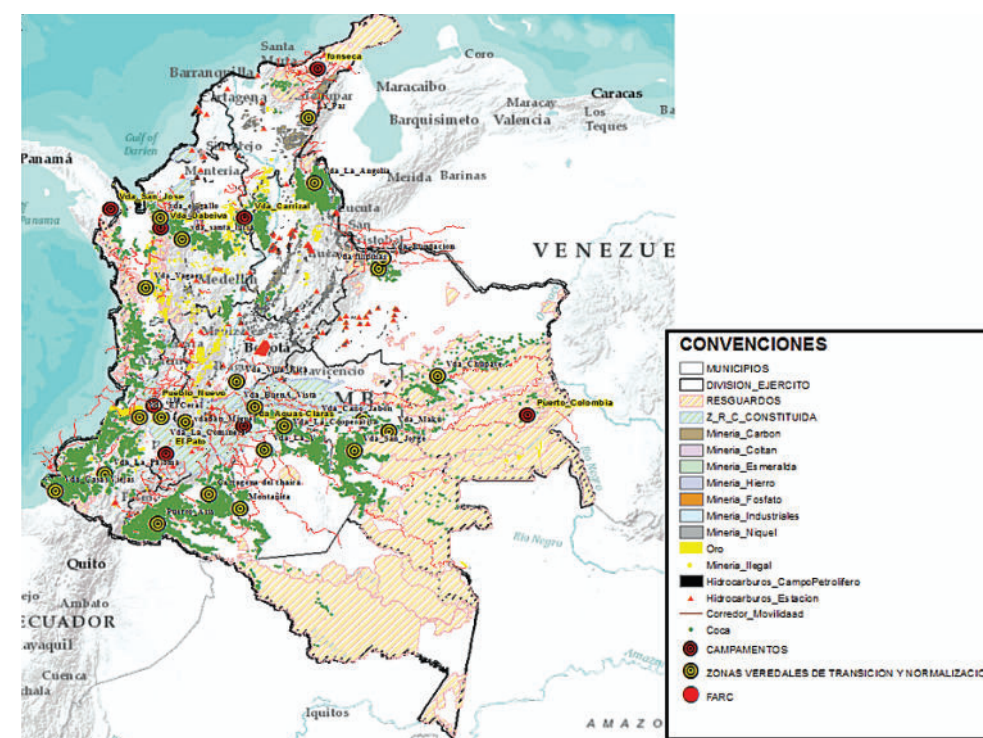
- La activa y real participación comunitaria en la formulación, pues es lo único que garantiza la apropiación del PDS por parte de los campesinos.
- Apoyos técnicos basados en el respeto y la confianza por medio de metodología innovadoras.
- La vinculación real, formal y presupuestal a los entes públicos por medio de la articulación a los POT, EOT y Planes de Desarrollo Municipales y Departamentales, d) el respaldo político y económico de entes privados, ONGs, etc. De lo contrario, estos pueden convertirse en requisitos formales sin viabilidad política, técnica y presupuesta y no serán el soporte del desarrollo y consolidación de las ZRC.

Adhesión de intereses estratégicos de todos los fenómenos

Es claro que, en los últimos años, la protesta social ha venido en aumento en Colombia, concentrándose en 19 regiones del país, donde los diferentes conglomerados sociales han expuesto sus necesidades y reclamos por lo que ellos denominan “incumplimientos de los pactos” por parte de las autoridades e instituciones del Estado.

Aun cuando la mayoría de estas protestas exponen razones contundentes y justificadas, se presentaron algunos casos en los cuales dejaron de ser manifestaciones pacíficas y legales, para convertirse en episodios de disturbios violentos, conllevando a la presencia y acción por parte de las autoridades policiales en procura de neutralizar las acciones vandálicas y en algunos casos, presentándose decesos de personal civil y policial.

FIGURA 10. Áreas de adhesión de fenómenos en Colombia.



Fuente: CAIMI.

FIGURA 11. Focalización de las movilizaciones y protestas - Antecedentes del año 2016.

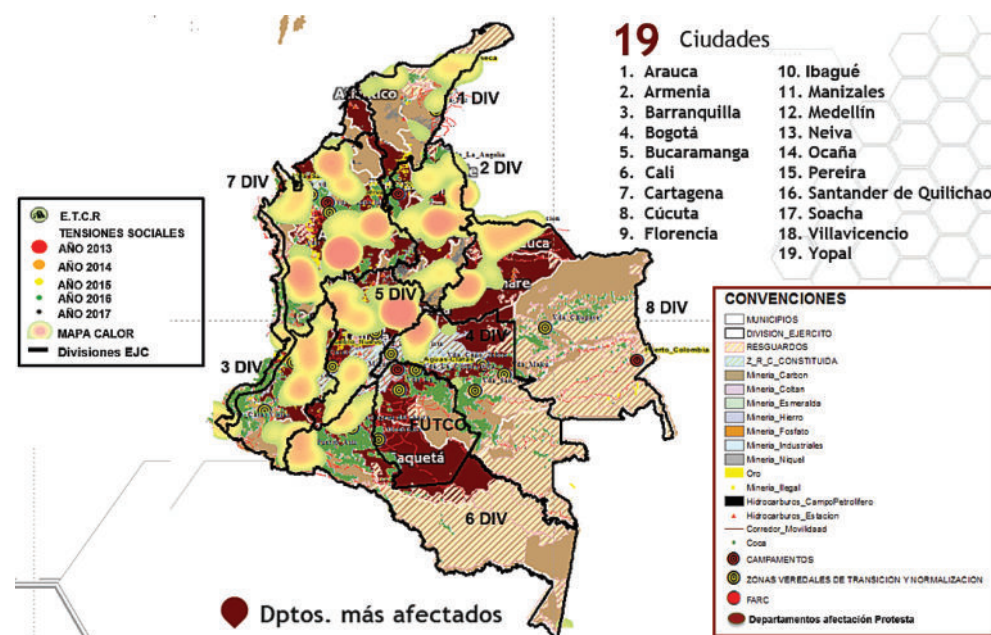


Fuente: CAIMI.

Cabe denotar que la Constitución Política de Colombia de 1991 promulga que “toda parte del pueblo puede reunirse, manifestarse pública y pacíficamente. Solo la ley podrá establecer de manera expresa los casos en los cuales se podrá limitar el ejercicio de este derecho” (art. 37); “busca mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo” (art. 2); “proclama derechos de libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones” (art. 20); “garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades” (art. 38); establece que “los tratados, convenios internacionales ratificados por el Congreso que reconocen los derechos humanos prohíben su limitación en los estados de excepción y prevalecen en el orden interno” (art. 93); además, que “la nación tendrá para su defensa unas Fuerzas Militares” (art. 217) y que “la ley organizará el cuerpo de Policía” (art. 218), entre otros.

Áreas de impacto fenómenos - Disturbios civiles

FIGURA 12. Áreas de impacto fenómenos - Disturbios civiles en Colombia.



Fuente: CAIMI.

La protesta se concibe como la última carta que tienen para jugar los sectores más desfavorecidos, razón por la cual no debe prohibirse y, al hacerlo, se estaría excluyendo a tales sectores de la posibilidad de participar como actores políticos. Con este acto de desobediencia se apela a un sentido comunitario de justicia, al

suponer que la sociedad es casi justa. Dado que existe una concepción de justicia públicamente reconocida por sus ciudadanos, se reclama con la firme opinión disidente de que las condiciones de cooperación social no se están respetando, pudiendo así ejercer un acto de desobediencia infringiendo la ley que se considera injusta, pero sin cuestionar el Estado de derecho (Rawls, 1995, p. 292).

Es así que la protesta social se fundamenta como respuesta de acción colectiva a las políticas emitidas por las ramas del poder público, actuando como el reflejo del descontento e inconformismo de la sociedad civil, por lo que su accionar es una lucha por el reconocimiento de derechos y beneficios en la clásica condición de subordinación. Sin embargo, las protestas sociales en el siglo XXI han tenido un nuevo desarrollo: se han articulado los intereses de movimientos sociales, agrupaciones de personas por sectores, sindicatos, centrales obreras, entre otros, que han permitido la colectivización de las marchas, todo esto es gracias a los avances de las tecnologías de información y comunicación que cada día permiten que más personas se encuentren interconectadas.

Conclusiones

- 1) Colombia ha experimentado un aumento respecto a protestas sociales, protagonizadas por trabajadores, campesinos, ciudadanos y estudiantes quienes, como forma de expresión, buscan transmitir y sensibilizar a la mayor parte de la opinión pública para que perciba sus proposiciones no como acciones aisladas, sino como parte de un requerimiento racional de justicia.
- 2) Los proyectos adelantados dentro de procesos de revolución social de hoy en día son cada vez más alterados, sobre la base de las diversas características sociales, humanas y culturales, generando cambios aún mayores en las estructuras económicas y sociales de regiones especialmente definidas donde, a través de sus postulados, asumen posturas claves para la ejecución de las distintas manifestaciones de protestas sociales, sin olvidar las diversas contradicciones y tergiversaciones que estas generan.
- 3) Los medios de comunicación asumen la postura de convertirse en poder mediático que activan la reacción de la población en general, en procura de brindar legitimidad a las protestas. Así adquieren gran capacidad de influencia sobre la ciudadanía acerca del cómo se interpretan y su manera de convertirse en actor de primer orden dentro del contexto político actual masificando su campo de acción, que de ser segmentado pudiera desestabilizar el panorama social.
- 4) Aunque el marco legal nacional e internacional regula el ejercicio de la fuerza –manteniendo un concepto de primacía de la seguridad ciudadana–,

en la práctica y en algunos casos, la función policial se efectúa para la salvaguarda del orden público y la seguridad nacional más que en la seguridad ciudadana, generando tensión en la sociedad colombiana por el mal uso de sus derechos y de las actividades de control público de las dos partes. Esto afecta el orden público de manera tangencial y, con ello, se favorece la repetición de ese tipo de manifestaciones con carácter violento, como factor estratégico de desestabilización institucional.

Sugerencia operacional

Se debe generar una conducta totalmente responsable que demuestre carácter, seriedad y liderazgo real, pues los Comandantes de Unidades Tácticas se deben entender que actúan como garantes de su propia vida y la de los demás, continuando con la concienciación de las unidades hasta el último nivel de la aplicación de las técnicas, tácticas y procedimientos en todas las actuaciones del servicio e incrementando la instrucción en los Batallones de Instrucción y Entrenamiento (BITER), focalizadas en el personal de cuadros, con el fin de fortalecer el mando y el control de las unidades, y el planeamiento de misiones tácticas, sobre todo en las unidades de Policía Militar del Ejército, para cuando se requiera su participación en una operación de asistencia militar ante un evento de protesta social.

Recomendaciones tácticas dentro del contexto de IMI

- 1) Fortalecer el trabajo de las redes de Inteligencia de los Batallones de Inteligencia Militar y las redes de inteligencia básicas de las unidades, permitiendo obtener inteligencia para poder contrarrestar los planes y las acciones terroristas en los cascos urbanos.
- 2) Instruir al personal de oficiales, suboficiales y soldados, teniendo en cuenta los planes organizados por el ELN, GAO-GDO y la gestación de nuevas amenazas en esta jurisdicción.
- 3) Capacitar al personal de soldados que tiene asignado los radio IC-R20, en el manejo y manipulación de la monitoria o comunicaciones enemigas, con el fin de analizar su contenido y poder anticiparse al accionar enemigo.
- 4) El personal de oficiales, suboficiales y soldados pueden realizar el Curso Básico de Inteligencia a Distancia que ofrece la Escuela de Inteligencia y Contrainteligencia, para ampliar los conocimientos que pueden ser aplicados en el desarrollo de las operaciones militares en la jurisdicción.
- 5) Recordar que el reentrenamiento debe ser de acuerdo al CODE y realizado con profesionalismo.

Referencias

1. República de Colombia. Acuerdo 024 de 25 de noviembre de 1996. *Diario Oficial*, Bogotá, n. 42963, enero 1997.
2. República de Colombia. Decreto 1777 de 1º de octubre de 1995. *Diario Oficial*, Bogotá, n. 42800, octubre, 1996.
3. República de Colombia. Ley 160 de agosto 3 de 1994, “por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones”. *Diario Oficial*, Poder Ejecutivo, Bogotá, n. 41.479, ago. 1994.
4. Fajardo, D. (1989). La colonización de la Macarena en la historia de la frontera agraria. En: Molano, A; Fajardo, D; Carrizos, J. (org.). *La colonización de la reserva de la Macarena: Yo le digo una de las cosas...* Bogotá: Presencia, 1989, 185-204.
5. Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) (2010). *Diagnóstico preliminar: Zonas de reserva campesina*. Presentación Power Point.
6. Fajardo, D. (2000). Las Zonas de Reserva Campesina: ¿Estrategia de Desarrollo Regional y contra el Desplazamiento? *Mama Coca*, Bogotá. Disponible en: http://www.mamacoca.org/FSMT_sept_2003/es/ebook/Compendio%20regional/Dario_Fajardo%20.htm.
7. Méndez, Y. (enero, 2011). Zona de Reserva Campesina - ZRC, un instrumento de la política de tierras en clave de Reforma Agraria. *Agencia de Prensa Rural*. Disponible en: <http://prensarural.org/spip/spip.php?article5172>.
8. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2003). *Informe final Proyecto Piloto de Zonas de Reserva Campesina*. Bogotá.
9. Mondragón, H. (2011). Expresión y propuestas del campesinado. Bogotá: 2003. Disponible en: http://www.kus.uu.se/CF/politicas/actor_campesino.pdf.
10. Plan de Choque para la puesta en marcha de la política de tierras y desarrollo rural. Octubre de 2010 a abril de 2011. Disponible en: http://www.incoder.gov.co/file/planificacion/infor/Plan_Choque_Octubre-2010_Abril-2011.pdf.
11. Ortiz, C. (2004). *Zonas de Reserva Campesina: aprendizaje e innovación para el desarrollo rural*. Bogotá: Universidad Javeriana.

A close-up photograph of a hand holding a coin, poised to drop it into a stack of other coins. The background is a warm, out-of-focus bokeh of yellow and orange light. A teal-colored curved banner is positioned on the right side of the image, containing the word 'Economía' in white text.

Economía

Afectaciones de la migración venezolana para Colombia¹

JESÚS ANTONIO RODRÍGUEZ CARO^{2,*}

MARIO MORALES MUÑOZ^{3,**}

DANIELA RINCÓN VELANDIA^{4,***}

Resumen

Este artículo trata sobre la migración venezolana y su afectación criminal en Colombia por la incorporación de ciudadanos de este país en Grupos Armados Organizados al margen de la ley (GAO) y el crecimiento estratégico que tienen dichos grupos con respecto a temas de seguridad y el aumento de su accionar delictivo, esto con la ayuda del aumento de su capital, a través de las fuentes de financiamiento que estos utilizan.

Se relacionan entonces conceptos y variables, tales como narcotráfico, tráfico de personas, y corrupción. La principal conclusión es que existe una relación entre la relevancia de las actividades de lavado de activos con la supervivencia, perpetuación y crecimiento de estos grupos por medio de capacidad adquisitiva. Para la investigación se usó como técnica la recolección de datos, mediante la revisión de fuentes secundarias y verificación de información en Internet.

Palabras claves: migrantes, grupos armados, seguridad nacional.

Clasificación JEL: F22, N46, F52.

¹ Artículo de investigación correspondiente a la línea de investigación Estado, Seguridad, y Defensa Multidimensional

² Tecnólogo en Ciencias Militares, Escuela Militar de Cadetes "General José María Córdova", Colombia.

* jarodriguez@gmail.com.

³ Tecnólogo en Ciencias Militares, Escuela Militar de Cadetes "General José María Córdova", Colombia.

** mariomm@hotmail.com.

⁴ Profesional en Relaciones Internacionales y Estudios Políticos, Universidad Militar Nueva Granada. Integrante del Semillero de Política Exterior y Estudios en Relaciones Internacionales.

*** daniela.rincon@gmail.com.

Fecha de recepción:
14 de marzo de 2019.

Fecha de aceptación:
5 de junio de 2019.

Para citar este artículo:
Rodríguez, J.; Morales, M. y Rincón, D. (2019). Afectaciones de la migración venezolana para Colombia. *Perspectivas en inteligencia*, 11(20): 117-128.

Affectations of Venezuelan migration for Colombia

Abstract

This article deals with the Venezuelan migration and its criminal involvement in Colombia by the incorporation of citizens of this country in Organized Armed Groups outside the law (GAO) and the strategic growth that these groups have with respect to security issues and the increase of their criminal actions, this with the help of the increase of their capital, through the sources of financing they use.

Then, concepts and variables are related, such as drug trafficking, trafficking in persons, and corruption. The main conclusion is that there is a relationship between the relevance of money laundering activities with the survival, perpetuation and growth of these groups through purchasing power. For the investigation, data collection technique was used by reviewing secondary sources and checking information on the Internet.

Keywords: migrants, armed groups, national security.

JEL classification: F22, N46, F52.

Introducción

El panorama de la situación actual de los migrantes venezolanos en Colombia es un tema que afecta aspectos sociales y culturales, donde se vinculan, además, las políticas públicas que está aplicando el gobierno de turno para disuadir el fenómeno migratorio.

La migración presenta diferentes problemáticas, que incrementan la criminalidad de los grupos que se han organizado tras la ardua situación económica por la que atraviesan algunos migrantes. Por tal razón, los Grupos Armados Organizados (GAO) se aprovechan y los utilizan para sus fines delictivos, conocidos por medio de la participación en delincuencia común, por el crecimiento estratégico que han tenido en relación con los temas de seguridad.

El aumento delictivo de su accionar eleva las estadísticas de su capital, a través de las diversas fuentes de financiamiento que utilizan y, de paso, deslegitiman las políticas de seguridad del Estado. En este artículo se desglosan las problemáticas más evidentes que afectan social, cultural y políticamente a los colombianos frente a los GAO conformados por colombianos y venezolanos, algunos con doble nacionalidad, encabezados principalmente por el Ejército de Liberación Nacional (ELN).

Materiales y método

Se realizó una revisión documental en bases de datos y redes académicas, y se estructuró adicionalmente una base de datos con técnica de minería de datos con más de 110 observaciones, para determinar hechos que fueran relacionados y sustentaran acciones criminales. De la bibliografía encontrada se extrajeron las posturas de los autores, citas parafraseadas y se complementó con comentarios propios de los autores.

Resultados

Las migraciones no son un fenómeno nuevo en la historia de la humanidad, pues desde el paleolítico se presentaron con algunas particularidades, sin embargo, a medida que evolucionó la humanidad asimismo las migraciones fueron cambiando, siendo la globalización el periodo de mayor auge y visibilidad de estas (Sempere, s.f.). Los flujos migratorios en épocas recientes se han dado hacia los países europeos o norteamericanos (principalmente Estados Unidos

y luego Canadá), lo que puede traducirse como migraciones “sur-norte”. Por otra parte, también han existido migraciones “norte-sur”, como la ocurrida cuando los españoles vinieron a la conquista del territorio latinoamericano con sus familias o los migrantes europeos que hicieron lo mismo en toda América durante la Primera y Segunda Guerra Mundial (Tovar, 2001).

No obstante, el panorama cambió en los últimos años, ya que existe un incremento de las migraciones en la región latinoamericana (sur-sur) (Pellegrino, 2003), aún más notorias con el problema social, político y económico que atraviesa Venezuela. Colombia pasó de ser un país donde la gente migraba a ser un país que recibe migrantes –especialmente venezolanos– ya sea como destino final o como corredor migratorio. A su vez, las cifras de los retornados aumentan, produciendo un incremento del 110% en las entradas y en las salidas del territorio colombiano (El Tiempo, 2018).

La migración venezolana es una situación compleja de seguridad regional porque sus repercusiones negativas desestabilizan a los países de la región, pero incide más en Colombia por su vasta frontera, que se extiende por 2.219 km. y que abarca los departamentos de Guajira, Cesar, Guainía, Arauca, Boyacá, Vichada, y Norte de Santander. Según estadísticas de France 24 (2018), en el territorio colombiano existen 762.000 venezolanos, de los cuales 314.527 permanecen de manera irregular; sin embargo, es conveniente aclarar que para las instituciones estatales es muy difícil determinar con exactitud estas cifras por el desconocimiento de muchos de los pasos fronterizos ilegales existentes.

Las migraciones desde el concepto de irregularidad pueden llegar a ser un punto de inflexión en la seguridad y defensa nacional, porque las relaciones transnacionales entre los estados hacen más permisible los flujos migratorios en las fronteras, especialmente entre vecinos (Guevara, 2013). De acuerdo con lo anterior, el Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (2016) indica que, al momento de implementar controles migratorios, es susceptible que se presente enormes dificultades por la incapacidad de los estados de ejercer el dominio en su territorio.

La grave crisis económica, política y social que vive Venezuela ha generado un desplazamiento de ciudadanos venezolanos hacia Colombia y, al amparo de esta circunstancia, diferentes estructuras armadas ilegales que vienen reconfigurando su escenario delictivo tras el proceso de paz del gobierno con las FARC, están empleando el reclutamiento de venezolanos en aras de fortalecer su pie de fuerza y la influencia en territorios, como es el caso del GAO-ELN,

que integra personas de nacionalidad venezolana a sus filas (Sector Defensa, 2017). InSight Crime (2018), verbigracia, divulgó el informe del comandante Octava División del Ejército Nacional de Colombia, el General Helder Giraldo, quien habló de 27 casos de reclutamiento de venezolanos por parte del ELN y de las disidencias de las Farc.

La concepción estratégica del ELN para reclutar venezolanos en sus filas está enmarcada dentro de las conclusiones del Quinto Congreso del GAO-ELN, que ratificó su compromiso por defender la Revolución Bolivariana, así como el apoyo del gobierno del país vecino en los diferentes subsistemas, incluso en la captura de alias “Pablito” (El Tiempo, 2008).

Conviene subrayar que, en tiempos de crisis, Venezuela ha amenazado con disponer de las armas para mantenerse en el poder y por eso le es fundamental que integrantes de la milicia y colectivos armados sean entrenados por el SAP-ELN en guerra “híbrida”, modalidad que hace parte de las nuevas guerras del siglo XXI, en donde se usan medios convencionales e irregulares y que involucra no solo a los estados, sino también a contratistas militares, grupos terroristas, grupos guerrilleros y redes del crimen trasnacional (Colom, 2012).

Lo dicho hasta aquí supone, por discernimiento, que la compañía Caribe del GAO-ELN, tiene un mando de nacionalidad venezolana, el cual desarrolla acciones bélicas contra los GAO y GDO, en coordinación con el Batallón de Caribes del Ejército venezolano en el Estado Zulia (Venezuela). También habría que mencionar que el ELN, durante el último año, ha realizado jornadas de salud en el área de frontera, en las cuales atiende principalmente a la población venezolana, esto con la intención de ganar cierta aceptación dentro de la población (Sector Defensa, 2017). Por otro lado, las condiciones de educación y pobreza extrema pueden ser un motivo para que algunos migrantes venezolanos quieran hacer parte de las filas del ELN, sin descartar que también puede tratarse de personas que son adeptas a la revolución bolivariana (Sector Defensa, 2017).

Por consiguiente, y de acuerdo a los datos suministrados por agencias especializadas, el Frente de Guerra Norte dispone de un mando medio y de guerrilleros rasos venezolanos (sin establecer cantidad exacta), estableciendo su militancia en un dato aproximado de 200 hombres en el Frente de Guerra Oriental, donde se evidencia su participación en el atentado hacia las torres eléctricas de Vianí (Cundinamarca) (LA FM, 2017), que permitió la captura de una persona venezolana con doble nacionalidad. En segundo lugar, se presenta otra coyuntura relacionada con la Comisión Maisanta del frente Domingo Laín

Sanz en la cual, al parecer, se percibe su conversión a un colectivo político y armado de apoyo a la revolución bolivariana, situación que se encuentra en investigación de sustento y que podría llegar a ser tema de impacto nacional.

Los Grupos Armados Organizados (GAO) son nuevos actores que trajeron consigo fenómenos como el terrorismo, el tráfico de estupefacientes, el tráfico de personas y el tráfico de material nuclear, logrando así implicaciones en la seguridad estatal, que provocan un cambio paradigmático en la seguridad nacional.

Estas amenazas se diferencian de las tradicionales, puesto que poseen una naturaleza no militar y su alcance es transnacional, lo que implica nuevos retos para los estados en función del uso de tácticas para traspasar fronteras estatales, las que se contraponen a las formas tradicionales de librar las guerras y a las políticas de seguridad nacional, y que conlleva un giro en la forma en la que se concibe la seguridad internacional (Zúñiga, 2017).

En ese sentido se puede observar la evolución y el crecimiento que han tenido estas organizaciones, mediante el desarrollo de rutas para el transporte de los diferentes métodos de financiación, imponiendo también una nueva forma de crimen para la cual el Estado no ha desarrollado aún herramientas para contrarrestarlo.

La existencia de otras condiciones políticas, sociales, económicas y culturales facilita la perpetuación y la supervivencia de estos grupos. De igual modo, las estructuras socio-políticas y económicas ligadas sobre todo al narcotráfico y a la fragilidad de las instituciones y democracia locales –que se convirtieron en fuente de oportunidad para el auge y la expansión de las autodefensas ilegales–, también han contribuido a la aparición de las Bandas Criminales Emergentes (Bacrim) y a su sostenimiento con los insumos materiales e institucionales aprovechados anteriormente por los paramilitares, así como por los reductos humanos de estas organizaciones que no fueron absorbidos por el proceso de Justicia y Paz. En efecto, organizaciones como las FARC, el ELN y hasta las Bacrim –antes ligadas a las fuerzas de autodefensa y hoy tan asociadas al narcotráfico– se caracterizan por su enorme versatilidad y resiliencia. No por esto, sin embargo, Colombia ha renunciado a la posibilidad y el desafío estratégico de derrotarlas de forma convencional (Torrijos, 2004).

Para entender el estudio de los GAO se debe tener en cuenta que, en la mayoría de las investigaciones o artículos, se definen como grupos criminales derivados del crimen transnacional. Es por esto que estos grupos son entendidos bajo el concepto de “crimen organizado transnacional”. Linares (2008) entiende que se materializan como:

Actores no estatales que están desafiando la legitimidad y la autoridad del Estado. Así, la principal amenaza para la seguridad internacional está representada por el crimen organizado (...). Si bien el crimen organizado no es un fenómeno reciente, los avances en tecnologías de la información y las comunicaciones en el contexto de la globalización han facilitado sus operaciones y permitido que estas organizaciones se hayan transformado, pasando de organizaciones jerárquicas a organizaciones estructuradas como “redes sociales”. Estas “redes” criminales han demostrado ser flexibles, dinámicas, elusivas a la acción de las autoridades y adaptables a los cambios, y se han convertido en un gran reto para el Estado en su lucha contra el crimen organizado transnacional. (p. 372)

Discusión (análisis de resultados)

Aunque es difícil determinar con exactitud cuántos inmigrantes venezolanos se encuentran en Colombia porque muchos de ellos ingresaron de manera ilegal al país, Migración Colombia (2017) ofrece las siguientes estadísticas:

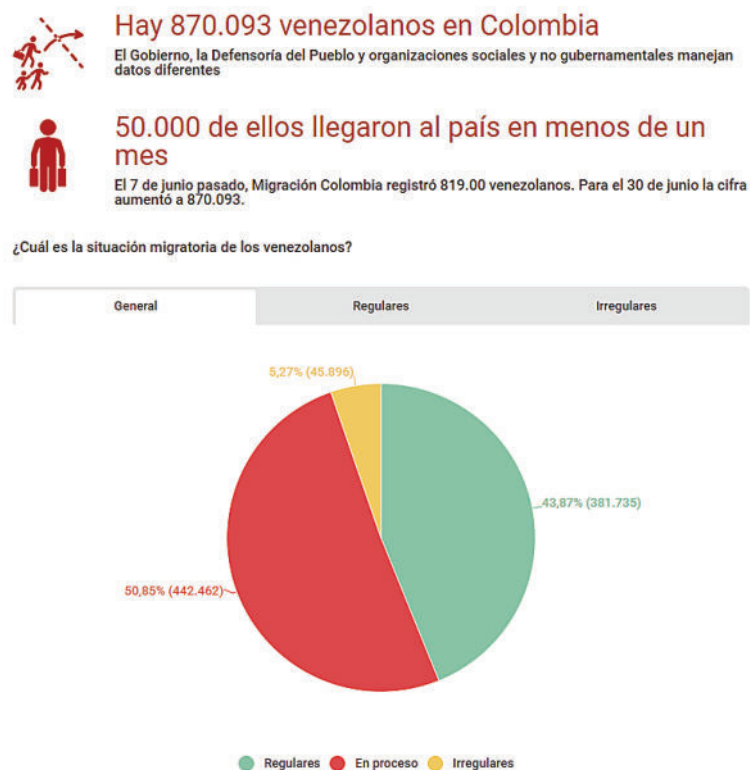
TABLA 1. Ingreso de extranjeros según nacionalidad por sexo.

Nacionalidad	Femenino	Masculino	Total
TOTAL GENERAL	155.163	197.592	352.755
Venezuela	53.226	56.423	109.649
Estados Unidos de América	23.272	36.358	59.630
Brasil	9.921	9.407	19.328
Argentina	7.890	9.248	17.138
Ecuador	6.905	8.801	15.706
México	5.741	8.527	14.268
España	4.882	8.107	12.989
Perú	5.219	6.184	11.403
Chile	4.231	5.332	9.563

Fuente: Migración Colombia (2017).

Asimismo, CNN en español (2018) entregó un panorama negativo de la inmigración venezolana en Colombia al catalogarla de éxodo ya que, en apariencia, no se va a detener al continuar incrementando, de forma continua, el número de personas que huyen de su país:

FIGURA 1. Éxodo venezolano en cifras.



Entre los años 2015 y 2017, la migración venezolana en la región ha crecido en más del 900% y en casi todo el mundo se extendió en un 110 %, siendo estas cifras alarmantes, porque demuestran una de las crisis migratorias más importantes sufridas en los últimos años (EFE, 2018). Los países con mayores flujos migratorios desde Venezuela son los fronterizos, no obstante, otros países como Argentina también presentan altos índices como lo demuestra el siguiente mapa (El Tiempo, 2018):

FIGURA 2. PAÍSES de la región con mayor flujo de migrantes venezolanos.



Fuente: El Tiempo (2018).

Conclusiones

La migración venezolana causa afectaciones para la seguridad nacional colombiana desde varios aspectos, que involucran también a la criminalidad, puesto que los GAO (especialmente el ELN) se aprovechan de las circunstancias críticas que obligan a los ciudadanos venezolanos a emigrar a territorio colombiano para reclutarlos en sus filas.

Para las autoridades es muy difícil determinar con exactitud cuántos inmigrantes venezolanos se encuentran en Colombia, debido a que existen pasos fronterizos ilegales desconocidos, generando de esta manera más problemas de seguridad que pueden conllevar a la desestabilización del país. Si bien es cierto que es muy difícil controlar los 2.219 km. de frontera con Venezuela, no deja de ser aún más preocupante la falta de presencia estatal en ella, porque es allí donde los GAO pueden incrementar su accionar delictivo usando a los inmigrantes venezolanos.

Aunque Colombia no es el único país receptor de inmigrantes venezolanos, sí es el que más recibe en su territorio, por varias razones, entre ellas, la vasta frontera que comparte con su vecina Venezuela, características culturales y redes familiares o de amistades, que facilitan la llegada de los venezolanos.

Referencias

1. Agencia EFE (2018 de mayo, 2018). *El Tiempo*. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/mundo/venezuela/numero-de-migrantes-venezolanos-en-latinoamerica-aumenta-un-900-por-ciento-213568>.
2. Colom, G. (2012). Vigencia y limitaciones de la guerra híbrida. *Revista Científica "General José María Córdova"*, 10(10), 77-90. Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/recig/v10n10/v10n10a04.pdf>.
3. CNN en español (18 de julio, 2018). Los venezolanos siguen huyendo hacia Colombia: más de 50.000 llegaron en menos de un mes. *CNN*. Recuperado de: <https://cnnespanol.cnn.com/2018/07/18/venezolanos-colombia-cifras-migracion/>.
4. El Tiempo (8 de enero, 2008). Capturado en Bogotá alias 'Pablito', miembro del Comité Central de la guerrilla del ELN. *El Tiempo*. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3911813>.
5. El Tiempo (19 de enero, 2018). Las razones que han llevado a los venezolanos a migrar a Colombia. *El Tiempo*. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/mundo/latinoamerica/cifras-que-deja-la-migracion-de-venezolanos-a-colombia-a-2018-172816>.
6. El Tiempo (28 de agosto, 2018). Países latinoamericanos afectados por la migración venezolana. *El Tiempo*. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/mundo/latinoamerica/mapa-de-los-paises-a-los-que-mas-migran-los-venezolanos-en-america-latina-261182>.
7. France 24 (25 de mayo, 2018). Infografía: la migración de venezolanos a Colombia, en cifras. *France 24*. Recuperado de: <https://www.france24.com/es/20180525-infografia-migracion-venezolanos-colombia-cifras>.
8. Guevara, D. (2013). *Migración: punto de quiebre en la seguridad y defensa nacional* (trabajo de investigación). Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada, Facultad de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, Especialización en Alta Gerencia de la Defensa Nacional. Recuperado de: <https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/13977/Politica%20Migratoria%20Presencia%20del%20Estado%20v5.pdf;jsessionid=7FAE67ED49F1F2F845D7594A621ADDFC?sequence=2>.
9. InSight Crime, Unidad de Investigación de Venezuela (16 de octubre, 2018). ELN y ex-FARC mafia reclutan a migrantes de Venezuela por US\$300. *InSight Crime*. Recuperado de: <https://es.insightcrime.org/noticias/noticias-del-dia/eln-y-ex-farc-mafia-reclutan-a-migrantes-de-venezuela-por-us300/>.
10. Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (junio, 2016). Migración irregular y seguridad. *Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas*. Recuperado de: <https://www.iepp.org/boletines/mirador-de-seguridad/2016/Junio/10-migracion-irregular-y-seguridad/>.
11. LA FM. (22 de julio, 2017). Un policía herido tras hostigamiento armado del ELN en Vianí, Cundinamarca. *LA FM*. Recuperado de: <https://www.lafm.com.co/colombia/policia-herido-tras-hostigamiento-armado-del-eln-viani-cundinamarca>.
12. Linares, J. (2008). Redes criminales transnacionales: principal amenaza para la seguridad internacional en la posguerra fría. *Revista Criminalidad*, 50(1), 371-384. Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/crim/v50n1/v50n1a12.pdf>.
13. Migración Colombia (s.f. de s.f. de 2017). Estadísticas flujos de viajeros con uso de pasaporte. *Migración Colombia*. Recuperado el 2018, de: http://migracioncolombia.gov.co/index.php/es/?option=com_content&view=article&id=718.

14. Pellegrino, A. (2003). *La migración internacional en América Latina y el Caribe: tendencias y perfiles de los migrantes*. Serie Población y Desarrollo, 35, Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe - ONU. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7172/1/S033146_es.pdf.
15. Sector Defensa (2017). *Ciudadanos venezolanos en las filas del ELN*. Bogotá: Ejército Nacional.
16. Sempere, J. (s.f.). Evolución de las migraciones. *Universidad de Alicante*, página personal de Juan David Sempere Souvannavong. Recuperado de: <https://personal.ua.es/es/jd-sempere/migraciones/2-evolucion-de-las-migraciones.html>.
17. Tovar, H. (2001). Emigración y éxodo en la historia de Colombia. *Amérique Latine Histoire et Mémoire. Les Cahiers ALHIM*, 3, 1-13. Recuperado de: <https://journals.openedition.org/alhim/522>.
18. Troncoso, V. (2017). Narcotráfico y el desafío a la seguridad en la triple frontera andina. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 12(1), 103-130. Recuperado de: <https://revistas.unimilitar.edu.co/index.php/ries/article/view/2466/2358>.
19. Valero, J. (2004). *El uso de procedimientos informáticos y telemáticos en el procedimiento administrativo*. Madrid, Granada: Comares.

r.esici.11(20):129-205,2019

Caracterización de recursos hídricos estratégicos en Colombia: un análisis sobre su securitización¹

GIOVANY ZABALA^{2,*}

Resumen

El presente trabajo busca contribuir al análisis del recurso hídrico en Colombia desde una perspectiva estratégica para el Estado. Para ello se realiza una aproximación desde la óptica de los recursos naturales estratégicos intentando precisar cuáles fuentes y cuencas son las principales para el Estado colombiano y argumentando porque pueden ser consideradas como tales, en los sectores del consumo doméstico, la generación de energía eléctrica, y la producción agrícola como principales usos dados a este recurso. Para este propósito se hace una revisión y uso de las unidades de análisis definidas por entidades como el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam), como entidad rectora en la materia, realizando una breve caracterización de los mismos a nivel geográfico y su relación con la infraestructura en cada sector analizado. Se explora además algunas de las principales amenazas que se ciernen sobre este recurso en la actualidad y se analiza el grado de involucramiento del agua dentro del proceso de securitización definido en la Escuela de Copenhague.

Más allá de buscar reafirmar la importancia que un recurso como el agua tiene por naturaleza, el presente trabajo busca resaltar de forma precisa, las características y condiciones puntuales que

¹ Artículo de investigación, correspondiente a la línea de investigación Geoestrategia.

² Magíster en Inteligencia Estratégica, Profesional en Ciencias Militares, Escuela Militar de Cadetes, Colombia.

* giovanyz@gmail.com.

Fecha de recepción:
14 de junio de 2019.

Fecha de aceptación:
6 de septiembre de 2019.

Para citar este artículo:
Zabala, G. (2019). Caracterización de recursos hídricos estratégicos en Colombia: un análisis sobre su securitización. *Perspectivas en inteligencia*, 11(20): 129-205.

hacen del recurso hídrico un elemento estratégico para el sostenimiento del Estado colombiano.

Palabras clave: recurso hídrico, agua, recursos naturales estratégicos en Colombia, riesgos y amenazas sobre el agua, securitización.

Clasificación JEL: N5, Q25, Q27, Q29, A1.

Characterization of strategic water resources in Colombia: an analysis of its securitization

Abstract

The present work seeks to contribute to the analysis of water resources in Colombia from a strategic perspective for the State. To do this, an approach is made from the point of view of strategic natural resources, trying to specify which sources and basins are the main ones for the Colombian State and arguing why they can be considered as such, in the sectors of domestic consumption, the generation of electric power, and agricultural production as the main uses given to this resource. For this purpose, a review and use of the units of analysis defined by entities such as the Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam) is carried out, as the lead entity in the matter, making a brief characterization of them at a geographical level and their relationship with the infrastructure in each sector analyzed. It also explores some of the main threats that currently affect this resource and analyzes the degree of water involvement within the securitization process defined in the Copenhagen School.

Beyond seeking to reaffirm the importance that a resource like water has by nature, the present work seeks to highlight precisely, the specific characteristics and conditions that make the water resource a strategic element for the support of the Colombian State.

Keywords: water resource, water, strategic natural resources in Colombia, risks and threats to water, securitization.

JEL classification: N5, Q25, Q27, Q29, A1.

Introducción

El agua es un recurso natural indispensable para la supervivencia humana y, aunque tiene carácter de recurso renovable, existen condiciones que imposibilitan y amenazan su disponibilidad. A pesar de que en la Tierra el 70% de la superficie es agua, sólo el 2,5% es dulce y, de este, el 0,4% es superficial (Segrelles, 2007), siendo acuíferos subterráneos lo restante. En los lugares en los que no hay suficiente disponibilidad para atender su demanda, este líquido se considera como recurso escaso, cuya propiedad es materia de interés para muchos actores y fuente generadora de conflictos, riqueza o pobreza, y desarrollo (Ramírez y Yepes, 2011). Como otros recursos naturales, la disputa por el agua entre estados que comparten su escasez ha sido escenario para el desarrollo de procesos o, por lo menos, movimientos hacia su *securitización*.

Por ser un recurso escaso y necesario adquiere un alto valor para los Estados, como se evidencia actualmente en países como Siria, Jordania, Israel y Egipto. Se proyecta que, para el año 2025, serán 25 los países que estarán en situación de mayor estrés hídrico, incluyendo en el continente americano a la República del Perú (Fernández, 1999).

Colombia está ubicada en uno de los continentes con mayor disponibilidad de agua y ha sido calificada como una potencia hídrica por los altos niveles de oferta de este recurso (Domínguez, Rivera, Vanegas y Moreno, 2008), con un rendimiento hídrico de 56 l/s-km², cerca de tres veces más que el promedio latinoamericano y seis veces más que el mundial (Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales - Ideam, 2019). Sin embargo, al igual que en muchos otros países, factores como el cambio climático, el aumento de la demanda y la contaminación pueden amenazar su disponibilidad.

Aunque en el imaginario de la sociedad colombiana se considera que el país goza de cierta condición de abundancia sobre este recurso, en los últimos años se han presentado situaciones de escasez a nivel nacional o regional, como consecuencia de disminuciones en los niveles de lluvia que suceden, por ejemplo, durante las temporadas secas o de variabilidad climática como la del “fenómeno del niño”, o por los altos grados de contaminación de algunos cuerpos de agua, que regularmente mencionan los medios de comunicación y son evidencias de que, a pesar de la favorabilidad geográfica con la que cuenta el país, el agua siempre será un recurso susceptible de volverse escaso. Por ejemplo, Domínguez et al. (2008) muestra cómo, entre 1985 y 2000, la disponibilidad de agua por habitante en Colombia pasó de 60.000 a 40.000 m³, reflejando una clara tendencia a la reducción, sin tener en cuenta otras

restricciones y conflictos que pueden dificultar el acceso al recurso en ciertas comunidades o áreas específicas.

Rees (2002) menciona que, en cuanto al recurso hídrico, el enfoque del riesgo generalmente ha estado concentrado en el físico o hidrológico, es decir, asociado principalmente a aspectos naturales; sin embargo, plantea que la evaluación y la gestión del riesgo debe hacerse desde un enfoque holístico, ya que se ha evidenciado que los riesgos económicos, políticos y ecológicos generan quizás más incertidumbre sobre la disponibilidad de este recurso que las mismas condiciones hidrológicas. Se hace necesario, entonces, aumentar el conocimiento y análisis de los riesgos y amenazas que tienen las principales fuentes de recurso hídrico en el país, para así mejorar la evaluación y gestión que sobre estos se realiza. Ante estas condiciones, los esfuerzos por realizar inventarios y caracterizaciones de las fuentes de recurso hídrico en Colombia, como las que desarrolla el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam), así como aquellos realizados para determinar las condiciones y problemas actuales y posibles escenarios futuros sobre este recurso, son insumos importantes para que el análisis y la toma de decisiones permitan garantizar la disponibilidad del agua en el país. Para Colombia –al igual que para muchos otros estados– el agua es un recurso estratégico no sólo porque garantiza la vida y la salud pública, sino porque es un recurso que sustenta significativamente la oferta energética de nuestro país, dadas las características de su infraestructura y, por ende, el desarrollo económico del Estado. Debido a su condición de Recurso Natural Estratégico, son muchos los intereses y posibles amenazas que pueden configurarse o estarse consolidando sobre este recurso y es deber de los estudios estratégicos incrementar el conocimiento y análisis de posibles escenarios y cursos de acción para enfrentar estos desafíos.

De hecho, el agua, como recurso económico y ambiental, ha entrado a formar parte importante de los estudios de seguridad, tal y como lo plantea la Escuela de Copenhague y su enfoque de nuevas dimensiones de la seguridad. En esta perspectiva, la identificación de los principales cuerpos de agua para el Estado colombiano y el análisis de los riesgos y amenazas a los que se enfrenta, son puntos necesarios de abordar a la hora de tratar este recurso como estratégico.

Desde los planteamientos teóricos sobre los Recursos Naturales Estratégicos y la *securitización*, el presente trabajo busca indagar sobre la situación actual del recurso hídrico en Colombia identificando, en primera instancia, las principales fuentes con las que cuenta el país, para luego analizar su situación actual y los principales riesgos y amenazas que se ciernen sobre estas. Finalmente,

se trata de determinar si en Colombia este recurso se encuentra actualmente *securitizado* o si se justifica o no un movimiento hacia su *securitización*.

Objetivo general

Contribuir a la determinación y caracterización del recurso hídrico desde una mirada estratégica para el Estado colombiano, identificando los riesgos y amenazas que actualmente enfrenta, y establecer si se puede considerar como un recurso actualmente *securitizado* o que puede entrar en un proceso de *securitización*.

Estado de la cuestión

El agua, como componente vital de la sociedad, es uno de los elementos más estudiado desde múltiples enfoques y sobre el que existe gran disponibilidad de recursos bibliográficos desde muchas disciplinas. En Colombia, entidades estatales como el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ideam, son las primeras llamadas de estudiar y generar conocimiento sobre este recurso, desde un enfoque hidrológico o de condiciones técnicas y físicas del mismo, y a participar en su gestión a través del apoyo en la planeación y ejecución de los programas de política pública sobre este recurso.

En este sentido se encuentra, por ejemplo, el Estudio Nacional del Agua, un esfuerzo liderado por el Ideam y que se encarga de caracterizar el ciclo hidrológico en Colombia, incluyendo entre otros, un análisis de la oferta de agua superficial y de agua subterránea, de su demanda por los distintos tipos de usuarios, de su calidad a lo largo del territorio, así como un análisis integrado para evaluar aspectos como el desabastecimiento y la proyección de uso en el futuro, todo esto presentado desde las unidades de análisis de temporadas climáticas y de zonas y subzonas hidrográficas en el país.

Este estudio, cuya versión más reciente es del año 2018, es el trabajo más completo del Estado colombiano sobre la caracterización del recurso hídrico en el territorio nacional y se pretende que sirva de insumo para su correcta administración por parte de las entidades que componen el Sistema Nacional Ambiental.

Así mismo, el trabajo de zonificación y codificación de unidades hidrográficas e hidrogeológicas de Colombia, elaborado por el Ideam, presenta la zonificación de las cuencas de aguas superficiales, de aguas subterráneas y de los sistemas acuíferos del país. Además, existen otros estudios e información de apoyo

sobre aspectos más específicos, entre los que vale la pena resaltar el del Sistema de Información del Recurso Hídrico (SIRH), que condensa y permite consultar información relacionada con estadísticas, información documental y de trámites ante las Corporaciones Autónomas Regionales sobre los tipos de fuentes de recurso hídrico en Colombia.

Dichos soportes permiten acceder a una caracterización rigurosa sobre las fuentes del recurso hídrico que monitorean estas instituciones, mapas e información adicional y relativamente actualizada. Otras caracterizaciones las encontramos en Domínguez et al. (2008) y Guevara (2014), que se centran en las condiciones dadas en la región andina colombiana, una de las áreas del país con mayor demanda de agua. Sobre el recurso hídrico en la región vale la pena destacar el trabajo de Ballesteros, Arroyo y Mejía (2015), financiado por el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) –anteriormente conocido como la Corporación Andina de Fomento– que aborda el tema de escasez de agua para América Latina y el Caribe.

Desde el enfoque de gestión pública del recurso hídrico en el Estado colombiano, la entidad rectora es el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; los objetivos y direccionamiento que desde el Estado se le da este recurso, se encuentran establecidos en la Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico, el Plan Hídrico Nacional o el Programa Nacional de Aguas Subterráneas. Desde el enfoque de la geopolítica, los análisis se concentran en estudiar cómo el recurso hídrico es fuente de conflictos e intereses económicos y políticos, como el caso de Villamil (2013) y Fernández (1999), que enumeran las características de los conflictos por agua que han surgido y que podrían surgir. Bruckmann (2012) analiza la situación de los acuíferos en el mundo y evalúa como estos son motivo de interés para los estados extranjeros. Desde la perspectiva de riesgos Rees (2002) plantea una visión de carácter holística, abordando los riesgos que existen en relación con la gestión del recurso hídrico en Colombia, la cual no sólo se concentra en los riesgos asociados a los aspectos físicos, sino que también incluye los aspectos políticos y económicos.

El material bibliográfico mencionado evidencia que existe una cantidad significativa de documentación relacionada con el recurso hídrico para el caso colombiano; sin embargo, no es fácil encontrar documentación que analice este recurso desde el enfoque de los Recursos Naturales Estratégicos o desde la óptica de los estudios de seguridad.

Uno de los enfoques teóricos sobre el que se desarrolla el presente trabajo es el de la *securitización*, concepto planteado por Ole Wæver en 1995 y que

posteriormente fue desarrollado desde la llamada Escuela de Copenhague sobre estudios de seguridad. Dicho concepto tiene como importante sustento teórico la teoría del “acto de habla” o “acto discursivo” desarrollado entre otros por John Austin en 1962. En 1998 Buzan, Wæver y De Wilde publicaron *Security: a New Framework for Analysis*, uno de los principales referentes que resume el planteamiento de *securitización* de la Escuela de Copenhague. Dicho planteamiento gira en torno a la capacidad que tienen ciertos actores de posicionar un asunto como una amenaza a la supervivencia y, por lo tanto, a la seguridad, a través de actos discursivos que se rigen por ciertos parámetros y reglas. Sobre la *securitización* actualmente existen numerosas discusiones en torno a temas como la preeminencia de ciertos aspectos en su enfoque, sus implicaciones éticas por ser un proceso con un gran componente subjetivo, críticas a la suficiencia de sus principios, entre otros.

Aunque no han surgido planteamientos sustancialmente reformadores de este concepto, autores como Thierry Balzacq han planteado interpretaciones y análisis que buscan fortalecerlo. Al respecto, Balzacq (2005), recordando la utilidad del concepto de *securitización* en la explicación de las relaciones de seguridad en el mundo contemporáneo, aboga por el protagonismo que deben tener la audiencia y el contexto dentro de los procesos de *securitización*, reduciendo así el carácter autorreferencial que trata de imponer la Escuela de Copenhague.

Michael Williams es uno de los principales críticos sobre este concepto. Williams (2003) critica las profundas raíces de la *securitización* con los principios de la “política real” de Carl Schmitt, en el sentido de que, aunque la *securitización* es un proceso de construcción social de una posición ante una amenaza, las medidas extraordinarias –por encima del juego político habitual– que se legitimarían ante la audiencia para hacer frente a esta amenaza son un planteamiento claramente realista que encaja con el concepto de “política de emergencia” que planteó Schmitt. Williams argumenta cómo para Schmitt la forma de la verdadera política es aquella en la que se establece un antagonismo extremo entre amigos y enemigos, es decir, la polarización como la forma más pura de política. En este sentido, evidencia que el tema central de la política, para Schmitt no tiene que ver con un aspecto intrínseco de la cuestión que se esté debatiendo, sino con la posición que se pueda lograr ante la sociedad, muy similar al planteamiento de la *securitización* de la Escuela de Copenhague, en la que el éxito no depende de razones objetivas sobre la amenaza presentada, sino sobre la capacidad de otorgarle el estatus de “existencial” ante una audiencia determinada.

Para Williams (2003), un segundo punto de la teoría de Schmitt que comparte la teoría de *securitización* de la Escuela de Copenhague es su concepto sobre el “decisionismo”. Según este concepto, Schmitt plantea que la soberanía de quien tiene el poder se materializa con la acción de decidir y que, frente a determinada cuestión, el soberano es quien decide si es una emergencia extrema y qué se debe hacer para enfrentarla. De esta forma, la teoría de la *securitización* tiene también un componente “decisionista”, toda vez que es un actor el que toma la decisión de posicionar una amenaza como existencial para así tratarla por encima de la política habitual mediante medidas extraordinarias. Sin embargo, Williams reconoce el intento de la Escuela de Copenhague de señalar de manera explícita que la *securitización* es un proceso social que no es sinónimo de bienestar y que, por el contrario, en lo posible se debe evitar o por lo menos hacerlo transitorio, en lo que Buzan, Waever y De Wilde (1998) denominan como *deseuritización*.

Debido al impacto transformador que puede tener un acto discursivo y las implicaciones sociales de convertir cuestiones de seguridad en amenazas existenciales, este mismo autor plantea el desafío ético que deben enfrentar los actores que toman la decisión de iniciar un proceso de *securitización*. Al igual que el desafío ético que plantea la teoría de la *securitización*, el acto discursivo implícito en este proceso se enfrenta a desafíos contemporáneos que los actores *securitizadores* deben sortear. Uno de los principales problemas lo plantea Williams (2003) al indicar cómo las imágenes tienen actualmente un gran impacto en los procesos de comunicación de una determinada idea a la sociedad. Los medios de comunicación electrónicos, televisivos, entre otros basados en imágenes, se han convertido en actores de gran relevancia en las relaciones de seguridad y procesos como el de la *securitización*. El terrorismo y los movimientos migratorios son algunos ejemplos de fenómenos en los que los medios de comunicación visuales han sido parte fundamental dentro del proceso hacia su *securitización*.

En cuanto a temas medioambientales, específicamente la teoría de la *securitización* planteada por la Escuela de Copenhague refuerza su posición como enfoque relevante en los asuntos de seguridad. En los estados-nación los recursos naturales –como el agua– tienen una importancia estratégica, ya que limitan o potencian su desarrollo económico y social, y alteran su estabilidad política, como en el caso de Darfur o Haití, y por lo tanto los problemas asociados a ellos pueden ser securitizados (Biswas, 2011). A pesar de esto, autores como Barnett (2001) plantean que para el sector del medioambiente la teoría de la *securitización* no ofrece ventajas en la atención efectiva de sus problemáticas, debido a que el objeto central no es el asunto medioambiental, sino la seguridad

en sí misma desde el enfoque y pretensión del actor *securitizador*. Trombetta (2007) plantea que, aunque la agenda científica coexiste con la agenda política, los políticos deben hacer un uso permanente de los argumentos científicos para sus actos discursivos, razón por la cual el componente científico goza de mayor autoridad y legitimidad en este sector en comparación con otros sectores (Buzan et al., 1998). Para Trombetta dicha condición a la vez que plantea un obstáculo serio para el carácter autorreferencial que caracteriza a la *securitización*, hace que las amenazas existenciales que se presentan en este sector tengan mayor validez y objetividad en comparación con otros en los que sólo interviene la agenda política.

Como alternativa al enfoque de seguridad, que plantea la Escuela de Copenhague, Beck (2006) propone la gestión del riesgo como mecanismo diferenciador que permite abordar la seguridad en un sector como el medioambiental sin los problemas que aquejan a la *securitización*. En este sentido, el enfoque de riesgo y su gestión permite a los actores inmersos en el campo de la seguridad dirigir sus acciones a un carácter preventivo más que reactivo. Dicho enfoque se puede aplicar más en el sector medioambiental debido a que las problemáticas que allí surgen se caracterizan por desarrollarse y tener impactos en el mediano y largo plazo, que pueden generar mayores costos si sólo se abordan con un enfoque de seguridad reactivo. De esta manera, el enfoque de gestión de riesgos se aleja de las prácticas reactivas y de emergencia contempladas en la *securitización* y se acerca más al concepto de precaución que caracteriza al discurso medioambiental hoy en día.

Marco teórico

Con base en los objetivos planteados, los cuales giran en torno a determinar los recursos hídricos estratégicos para el Estado colombiano, sus riesgos y amenazas, y la viabilidad y pertinencia de que sean o no objeto de *securitización*. A continuación, se desarrollan las bases conceptuales requeridas para su cumplimiento:

Recursos naturales estratégicos

El diccionario de la Real Academia Española (2019) define el término “recursos” como el “Conjunto de elementos disponibles para resolver una necesidad o llevar a cabo una empresa”. En cuanto al término “estratégico”, lo define como: “Dicho de un lugar, de una posición, de una actitud, etc.; de importancia decisiva para el desarrollo de algo”. De esta manera, se puede deducir que un

recurso estratégico es un elemento de importancia decisiva para el desarrollo de “algo”. A nivel del Estado, este “algo” que busca desarrollarse o conseguirse puede traducirse como el cumplimiento de sus finalidades como Estado. Para el caso colombiano, según el artículo segundo de la Constitución Política de 1991, entre sus fines esenciales como Estado se encuentra promover la prosperidad general y la protección de todas las personas residentes en Colombia. De esta manera, todos los recursos que garanticen la prosperidad y la protección de las personas se convierten en estratégicos.

En ese sentido, los recursos hídricos, como recursos necesarios para la vida y en para el sostenimiento de la economía, son entonces desde esta perspectiva recursos estratégicos para el Estado colombiano y para cualquier otro Estado. Dimas (2006) establece como otra condición del recurso estratégico su carácter de elemento indispensable para la superación de la pobreza y el desarrollo de un país.

Es claro que las anteriores condiciones de lo que puede ser un recurso estratégico son bastante amplias, pues establecen un gran abanico de posibilidades en las que se puede catalogar casi que cualquier recurso, pues todos ellos los administra o utiliza un Estado para obtener de manera directa o indirecta su estabilidad y desarrollo. De esta forma, el carácter estratégico de cualquier recurso puede quedar ensombrecido.

Con el fin de precisar más el carácter estratégico, autores como De Paula y Salazar (2009) puntualizan que los recursos estratégicos son aquellos que tienen un carácter “vital” para la supervivencia de un país, teniendo en cuenta que su sistema productivo o económico funciona y crece a partir de estos. Si bien, hasta el momento es claro el carácter vital del recurso hídrico para la supervivencia de los habitantes de cualquier país, el valor agregado de la definición propuesta por De Paula y Salazar radica en que vincula el concepto de “supervivencia” de un Estado a su dimensión económica, estableciendo que el valor estratégico de un recurso como el agua está condicionado a su importancia dentro del aparato productivo y económico del respectivo Estado. Este enfoque puntualiza más el carácter estratégico de los recursos, permitiendo así realizar una valoración más objetiva sobre éstos.

El agua es esencial para la vida y, por lo tanto, es un recurso natural estratégico de carácter global; sin embargo, también puede tener el carácter de recurso natural estratégico de carácter local al permitir la supervivencia de los sistemas productivos de los estados (Olivares, 2014). Un posible criterio para identificar un recurso natural estratégico es su participación en las exportaciones

(Olivares, 2014). En este sentido –y debido a la estructura de las exportaciones en Suramérica, para países como Venezuela, Colombia, Bolivia y Ecuador– el petróleo y sus derivados se convertirían en los principales recursos naturales estratégicos; para Perú y Chile lo serían los productos minerales como el oro y el cobre, y para países como Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay, lo serían las tierras productoras de soja y otros productos agrícolas y ganaderos.

Aunque el agua dulce no es un recurso fácilmente exportable de forma directa –pero sí indirecta en lo que se conoce como agua virtual–, sí es un elemento que soporta la producción de una economía, ya sea como insumo o como fuente que da vida a la matriz energética de los estados. En el caso colombiano esta condición es muy palpable, toda vez que cerca del 70% de la generación de energía del país se hace de forma hidráulica.

Se han propuesto otros atributos para la valoración del carácter estratégico de los recursos. De Paula (2006) define el recurso natural estratégico como “todo recurso natural escaso que actual o potencialmente es vital para el desarrollo de la actividad económica o para el mantenimiento de la calidad de vida de un país” (p.11). De esta manera, además de las condiciones de ser vital, se introduce el carácter de “escaso” en la definición de un recurso estratégico. En el caso del recurso hídrico esta condición parece que también se cumple, ya que como reseña Segrelles (2007) a pesar de que en la Tierra un 70% de la superficie es agua, solamente el 2,5% es dulce. El grado de escasez y desigualdad con la que se distribuye en el mundo aumenta, entonces, su carácter estratégico en algunos lugares más que en otros, y esta condición la vuelve susceptible de ser factor de conflicto. De hecho, a pesar de ser renovable, sus fuentes presentan deterioro con el paso del tiempo, razón por la que en el futuro se puede pensar que el acceso a fuentes agua, y en particular de agua potable, tendrán similar importancia a la que hoy en día tienen fuentes de energía como los combustibles fósiles (De Paula, 2006).

El carácter estratégico de los recursos también es temporal. Los recursos naturales no son estratégicos de forma permanente en el tiempo, sino que ganan o pierden esta condición dependiendo de circunstancias históricas y económicas. El carácter estratégico del recurso depende entonces del “valor” que se le asigne en el tiempo. Ejemplo de esta situación es que, si bien los recursos naturales han sido uno de los motores de las economías suramericanas, también lo fueron en países desarrollados, pero en estos últimos han perdido cierto grado de protagonismo, debido a la especialización de sus economías, en las que a pesar de que siguen siendo relevantes, en algunos países se ha reducido la dependencia de sus economías sobre estos recursos (Olivares, 2014).

Riesgos y amenazas sobre los recursos hídricos

La importancia de realizar un análisis sobre riesgos y amenazas del recurso hídrico radica, entre otros, en que estos análisis pueden ayudar a mitigar y prevenir eventos desfavorables con respecto a su disponibilidad. Ress (2002) plantea cómo el manejo de riesgos ha desempeñado un papel fundamental en el sector hídrico, debido a que por su naturaleza este recurso es variable y sujeto a eventos extremos.

El riesgo se entiende como la posibilidad de que exista un evento negativo y, para el caso del presente estudio, que se generen problemas de disponibilidad, desabastecimiento y racionamiento del agua que afecten el desarrollo de actividades económicas y la calidad de vida de las personas (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010).

Las amenazas radican en los factores o fenómenos que podrían materializar el riesgo sobre los recursos hídricos. Dichas amenazas giran en torno a la deficiente gestión, la falta de pertinencia de proyectos hidráulicos, el crecimiento excesivo de la demanda sobre una fuente específica (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010) o agrupadas en categorías como, por ejemplo, la seguridad del suministro y la calidad, o eventos climáticos extremos (Ress, 2002). Otras amenazas que se deben tener en cuenta están relacionadas con la sobreexplotación, los efectos de la minería, los efectos del cambio climático, los conflictos con otros estados –en particular para las fuentes de recurso hídrico transfronterizas–, así como una mala gobernabilidad del agua (Ress, 2002).

El concepto de securitización

Cuando un recurso, sea cual sea su naturaleza, se convierte en estratégico para cualquier actor, una necesidad que surge es establecer mecanismos que permitan asegurar su disponibilidad, dada la importancia que representa. Un mecanismo utilizado para esta finalidad es la *securitización*, que consiste en que un actor *securitizador* logra obtener de una audiencia específica la aceptación de utilizar medidas extraordinarias –incluso en detrimento de su libertad–, con la justificación de hacer frente a una amenaza existencial que existe sobre un objeto de referencia de alto valor para esta audiencia, es decir, un proceso con un alcance mayor al de la mera *politización*. Dicho proceso lo han utilizado exitosamente actores como los estados, aunque no se encuentra limitado a ellos, y es aplicable a casi cualquier objeto de referencia que tenga una importancia significativa para este actor. Los recursos estratégicos, y entre

ellos los recursos naturales estratégicos (RNE), como recursos de alto valor para un variado conjunto de actores son casi, por defecto, objetos susceptibles de ser *securitizados*, como sucede con recursos tangibles como los energéticos o abstractos como el concepto de “civilización humana”. En el marco de la seguridad ampliada, los recursos naturales han entrado cada vez más a ser parte de estos objetos de referencia sobre los cuales se realizan procesos de *securitización* (Buzan et al., 1998).

En asuntos de seguridad la escuela ampliacionista, en contraste con la tradicionalista, considera que la agenda de seguridad, además de incluir los aspectos políticos y militares, debe incluir aspectos económicos, sociales y ambientales. De acuerdo con Buzan et al. (1998), cuando se habla de asuntos de seguridad, se hace referencia a asuntos que dada su relevancia y el impacto que pueden generar para la estabilidad del actor en cuestión, se convierten en asuntos de supervivencia ante una amenaza que adquiere la connotación de existencial, la cual obliga a los actores, como por ejemplo a los estados, a tomar medidas extraordinarias para hacer frente a este tipo de amenazas, medidas que en muchos casos implican recortar parte de las libertades de la comunidad, que en casos normales no estarían dispuestos a tolerar.

Siguiendo en esta línea, una característica relevante en un proceso de *securitización* es que la dimensión existencial de la amenaza no es el factor determinante de este proceso. La forma como se presenta la amenaza –y esto incluye el discurso mediante el cual se presenta al público– es el factor más relevante en un proceso de *securitización* exitoso. De esta manera, pueden existir numerosos casos en los que se hayan *securitizado* asuntos que nunca han tenido una amenaza existencial real. Debido a que la variable más relevante en el proceso de *securitización* no es la amenaza sino el cómo se presenta, el elemento discursivo de los actores *securitizadores* se convierte en la variable de medición y de estudio de este proceso. Cuando un actor –sea este un Estado o de otra clase– trata de presentar una amenaza como existencial ante una audiencia específica con el objetivo de tomar medidas asociadas a la seguridad, esta acción se define como el movimiento *securitizador*.

En un enfoque sobre el acto discursivo, existen tres unidades que participan en el proceso de *securitización*: el objeto de referencia, los actores *securitizadores* y los actores funcionales. El primero es uno de los elementos más relevantes en la construcción del discurso, debido a que representa el objeto existencialmente amenazado. Los objetos de referencia corresponden a entidades que van desde niveles abstractos, como por ejemplo la humanidad, niveles intermedios como colectividades (Estados o naciones) hasta incluso

pequeños grupos étnicos o individuos. Aunque los procesos de *securitización* se pueden adelantar sobre individuos, la realidad muestra que es sobre los objetos de referencia de nivel intermedio sobre los cuales es más recurrente ver este tipo de procesos, dada la facilidad que existe de asociar términos como Estado y nación en discursos de tipo político.

Por otro lado, encontramos a los actores *securitizadores*, que corresponden a los agentes que llevan a cabo el movimiento *securitizador* a través del posicionamiento de una amenaza existencial sobre un determinado objeto de referencia. Estos actores son quienes toman la decisión inicial de tratar o no un tema como un asunto de seguridad, y es por esta razón que el proceso de *securitización* inicia con un ejercicio de carácter “autorreferencial”, para luego tratar de “venderlo” ante una audiencia determinada a través de un acto discursivo. Por último, están los actores funcionales, definidos por Buzan et al. (1998) como aquellos que tienen una participación e influencia en un sector de la seguridad, y por esta razón afectan el desarrollo de cualquier acción en dicho sector, pero que no tienen el interés de desarrollarse como actores *securitizadores*.

El éxito de un proceso de *securitización* está determinado por el grado en que la audiencia acepte la amenaza presentada como una con carácter de existencial, y permita la adopción de medidas de emergencia por fuera de las reglas de juego habituales.

Al ser un proceso que inician y determinan los actores, la *securitización* es un proceso intersubjetivo que depende de las relaciones entre los actores y de elementos políticos, por lo que adopta condiciones de la teoría constructivista. Aspectos como el grado de autoridad de los actores *securitizadores* ante la audiencia o la existencia de instituciones fuertes que estén relacionadas con los asuntos de seguridad facilitan o no el grado en el que un movimiento *securitizador* se materializa.

Sin embargo, este carácter intersubjetivo y de relevancia de la audiencia lo cuestionan teóricos como Thierry Balzacq (2005), que plantea que la Escuela de Copenhague otorga un alto grado de importancia al acto discursivo en el proceso de *securitización*, minimizando otros aspectos fundamentales como la audiencia y el contexto. Esto centra el planteamiento de la Escuela de Copenhague en un carácter autorreferencial de la *securitización*, mientras Balzacq argumenta que la *securitización* está más cercana a un carácter intersubjetivo, a pesar de que existe desigualdad en el acceso a los recursos discursivos, como consecuencia de las relaciones de poder entre los actores.

Desde la perspectiva de actos discursivos de John Langshaw Austin, los enunciados hechos por un actor gozan de tres componentes implícitos: locución (mensaje), ilocución (intención) y perlocución (efectos). De esta manera, la *securitización* planteada por la Escuela de Copenhague como acto discursivo, debería además de enunciar un mensaje, transmitir la intención de “securitizar” un asunto determinado y lograr una reacción en la audiencia objetivo. Sin embargo, para Balzacq (2005) la Escuela de Copenhague se concentra en el carácter ilocutorio del acto discursivo, creando una visión limitada que se desliga del contexto y de la audiencia como variables determinantes para lograr la transmisión eficaz de un mensaje.

Si un proceso exitoso de *securitización* implica que una audiencia objetivo comparta la visión de amenaza existencial sobre un objeto de referencia, la *securitización*, entonces, se concentra necesariamente en el carácter perlocutivo del acto discursivo y requiere, por lo tanto, de un proceso intersubjetivo para su culminación exitosa. En este sentido, existe una inconsistencia en la preminencia del carácter autorreferencial que sugiere la Escuela de Copenhague (Balzacq, 2005).

Frente a esto, Balzacq propone abordar la *securitización* como un acto pragmático, es decir, orientado al contexto, que opte por utilizar las diversas herramientas comunicacionales acomodándolas a la audiencia y al contexto de un espacio y tiempo específicos, más que a una regla general que se aplique en cualquier contexto –como lo sugiere la Escuela de Copenhague–. La *securitización*, entonces, no debería concebirse como autorreferencial –aunque en alguna parte del proceso lo sea–, sino que se debería centrar en entender y utilizar las capacidades de los agentes y su relación con la audiencia. Dada su condición de ser un proceso ligado a la respuesta de la audiencia, las habilidades y técnicas de persuasión –tales como los sentimientos colectivos, las metáforas, los ideales– son indispensables para los actores *securitizadores* en el objetivo de posicionar un mensaje y obtener apoyo del público, que puede ser formal o moral. Aunque el apoyo moral legítima, es el apoyo formal el que permite en términos prácticos saltar al siguiente paso de un proceso *securitizador*: la adopción de medidas extraordinarias y por fuera del juego político habitual.

Según Balzacq (2005), dada la asimetría de información que existe entre el público y los actores *securitizadores*, en el proceso de persuasión las instituciones y los funcionarios oficiales gozan de una ventaja adicional cuando tienen cierto grado de autoridad o legitimidad, ya que el público no tiene acceso a toda la información necesaria para evaluar de manera objetiva una amenaza y apela a la confianza en el juicio de dichas instituciones o funcionarios. Adicionalmente, estas instituciones

o funcionarios regularmente poseen acceso privilegiado a posiciones influyentes en el campo de la seguridad o a los medios de comunicación.

Debido al carácter contextual por el que aboga el pragmatismo, el *actor securitizador* tiene la gran responsabilidad de elegir el momento apropiado para realizar el *movimiento securitizador*, ya que la percepción de la audiencia sobre la amenaza existencial depende en gran medida de que existan hechos en la realidad que soporten el discurso realizado y le otorguen legitimidad al actor. Según Balzacq (2005) el concepto de seguridad como acto pragmático debe analizarse en dos niveles: el del agente en el que interviene la posición de poder y las motivaciones del actor, su identidad social y la naturaleza y capacidad del público objetivo; y el segundo nivel es el del acto, en el que interviene el lenguaje utilizado para realizar el acto y las circunstancias que faciliten el entendimiento del acto por parte de la audiencia.

Otro planteamiento de la Escuela de Copenhague, y particularmente de Buzan et al. (1998), es la teoría de los complejos de seguridad, en el que deja claro que los problemas de seguridad tienen un marcado carácter regional, ya que, aunque existen problemáticas que se han presentado como mundiales, en la práctica se materializan en determinados Estados o áreas geográficas y no en todos los rincones del planeta. De igual manera, es poco frecuente encontrar problemáticas endémicas o aisladas a un Estado en particular. Es evidente entonces, que los problemas de seguridad tienden a presentarse en una región compuesta por varios actores, que comparten ciertas características y que los hace susceptibles a dicha problemática. En este mismo sentido, las soluciones o medidas que se adopten serán más efectivas si se construyen y adoptan con un carácter regional. El complejo de seguridad se define como el conjunto de Estados en los que la percepción sobre los problemas de seguridad que los aquejan es compartida, y para los cuales las soluciones se deben adoptar de igual manera (Buzan et al., 1998). Así, la *securitización* es un proceso que también puede construirse a nivel regional.

Los asuntos medioambientales desde la teoría de la securitización

Para Buzan et al. (1998), a diferencia de los otros sectores incluidos en el marco ampliado, el sector medioambiental es uno de los más “jóvenes” en cuanto a los procesos de *securitización*. En este sector se destaca otra diferencia significativa y es la existencia de dos agendas con enfoques distintos, que coloca un grado mayor de complejidad en cuanto al desarrollo de procesos de *securitización*: la agenda científica y la agenda política. La primera agenda la construyen principalmente científicos e instituciones de investigación, por fuera de la lógica

y los escenarios políticos, y busca ofrecer un listado de problemas objetivos presentes para el medioambiente, que pueden estar ligados a la actividad humana o no. Por otro lado, la agenda política la generan los actores gubernamentales e intergubernamentales, que tienen como propósito establecer la forma como se tratan los asuntos concernientes al medioambiente a través de las decisiones y políticas públicas. En esta esfera es en la que de manera natural se presentan las iniciativas de politización y *securitización*, aunque desde la esfera científica han empezado a gestarse también movimientos de este tipo.

La esfera científica goza de autoridad para evaluar y juzgar sobre las amenazas que presentan los movimientos *securitizadores*, tanto políticos como otros actores, ya que su conocimiento sobre el tema en cuestión hace que sus juicios se acepten sin mayor oposición. La esfera política generalmente se concentra más en los aspectos comunicacionales del movimiento *securitizador*, tratando de posicionar un determinado asunto en la audiencia objetivo. Es así como, hasta cierto punto, la agenda política y los políticos se encuentran subordinados a la autoridad científica (Buzan et al., 1998). Esta autoridad se ha fortalecido, entre otras razones, porque el conocimiento que han acumulado este tipo de instituciones dedicadas a la investigación, lo han podido contrastar y fortalecer en el marco de una comunidad académica cada vez más global y ha permitido reducir la incertidumbre en la toma de decisiones políticas.

Sin embargo, y a pesar de esta autoridad, el impacto de la agenda científica no ha sido tan notable, debido a que entra a jugar en escenarios en los que las negociaciones y el proceso de toma de decisiones se presentan en un entorno político y, por tanto, opera bajo otra lógica y persigue objetivos de más corto plazo. De hecho, para Buzan et al. (1998), aunque los asuntos asociados al tema ambiental, como por ejemplo la amenaza a recursos naturales o su sostenibilidad, son temas que fácilmente se posicionan en la mente de la sociedad y generan su movilización, en términos prácticos son pocos los movimientos hacia su *securitización* que se convierten en exitosos, y más bien tienden a convertirse en temas que entran a hacer parte de la agenda política habitual. En el mismo sentido, la prioridad que tiene determinado tema en cada agenda y su oportunidad para reclamar medidas de emergencia depende de factores como el área geográfica (Buzan et al. 1998), el momento histórico y los intereses de los actores que la determinan. Esta situación es evidente en estados pobres o en proceso de desarrollo, en los cuales el interés de un desarrollo industrial tiene mayor importancia que los asuntos medioambientales, sumado a que, bajo la lógica de sociedad industrial enunciada por Trombetta (2007), en este tipo de sociedades la generación de riqueza tiene mayor relevancia y los costos que se puedan originar en su persecución tienen el carácter de calculados y entendibles.

Para Buzan et al. (1998) la agenda medioambiental gira en torno a grandes temas como la ruptura de ecosistemas, los problemas asociados a la energía, la población, los alimentos, los problemas económicos y los conflictos civiles, entre los cuales la ruptura de ecosistemas es quizás el área temática más pura dentro de los problemas de seguridad del medioambiente, pues los otros grandes temas, en muchos casos, los comparten más de un sector en el marco de la agenda ampliada.

En el sector del medioambiente los objetos de referencia, es decir, aquellos objetos que tienden a definirse como amenazados, pueden girar en torno al medioambiente o a alguno de los elementos implícitos en este, como ecosistemas específicos, especies, elementos biológicos, entre otros. Buzan et al. (1998) plantea que otro objeto de referencia, de un carácter más abstracto, ha ganado preponderancia en los discursos a nivel mundial: *la preservación de los niveles de civilización existentes*. De cierta manera se podría entender a la “civilización” como un elemento implícito en la definición de especie –en este caso la especie humana–, pero Buzan atribuye a este concepto el carácter de objeto de referencia superior en el sector del medioambiente. En este enfoque, cuando se intenta securitizar un asunto en este sector, los esfuerzos no tienen el objetivo final de proteger o asegurar un ecosistema o elemento biológico en particular por su valor ambiental, sino por su relación e importancia como elemento que sostiene a la civilización actual. De manera similar a la que plantea Barnett (2001), la seguridad del medioambiente no tiene que ver con el medioambiente en sí mismo, sino con el concepto de seguridad y específicamente seguridad del ser humano.

Por otro lado, el carácter abstracto del concepto de “niveles de civilización” explica en parte la dificultad de realizar movimientos *securitizadores* exitosos en este sector, debido a que para un concepto abstracto como este es difícil demostrar impactos específicos, prácticos y localizados en el tiempo, que logren despertar un sentido de urgencia en la audiencia. Sin embargo, Buzan et al. (1998) sigue considerando otros elementos –las especies, ecosistemas, entre otros– como objetos de referencia válidos en este sector, aunque en continuo conflicto con los objetos de referencia basados en su relación con la civilización.

En el ámbito de la seguridad del medioambiente existe una amplia cantidad de actores que, aunque interactúan operan bajo lógicas y enfoques distintos. De hecho, la categorización entre actores *securitizadores* o funcionales no obedece en sentido estricto al tipo de organización (pública, privada, etc.) o a la esfera en la que se encuentre ubicada (empresas, gobierno, academia, entre otros), sino que depende de su capacidad e interés para direccionar los

aspectos políticos y de seguridad relacionados con el medioambiente. Buzan et al. (1998) plantea que dentro de los actores *securitizadores* existe lo que Porter define como actores líderes y actores con poder de veto. Los líderes se definen como aquellos con un alto interés en realizar acciones exitosas en el plano internacional sobre algún asunto del medioambiente. Para cada agenda se encuentran distintos tipos de actores líderes; por ejemplo, en la agenda política están los Estados y organizaciones no gubernamentales, en la agenda científica las comunidades académicas como universidades o centros de investigación líderes en determinados asuntos ambientales. Estos actores tienden a estar afectados particularmente por alguna amenaza dentro del asunto específico en el cual son líderes (Buzan et al., 1998). Estos son los actores que por sus condiciones y capacidades pueden llevar a cabo procesos de *securitización*, como sucede con Siria e Iraq con respecto al Río Tigris (Weinthal, Zawahri & Sowers, 2015).

Sin embargo, cuando estos actores están afectados por algún problema específico, pero no tienen la influencia necesaria para afectar el sistema internacional se denominan actores de soporte (Buzan et al., 1998). La actuación de los actores líderes se ve afectada por los denominados actores con capacidad de veto en el sector medioambiental, ya que generalmente son Estados o empresas con alguna influencia en el sistema internacional o en algún asunto medioambiental específico, los cuales actúan bloqueando las intenciones políticas y de *securitización* que afectan sus intereses en un espacio y tiempo determinado, como por ejemplo sucede con La República Popular China en contra las iniciativas de reducción de emisiones de CO₂, lo cual representaría una restricción a su crecimiento económico.

El último grupo son los denominados actores funcionales que, aunque tienen relación directa con los asuntos ambientales, no tienen interés de generar politización o *securitización* sobre estos. Buzan et al. (1998) los ubica como Estados, grandes empresas u organizaciones no gubernamentales que solamente están motivados por un beneficio económico. Sin embargo, se debe tener en cuenta que este tipo de actores pueden contar con capacidad de influir en decisiones políticas, y las motivaciones que predominan sobre ellos sugieren que en algún momento y espacio determinado pueden desarrollar su interés para adoptar posiciones más activas respecto a movimientos de *securitización* o, por el contrario, posiciones de veto.

Buzan et al. (1998) clasifica las amenazas relacionadas con la seguridad medioambiental en tres tipos: a) amenazas para la civilización humana que vienen desde el medioambiente y que no son causadas por la actividad

humana, entre los que se ubican la mayoría de desastres naturales y fenómenos incontrollables como terremotos o huracanes; b) las alteraciones generadas en los ecosistemas como resultado de las actividades humanas, que podrían generar una amenaza para la civilización, como por ejemplo el calentamiento global acelerado, y c) las alteraciones generadas en los ecosistemas como resultado de las actividades humanas que no generan una amenaza para la civilización, entre las que encontramos todas aquellas situaciones de escasez de recursos naturales importantes, pero para los que hay otros recursos sustitutos. Debido a las características del recurso hídrico, en cuanto a su no posibilidad de sustitutos -aunque sus fuentes sean variadas-, las tensiones que provocaría su escasez hace que amenazas relacionadas con este recurso sean las del segundo grupo, ya que corresponden a amenazas para los niveles de bienestar y supervivencia de un Estado, por ejemplo. Siendo los niveles de civilización el objeto de referencia supremo en la seguridad en el sector medioambiental, las actividades económicas de los seres humanos que se realizan sobre los recursos que ofrece el planeta y que permiten obtener bienestar son parte importante en el objeto de referencia que se busca proteger.

Es aquí donde se encuentra una paradoja tan interesante como problemática: gran parte de las amenazas que se ciernen actualmente sobre el sector del medioambiente vienen desde la segunda mitad del siglo XX con el crecimiento acelerado de la población mundial y sus actividades económicas (Buzan et al., 1998). La “capacidad de carga” de la Tierra para seguir soportando estas actividades económicas es una cuestión ineludible en este sector; sin embargo, dado que los ecosistemas y recursos naturales que sustentan esta “capacidad de carga” tienen un carácter de espacialidad (De Paula, 2009) que los ubica en el nivel local, las tensiones sobre estas capacidades son más evidentes a nivel local y regional que a nivel global. Por esta razón, la *securitización* sobre asuntos del medioambiente tiende a ser más exitosa en el plano local y regional que en el global, ya que las visualizaciones de las consecuencias de una amenaza determinada son más fáciles de ver en estos niveles.

Debido a que frecuentemente las amenazas a la seguridad en el sector ambiental, como las relacionadas con fenómenos naturales incontrollables o la escasez de recursos, tienen efectos que se evidencian en otros sectores, como el político cuando se altera el orden público o en el sector económico cuando una determinada actividad sufre problemas de abastecimiento, Buzan et al. (1998) plantea que la *securitización* de estas amenazas debe realizarse de manera preventiva en una ventana de tiempo ubicada antes de que la amenaza en cuestión se materialice; esto quiere decir que una *securitización* exitosa, además de cumplir con la estructura discursiva y la aceptación de la

audiencia, debe ocurrir antes de que se presenten los efectos negativos que se busca evitar, ya que superado este momento, los efectos que se presenten harían que la amenaza se convierta en un asunto de otro sector de la seguridad. Las amenazas en el sector del medioambiente tienden a generar efectos de dos tipos: graves, como la desaparición de una comunidad por una erupción volcánica o una inundación, o efectos progresivos como la degradación de ecosistemas debido a las actividades económicas (Buzan et al., 1998).

Cuerpos de agua estratégicos para Colombia

Recursos hídricos para el consumo doméstico

Según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), aproximadamente el 12% de las extracciones mundiales de agua se realizan para uso en las redes de distribución municipal, cuya mayor parte constituye el consumo humano doméstico (FAO, 2016). En sintonía con la situación de Suramérica y del mundo, según el Estudio Nacional del Agua (ENA) 2018, en Colombia este consumo participa con un 7,4% del total de agua utilizada en el país. Aunque tanto en el ámbito mundial como local este porcentaje es inferior al del uso del agua en actividades agropecuarias e industriales, la provisión de agua para el consumo doméstico y el saneamiento básico es el principal y natural destino de los recursos hídricos, razón por la cual garantizar su disponibilidad y calidad ha sido y seguirá siendo una de las principales obligaciones de los Estados en esta materia.

De acuerdo con las estadísticas del DANE (2011), en Colombia cerca de un 77% de la población habita en el área urbana y un 23% en áreas rurales o por fuera de las cabeceras municipales. La mayor parte de la población recibe agua a través de las redes de acueducto, pues –conforme a los datos del DNP– para el 2013 contaba con una cobertura para este servicio de aproximadamente 97% en el área urbana y 73% en el área rural (CRA, 2017). En su mayoría las redes de acueducto las operan empresas prestadoras de servicios públicos, creadas a partir de la Ley 142 de 1994, que están sometidas a la inspección, vigilancia y control de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD). Teniendo en cuenta la cantidad de suscriptores que se atienden, las empresas prestadoras se dividen en grandes y pequeños prestadores³ donde, según la SSPD, los primeros suministran el servicio a cerca de 97% del total de suscriptores del país.

³ Los grandes prestadores se consideran como empresas con atención a más de 2500 suscriptores.

Teniendo en cuenta este contexto y con el ánimo de determinar los principales cuerpos de agua de los que se abastece la población colombiana para su consumo, en este apartado se identifican las fuentes hídricas superficiales de abastecimiento de los sistemas de acueducto operados por 49 empresas prestadoras de servicios públicos, las cuales corresponden a empresas incluidas en la muestra representativa seleccionada por la SSPD en su informe sectorial de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado del 2015⁴, sumando los prestadores del servicio de acueducto en los municipios con más de 200.000 habitantes para el 2018. Con base en la información disponible por la SSPD y su Sistema Único de Información de Servicios Públicos (SUI), las empresas seleccionadas atienden a cerca de un 72% del total de suscriptores en el país los cuales, para el 2016, consolidaban una cantidad cercana a los diez millones, razón por la cual se considera representan, en buena medida, el sistema de abastecimiento de agua para consumo doméstico en Colombia.

TABLA 1. Principales empresas prestadoras del servicio de acueducto en Colombia.

Nombre de la empresa	Total suscriptores 2016
Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá E.S.P.	2.052.176
Empresas Públicas de Medellín E.S.P.	1.100.355
Empresas Municipales de Cali E.I.C.E E.S.P.	605.247
Sociedad de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Barranquilla S.A. E.S.P.	460.861
Aguas Kpital Cúcuta S.A. E.S.P.	339.067
Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Pereira S.A. ESP.	286.023
Acueducto Metropolitano de Bucaramanga S. A. E.S.P.	255.692
Aguas de Cartagena S.A. E.S.P.	231.639
Empresa Ibaguerena de Acueducto y Alcantarillado S.A E.S.P Oficial	129.063
Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Villavicencio E.S.P.	112.134
Empresas Públicas de Neiva E.S.P.	106.113
Aguas de Manizales S.A E.S.P	105.110
Proactiva Aguas de Montería S.A. E.S.P.	98.039
Empresas Públicas de Armenia	95.860

⁴ Este informe contempla una muestra de 50 empresas, en las cuales no se incluyen a los prestadores Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Santa Ana, Hydros Mosquera y Aguas de la Sabana, ya que no cuentan con abastecimiento de fuentes hídricas superficiales, ni al prestador Empresa Pública de Alcantarillado de Santander, ya que no presta el servicio de acueducto.

Nombre de la empresa	Total suscriptores 2016
Compañía del Acueducto y Alcantarillado Metropolitano de Santa Marta S.A. ESP ⁵	94.109
Hidropacífico SA ESP	92.891
Aquaoccidente S.A E.S.P.	82.773
Empresa de Obras Sanitarias de Pasto Empopasto S.A. E.S.P.	82.146
Acueducto y Alcantarillado de Popayán S.A. E.S.P	79.730
Empresa de Servicios Públicos de Valledupar S.A. Emdupar S.A. E.S.P.	75.582
Aguas Regionales Epm S.A E.S.P (Aguas de Urabá S.A. E.S.P)	71.091
Aguas de Barrancabermeja S.A. E.S.P	59.022
Proactiva Aguas de Tunja S.A. E.S.P.	52.567
Centroaguas S.A E.S.P	51.016
Empresa Industrial y Comercial del Estado Empresa de Servicios Públicos Domiciliarios E.S.P. (SERVICIUDAD)	45.081
Empresa de Servicios Públicos Domiciliarios de Pitalito E.S.P.	44.471
Empresa de Servicios de Florencia S.A. E.S.P.	43.355
Aguas de La Península S.A. E.S.P.	41.111
Compañía de Servicios Públicos de Sogamoso	40.388
Empresa de Aguas de Girardot, Ricaurte y La Región	40.258
Empresas Municipales de Cartago E.S.P.	39.885
Empresa de Servicios Públicos de Chía Emserchía E.S.P.	36.644
Empresa Municipal de Servicios Públicos Domiciliarios de Piedecuesta E.S.P.	35.291
Operadores de Servicios de La Sierra S.A. E.S.P	34.355
Aguas de Buga S.A. E.S.P.	34.046
Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Yopal EICE - ESP	33.573
Empresa Multipropósito de Calarcá S.A.S E.S.P.	31.660
Empresa de Acueducto Alcantarillado y Aseo de Zipaquirá E.S.P.	31.621
Avanzadas Soluciones de Acueducto y Alcantarillado S.A. E.S.P.	30.121
Empresas Públicas de Rionegro S.A. E.S.P.	28.494

⁵ Para el año 2017 este prestador, conocido como Metroagua y en la que participaba como propietario el grupo multinacional Inassa, hace entrega de la infraestructura de acueducto a la Empresa de Servicios Públicos de Santa Marta (ESSMAR E.S.P.), en cumplimiento de una orden judicial. La entrega se motivó, en parte, por los recurrentes problemas en el suministro que se han presentado y se siguen presentando para los habitantes de esta ciudad.

Nombre de la empresa	Total suscriptores 2016
Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Colombia S.A. E.S.P.	27.560
Empresa Aguas de Facatativá Acueducto Alcantarillado Aseo y Servicios Complementarios E.A.F. S.A.S. E.S.P.	25.164
Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo del Espinal E.S.P.	19.888
Empresa de Obras Sanitarias de Santa Rosa de Cabal EMPOCABAL	18.290
Empresa Municipal de Servicios Públicos de Arauca E.S.P.	15.406
Compañía de Servicios Públicos Domiciliarios S.A. E.S.P. (ACUASEO)	10.653
Empresa de Acueducto y Alcantarillado El Rincón S A	10.203
Aguas Nacionales EPM S.A E.S.P.	9.703
Ruitoque S.A. E.S.P.	9.184
Total suscriptores de la muestra	7.454.705

Fuente: elaboración propia con base en información del SUI y de la SSPD.

Se tomó como referencia la información del SUI al año 2016, ya que la información disponible de los años 2017 y 2018 no está actualizada para la mayoría de prestadores, lo cual puede generar errores en la selección y búsqueda de información.

Estas 49 empresas prestadoras del servicio de acueducto atienden aproximadamente al 8% de los municipios del territorio nacional que, según el DANE, para el 2018 concentran el 61% de la población del país, realizando captaciones directas o aprovechamiento de los caudales de aproximadamente 160 fuentes hídricas superficiales, que en su mayoría son quebradas y ríos (Tabla 2).

TABLA 2. Resumen fuentes superficiales para el consumo doméstico de agua en Colombia.

Tipo de fuente superficial natural	Total
Río	76
Quebrada	77
Caño	4
Laguna	2
Ciénaga	1
Total fuentes	160

Fuente: elaboración propia con base en información del SUI y de la SSPD.

Con base en la información suministrada por el SUI y las evaluaciones integrales de prestadores realizadas por la SSPD, se identifican las fuentes hídricas superficiales de abastecimiento de las empresas seleccionadas y los principales municipios atendidos por estas fuentes (Tabla 3).

TABLA 3. Principales fuentes superficiales que se utilizan para el consumo doméstico de agua en Colombia.

Departamento	Nombre de la fuente	Municipios abastecidos	Población 2017*
Antioquia	Río Apartadó	Apartadó	189.325
	Quebrada Chachafruto	Área Metropolitana del Valle de Aburrá (Medellín, Girardota, Copacabana, Bello, Envigado, Itagüí, La Estrella y Sabaneta) ⁶	3.734.896
	Quebrada Chorrillos		
	Quebrada Doña María		
	Quebrada El Afluente		
	Quebrada El Viento		
	Quebrada Espíritu Santo		
	Quebrada La Bizcocha		
	Quebrada La Chata		
	Quebrada Las Despensas (Antioquia)		
	Quebrada La Honda		
	Quebrada La Iguana		
	Quebrada La Larga		
	Quebrada La Manguala		
	Quebrada La Picacha (Aguas Frías)		
	Quebrada La Puerta		
	Quebrada La Tenche		
	Quebrada Las Palmas		
	Quebrada Los Azules		
	Quebrada Piedras Blancas		
	Quebrada Potreros		
	Quebrada Santa Elena		
	Río Buey		
	Río Grande		
	Río Pantanillo		
	Río Piedras (Antioquia)		

* Según proyecciones vigentes de población estimadas por el DANE.

⁶ No se incluyen los municipios de Barbosa y Caldas, ya que cuentan sistemas de acueducto independientes y abastecidos por otras fuentes hídricas.

Departamento	Nombre de la fuente	Municipios abastecidos	Población 2017*
Antioquia (cont.)	Quebrada La López	Barbosa	51.617
	Quebrada La Reventona	Caldas	79.652
	Quebrada La Valeria		
	Quebrada La Cristalina	Carepa	58.667
	Quebrada La Pedregosa		
	Río Chigorodó	Chigorodó	80.132
	Quebrada La Daida	Mutatá	21.545
	Quebrada La Sabaleta		
	Río Bajirá		
	Río Mutatá	Rionegro	124.219
	Quebrada Abreo		
	Quebrada Malpaso		
	Río Negro	Turbo	167.886
	Río Turbo		
Arauca	Río Arauca	Arauca	90.924
Atlántico	Río Magdalena	Baranoa, Barranquilla, Galapa, Juan de Acosta, Palmar de Varela, Piojo, Polonuevo, Ponedera, Puerto Colombia, Sabanagrande, Sabanalarga, Santo Tomás, Soledad, Tubará y Usiacurí	2.274.219
Bolívar	Río Magdalena - Canal del Dique	Cartagena de Indias	1.024.882
Boyacá	Lago de Tota	Sogamoso	112.287
	Río Tejar		
	Río Teatinos	Tunja	195.538
Caldas	Quebrada La Arenosa	Manizales	398.830
	Quebrada La Guerra		
	Quebrada La Ye		
	Quebrada Olivares		
	Quebrada Pinares		
	Río Blanco	Villamaría	58.481
	Quebrada Termale		
	Río Chinchiná		

Departamento	Nombre de la fuente	Municipios abastecidos	Población 2017*
Caquetá	Quebrada El Águila	Florencia	178.450
	Quebrada El Dedo		
	Río Hacha		
Casanare	Quebrada La Tablona	Yopal	146.202
	Río Cravo Sur		
Cauca	Río Las Piedras	Popayán	282.453
	Río Molino		
	Río Palacé		
	Río Pisoje		
Cesar	Río Guatapurí	Valledupar	473.251
Chocó	Río Cabi	Quibdó	116.058
Córdoba	Río Sinú	Montería	453.931
Cundinamarca	Río Aves	Bogotá D.C., Cajicá, Chía, Cota, Funza, Gachancipá, La Calera, Madrid, Mosquera, Soacha, Sopó, Tenjo y Tocancipá.	9.203.135
	Río Bogotá		
	Río Chisacá		
	Río Chuza		
	Río Curubital		
	Río Guatiquía		
	Río Los Tunjos		
	Río Neusa		
	Río San Cristóbal		
	Río San Francisco		
	Río Siecha (Tominé)		
	Río Teusacá		
	Quebrada de Barro - Plumaraña		
	Quebrada Blanca		
	Quebrada Buitrago (Palacios)		
	Quebrada Calostros		
	Quebrada Colorada I		
	Quebrada Colorada II		
	Quebrada Cortadera		
	Quebrada Horqueta I		
	Quebrada El Mangón		
	Quebrada Leticia		
	Quebrada La Osa		

Departamento	Nombre de la fuente	Municipios abastecidos	Población 2017*
	Quebrada Piedras Gordas		
	Quebrada Siberia I		
	Quebrada La Updata		
	Quebrada Yomasa		
	Río Neusa	Cogua	23.214
	Río Botello	Facatativá	136.950
	Río Los Andes		
	Río Magdalena	Girardot	106.283
	Río Neusa	Nemocón	13.922
	Río Magdalena	Ricaurte	9.711
	Río Magdalena	Tocaima	18.601
	Quebrada Borrachero	Zipaquirá	126.409
	Quebrada El Clavel		
	Quebrada La Arteza		
	Quebrada La Hoya		
	Río Frío (Cundinamarca)		
	Río Neusa		
Huila	Río Las Ceibas	Neiva	345.806
	Río Guachicos	Pitalito	130.716
La Guajira	Río Carraipía	Maicao	162.118
	Río Tapias	Riohacha	277.868
Magdalena	Río Cordobita	Ciénaga	104.908
	Río Cordobita	Pueblo Viejo	31.697
	Río Gaira	Santa Marta ⁷	499.391
	Río Manzanares		
	Río Piedras (Magdalena)		
Meta	Caño Blanco	Villavicencio ⁸	506.012
	Caño Buque		
	Caño Grande		
	Caño Maizaro		
	Quebrada La Honda		
	Río Guatiquía		

⁷ El acueducto de Santa Marta también lo alimentan cerca de 50 pozos que extraen agua del acuífero de Santa Marta, de acuerdo con la información contenida en la última evaluación integral de prestadores de la SSPD.

⁸ El acueducto de Villavicencio también lo alimentan fuentes subterráneas, de acuerdo con la información contenida en la última evaluación integral de prestadores de la SSPD.

Departamento	Nombre de la fuente	Municipios abastecidos	Población 2017*
Nariño	Quebrada Lope	Pasto	450.645
	Quebrada Mijitayo		
	Quebrada Miraflores		
	Río Bobo		
	Río Buesaquillo o Pasto		
	Río Piedras (Nariño)		
	Río Mira	San Andrés de Tumaco	208.318
Norte de Santander	Río Pamplonita	Cúcuta	662.673
	Río Zulía		
Quindío	Río Quindío	Armenia	299.712
	Quebrada El Naranjal	Calarcá	78.385
	Quebrada El Salado		
	Quebrada San Rafael		
	Río Santo Domingo		
Risaralda	Quebrada Aguazul	Dosquebradas	202.795
	Río Otún	Pereira	474.335
	Río La Vieja		
	Río Campoalegrito	Santa Rosa de Cabal	72.634
	Río San Eugenio		
Santander	Fuente Innominada	Área Metropolitana de Bucaramanga (Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta)	1.141.671
	Quebrada Armania		
	Quebrada Campohermoso		
	Quebrada El Brasil		
	Quebrada El Fiscal		
	Quebrada El Gualito		
	Quebrada El Huche		
	Quebrada El Indio		
	Quebrada El Puerto		
	Quebrada El Roble		
	Quebrada El Volante		
	Quebrada Golondrinas		
	Quebrada Hoyo No. 1		
	Quebrada Hoyo No. 2		
	Quebrada La Araña		

Departamento	Nombre de la fuente	Municipios abastecidos	Población 2017*
	Quebrada La Despensa (Santander)		
	Quebrada Las Ranas		
	Quebrada Mensulí		
	Quebrada San Ignacio		
	Río El Hato		
	Río de Oro		
	Río Frío (Santander)		
	Río Hato		
	Río Suratá		
	Río Tona (Carrizal)		
	Ciénaga San Silvestre	Barrancabermeja	191.616
Tolima	Río Coello	Espinal	76.056
	Quebrada Cay	Ibagué	564.076
	Quebrada Chembe		
	Río Combeima		
Valle del Cauca	Río Escalarete	Buenaventura	415.770
	Río Cali	Cali, Yumbo y Candelaria	2.627.005
	Río Cauca		
	Río Meléndez		
	Río Pance	Cartago	133.640
	Río La Vieja		
	Río Guadalajara	Guadalajara de Buga	114.798
	Río Cali	Palmira	308.669
	Río Cauca		
	Río Meléndez		
	Río Nima		
	Río Tuluá	Tuluá	216.619
Total			30.249.603

Fuente: elaboración propia con base información del SUI y el DANE.

Aunque la mayoría de las fuentes hídricas relacionadas se aprovechan a través de captaciones directas en sus cauces, algunas de ellas abastecen los sistemas de acueducto por medio de embalses que acopian grandes volúmenes de agua para conducirlos posteriormente a las plantas potabilizadoras de cada prestador. Esta situación se presenta específicamente para los principales municipios de

los departamentos de Antioquia, Boyacá y Cundinamarca, como se detalla en la Tabla 4.

TABLA 4. Principales embalses que se utilizan para el consumo doméstico de agua en Colombia.

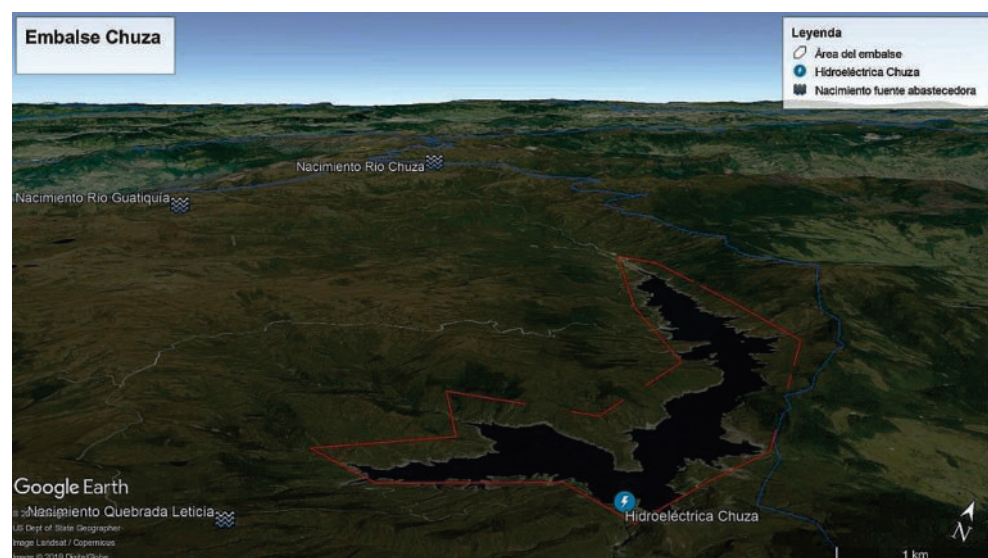
Principales municipios atendidos	Nombre del embalse	Principales fuentes abastecedoras	Volumen del embalse (m³)	Empresa prestadora
Área Metropolitana del Valle de Aburrá (excepto Barbosa y Caldas)	Río Grande II	Río Grande y Río Chico	137.060.000	EPM
	La Fe	Quebrada Las Palmas, Quebrada Espíritu Santo y Quebrada Potreros Alimentado también por bombeo del Río Buey, Río Piedras y Río Pantanillo	14.000.000	
	Piedras Blancas	Quebrada Piedras Blancas y Quebrada Chorrillos Alimentado también por bombeo de la Quebrada La Honda	00.000	
Tunja	Teatinos	Río Teatinos	6.450.000	PROACTI VA
Bogotá D.C., Cajicá, Chía, Cota, Funza, Gachancipá, La Calera, Madrid, Mosquera, Soacha, Sopó, Tenjo, Tocancipá.	Tominé	Río Siecha (Tominé) y Río Aves	658.000.000	EAAB
	Chuza	Río Guatiquía, Río Chuza y Quebrada Leticia Alimentado también por la Quebrada El Mangón, Quebrada Calostros, Quebrada de Barro - Plumaraña, Quebrada Cortadera, Quebrada Horqueta I, Quebrada Piedras Gordas y Quebrada Buitrago (Palacios)	220.000.000	
	Neusa	Río Siguatoque y Río El Borracho (Cubillos)	117.000.000	
	Sisga	Río San Francisco.	90.100.000	
	San Rafael	Río Chuza (Embalse Chuza) y Río Teusacá.	67.600.000	
	Chisacá	Río Chisacá y Río Mugroso.	6.600.000	

Principales municipios atendidos	Nombre del embalse	Principales fuentes abastecedoras	Volumen del embalse (m³)	Empresa prestadora
	La Regadera	Río Chisacá y Río Curubital.	3.600.000	
	Los Tunjos	Laguna Los Tunjos	1.000.000	
	Aposentos	Río Teusacá.	930.000	
Facatativá	Gatillo 0	Río Los Andes	385.000	EAF
	Gatillo 1	Río Los Andes	26.580	
	Gatillo 3	Río Los Andes	22.604	
	Gatillo 2	Río Los Andes	22.455	
Total			1.334.406.639	4

Fuente: elaboración propia con base en información del Ideam y empresas prestadoras del servicio de acueducto.

Ahora bien, con el objetivo de determinar en qué subzonas hidrográficas se encuentran las fuentes que abastecen estos embalses, se realizó su ubicación geográfica y se identificó la subzona a la que pertenecen, de acuerdo con la zonificación hidrográfica del Ideam. Como ejemplo se muestra el ejercicio que se realizó con el Embalse Chuza (Figura 1).

FIGURA 1. Ubicación por subzona hidrográfica de las principales fuentes que abastecen el Embalse Chuza



Fuente: elaboración propia con base en información del IGAC y empresas prestadoras del servicio de acueducto, utilizando el software Google Earth.

A continuación, se presentan las subzonas hidrográficas que abastecen estos embalses (Tabla 5).

TABLA 5. Subzonas hidrográficas de abastecimiento de los principales embalses que se utilizan para el consumo doméstico de agua en Colombia.

Nombre del embalse	Principales fuentes abastecedoras	Subzona hidrográfica de nacimiento
Río Grande II	Río Grande	2701 - Río Porce
	Río Chico	2701 - Río Porce
La Fe	Río Pantanillo	2308 - Río Nare
	Alimentado también por bombeo desde el Río Buey	2618 - Río Arma
Piedras Blancas	Quebradas Piedras Blancas y Chorrillos	2701 - Río Porce
Teatinos	Río Teatinos	3507 - Río Garagoa
Tominé	Río Siecha (Tominé)	2120 - Río Bogotá
	Río Aves	2120 - Río Bogotá
Chuza	Río Chuza	3503 - Río Guatiquía
Neusa	Río Siguatoque	2120 - Río Bogotá
	Río el Borracho (Cubillos)	2120 - Río Bogotá
Sisga	Río San Francisco	2120 - Río Bogotá
San Rafael	Río Teusacá	2120 - Río Bogotá
Chisacá	Río Chisacá y Río Mugroso	2120 - Río Bogotá
La Regadera	Río Chisacá, Río Curubital y quebrada La Isla	2120 - Río Bogotá
Los Tunjos	Laguna Los Tunjos	2120 - Río Bogotá
Gatillo 0	Río Los Andes	2120 - Río Bogotá
Gatillo 1	Río Botello	2120 - Río Bogotá
Gatillo 3	Río Botello	2120 - Río Bogotá
Gatillo 2	Río Botello	2120 - Río Bogotá

Fuente: elaboración propia con base en información del Ideam y empresas prestadoras del servicio de acueducto.

Recursos hídricos para la generación de energía

La energía eléctrica es una de las principales fuentes de energía del mundo, indispensable para una amplia gama de sectores económicos. Su generación se hace a partir del aprovechamiento de casi cualquier tipo de fuente de energía⁹. En el 2016 se generaron cerca de 24.973 TWh¹⁰ de energía eléctrica en el mundo, siendo las principales fuentes el carbón (38,4%), el gas natural (23,2%) y la energía hidráulica (16,2%) (IEA, 2018).

⁹ En la actualidad se genera energía eléctrica a partir del aprovechamiento de energía nuclear, geotérmica, eólica, solar, hidráulica y de fuentes como petróleo, gas natural o carbón.

¹⁰ Terawatts por hora.

Por las condiciones físicas y climáticas del territorio colombiano, el recurso hídrico ha sido desde hace más de 30 años la principal fuente de generación de energía eléctrica. Muestra de ello es que las centrales hidroeléctricas han mantenido una participación cercana al 70% de generación de electricidad en los últimos años.

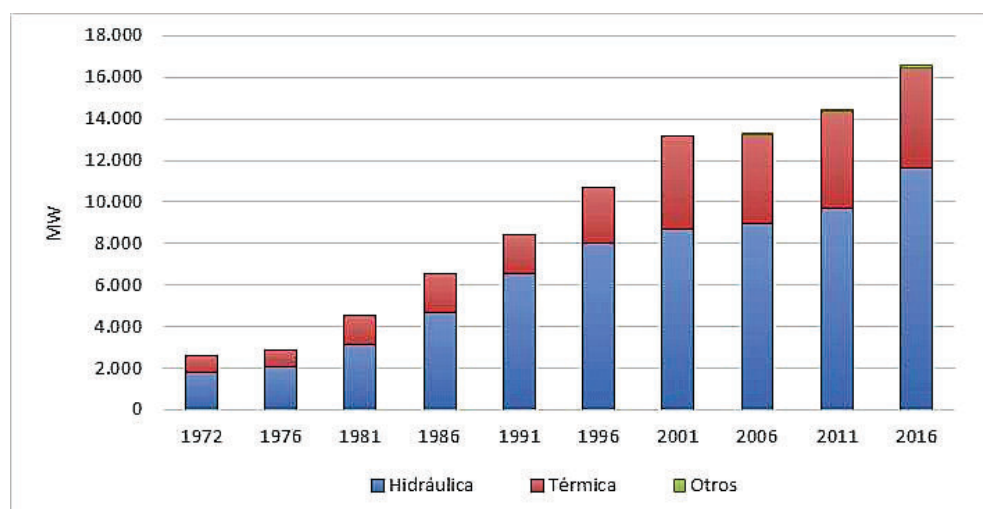
TABLA 6. Principales fuentes de generación de energía eléctrica en Colombia (2017).

Tipo de generación	Generación en el Sistema Interconectado Nacional 2017	
	GWh	Participación
Hidráulica	57.341,9	86,01%
Térmica	9.322,0	13,98%
Eólica	3,1	0,01%
Total	66.667,0	100,00%

Fuente: elaboración propia con base en datos de la UPME.

Igualmente, la capacidad que ha consolidado el país para la generación de energía eléctrica ha sido en su gran mayoría una capacidad de tipo hidráulico, llegando a 12.258 MW en el 2018, lo que equivale a cerca de un 70% del total de la capacidad efectiva para todos los tipos de combustibles.

FIGURA 2. Evolución de la capacidad instalada para la generación de energía eléctrica en Colombia.



Fuente: elaboración propia con base en datos de la UPME, XM y el DNP.

Desde el punto de vista de la demanda, según la ENA 2018 en Colombia el sector energético del país utilizó el 24,3% del total del agua demandada en el 2016, siendo el segundo sector de consumo de agua después del agrícola.

Esta alta participación del recurso hídrico en la matriz energética del país tiene sus ventajas y desventajas. Entre las ventajas cabe destacar la reducción en costos de generación que representa el aprovechamiento de un recurso abundante –hasta el momento– en el país, con respecto a otras fuentes de generación, como las que se basan en combustibles fósiles. Así mismo, la alta participación de este recurso renovable ha permitido también que el país se ubique en los primeros lugares en el mundo en cuanto a producción energética limpia o por lo menos más amigable con el medio ambiente¹¹ con respecto a otras fuentes existentes.

Sin embargo, esta alta dependencia del sector eléctrico colombiano a una sola fuente de energía representa desventajas relacionadas con la vulnerabilidad del sistema a eventos climáticos extremos, como los presentados en 1991 y 2016. De hecho, los riesgos asociados a las variaciones en los ciclos hidrológicos y las precipitaciones como consecuencias del cambio climático han motivado a que desde años recientes las instituciones encargadas de la planeación energética del país aboguen por una reestructuración a mediano y largo plazo de la matriz energética. Esta propuesta se materializa en instrumentos como el “Plan Energético Nacional: ideario energético 2050”¹², en el cual se establece claramente la necesidad de “diversificar la canasta de generación eléctrica” para que fuentes como el carbón, las energías renovables no convencionales y hasta la energía nuclear a pequeña escala participen de manera más significativa en la matriz de energía eléctrica, restando la dependencia actual a las fuentes hídricas.

A pesar de estas iniciativas a gran escala y de largo plazo, el recurso hídrico aún mantiene una significativa participación en la generación de energía eléctrica en el país, la cual puede aumentar a partir de proyectos en construcción o potenciales¹³, lo que hace muy difícil su remplazo en el corto o mediano plazos. Esto pone de manifiesto que el recurso hídrico seguirá manteniendo un carácter estratégico en el sector energético colombiano y, por ende, en la economía nacional por muchos años más.

Las centrales hidroeléctricas se pueden alimentar por infraestructuras a filo de agua o a través de embalses, siendo esta última modalidad la que predomina en

¹¹ Rankings del IEA y el Global Energy Competitiveness Index relacionados en el informe de “Producción de energía limpia en Colombia, la base para un crecimiento sostenible” del 2013 de XM.

¹² Elaborado por la UPME en el 2015.

¹³ Solamente la hidroeléctrica de Ituango sumará 2.400 MW de capacidad en el 2022, y según el Primer Atlas Hidroenergético de Colombia de la UPME, el país tiene la posibilidad de aumentar hasta en 6 veces su capacidad de generación hidráulica actual.

el sector eléctrico colombiano. Cerca de 31 centrales hidroeléctricas asociadas a 25 embalses generaron el 64,76% de la energía colombiana (Tabla 7). Al respecto, cabe destacar que estas centrales hidroeléctricas las administran sólo seis empresas generadoras y se encuentran ubicadas en diez departamentos del país.

TABLA 7. Principales embalses y centrales para la generación de energía hidroeléctrica en el 2016.

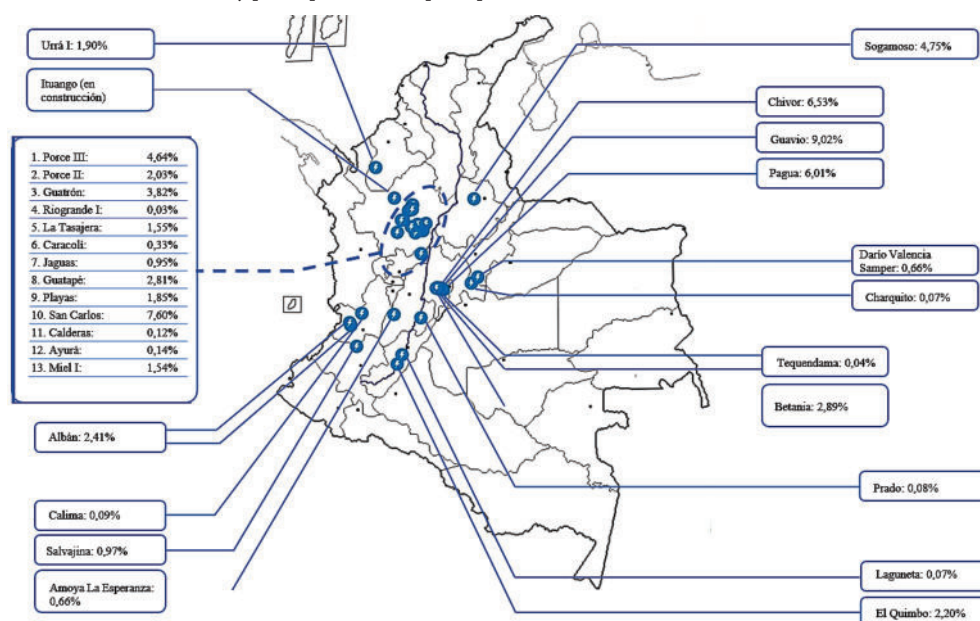
Departamento	Embalse	Central hidroeléctrica	Generación (GWh)	Participación (%)	Generador
Antioquia	La Fe	Ayurá	91,64	0,14%	EPM
Antioquia	Las Playas	Playas	1.219,63	1,85%	EPM
Antioquia	Miraflores	Cadena Guatrón (compuesta por las centrales Troneras, Guadalupe III y Guadalupe IV)	2.518,07	3,82%	EPM
Antioquia	Troneras				
Antioquia	Peñol	Guatapé	1.850,29	2,81%	EPM
Antioquia	Porce II	Porce II	1.336,38	2,03%	EPM
Antioquia	Porce III	Porce III	3.058,07	4,64%	EPM
Antioquia	Punchiná	San Carlos	5.009,32	7,60%	ISAGEN
Antioquia	Riogrande I	Riogrande I	22,36	0,03%	EPM
Antioquia	Riogrande II	La Tasajera	1.024,25	1,55%	EPM
Antioquia	San Lorenzo	Jaguas	624,27	0,95%	ISAGEN
Antioquia	Tafetanes y Calderas	Calderas	76,64	0,12%	ISAGEN
Boyacá	Esmeralda	Chivor	4.305,22	6,53%	AES CHIVOR
Caldas	Amaní	Miel I	1.013,70	1,54%	ISAGEN
Cauca	Salvajina	Salvajina	641,70	0,97%	EPSA
Córdoba	Urrá I	Urrá I	1.250,21	1,90%	URRÁ
Cundinamarca	Guavio	Guavio	5.949,00	9,02%	EMGESA
Cundinamarca	Muña	Cadena Pagua (compuesta por las centrales La Guaca y El Paraíso)	3.962,61	6,01%	EMGESA
		Charquito	45,29	0,07%	EMGESA

Departamento	Embalse	Central hidroeléctrica	Generación (GWh)	Participación (%)	Generador
Cundinamarca	Sin embalse	Tequendama	27,99	0,04%	EMGESA
Cundinamarca	Sin embalse	Laguneta	47,14	0,07%	EMGESA
Cundinamarca	Sin embalse	Darío Valencia Samper	435,59	0,66%	EMGESA
Huila	Betania	Betania	1.907,32	2,89%	EMGESA
Huila	El Quimbo	El Quimbo	1.448,00	2,20%	EMGESA
Santander	Topocoro	Sogamoso	3.133,61	4,75%	ISAGEN
Tolima	Prado	Prado	55,74	0,08%	EPSA
Valle del Cauca	Alto Anchicayá	Cadena Albán (compuesta por las centrales Alto y Bajo Anchicayá)	1.590,28	2,41%	EPSA
Valle del Cauca	Bajo Anchicayá				
Valle del Cauca	Calima	Calima	56,79	0,09%	EPSA
Total			42.701,08	64,76%	

Fuente: elaboración propia con base en datos de XM.

En el ámbito hidrográfico, estos embalses y centrales hidroeléctricas se encuentran ubicados en cuatro áreas hidrográficas del territorio nacional. Se destacan las centrales ubicadas en el área del Magdalena-Cauca, que aportaron el 44,81% de la energía eléctrica en el 2016, y las ubicadas en el área del Orinoco, que aportaron el 15,55%.

FIGURA 3. Ubicación y participación de las principales centrales hidroeléctricas en Colombia en el 2016.



Fuente: elaboración propia con base en datos de XM y de cada central hidroeléctrica.

De manera más específica, el Ideam establece las subzonas hidrográficas como las unidades de localización precisas de la cuenca que da origen a un determinado cuerpo de agua. En este sentido, se tiene que los embalses seleccionados se alimentan de cuerpos de agua ubicados en aproximadamente 16 subzonas hidrográficas, siendo las de los departamentos de Antioquia y Cundinamarca las que más aportan a la generación de energía.

TABLA 8. Generación de energía hidroeléctrica en Colombia en el 2016 por subzona hidrográfica.

Departamento	Participación departamento	Subzona hidrográfica	Participación subzona
Antioquia	25,52%	2308 - Río Nare	13,45%
		2701 - Río Porce	8,25%
		2702 - Alto Nechí	3,82%
Boyacá	6,53%	3507 - Río Garagoa	6,53%
Caldas	1,54%	2305 - Río La Miel (Samaná)	1,54%
Cauca	0,97%	2627 - Río Piendamó	0,97%
Córdoba	1,90%	1301 - Alto Sinú - Urrá	1,90%
Cundinamarca	15,87%	2120 - Río Bogotá	6,85%
		3506 - Río Guavio	9,02%

Departamento	Participación departamento	Subzona hidrográfica	Participación subzona
Huila	5,09%	2104 - Ríos directos al Magdalena (mi)	2,20%
		2106 - Ríos directos Magdalena (md)	
Santander	4,75%	2106 - Ríos directos Magdalena (md)	2,89%
		2108 - Río Yaguará y Río Iquira	
Santander	4,75%	2405 - Río Sogamoso	4,75%
Tolima	0,08%	2116 - Río Prado	0,08%
Valle del Cauca	2,50%	5310 - Río Anchicayá	2,41%
		5407 - Ríos Calima y Bajo San Juan	0,09%
10 departamentos	64,76%	16 subzonas hidrográficas	64,76%

Fuente: elaboración propia con base en datos de XM, del Ideam y del IGAC.

Teniendo en cuenta la importancia que tienen estos embalses en la generación de energía del país se describen, a continuación, los cuerpos de agua que alimentan dichos embalses y que constituyen la cadena de suministro para las principales centrales hidroeléctricas en Colombia (Tabla 9). Por las razones expuestas, éstos se convierten en cuerpos de agua estratégicos para el sector energético colombiano.

TABLA 9. Principales fuentes hídricas de abastecimiento para la generación de energía eléctrica en Colombia.

Embalse	Fuentes de abastecimiento
La Fe	Río Pantanillo y quebrada Las Palmas.
Las Playas	Río Guatapé (desde embalse el Peñol).
	Alimentado también por las quebradas Dantas, Jaguito, Cartagena (desde embalse San Lorenzo), La Florida, Danticas, La Cristalina, Chorro Hondo, La Granja, Playas y La Pradera.
Miraflores	Río Tenche.
	Alimentado también por las quebradas Bermejil, Las Animas, El Establo, El Roble y Frijolal.
Troneras	Río Guadalupe y Río Concepción (desviaciones de los ríos Nechí, Pajarito y Dolores).
	Alimentado también por las quebradas De Ventanas (La María), El Porvenir, La Herradura, El Peñol, De los Calvarios y Cañasgordas.

Embalse	Fuentes de abastecimiento
Peñol	Río Nare. Alimentado también por las quebradas La Chapa, El Cascajo, Victorias, La Honda, El Guamal, El Guamal (Piedra Gorda), La Magdalena, San Lorenzo, De La Tiembla, Cucurucho, Floresta, El Roble, La Ceja, Tesoro, Sonadora, El Chipó y La Helida.
Porce II	Río Porce. Alimentado también por las quebradas San Luis, El Mango, La Picardía, El Coco, La Frijolera, El Encanto, El Algarrobo, La Veguita, Guayabito, La Cancana, El Chuchero, Guaduas y Los Caños.
Porce III	Río Porce.
Punchiná	Río San Carlos y Río Guatapé (desde el embalse las Playas). Alimentado también por las quebradas Las Llores, Peñón Pelado, San Antonio, La Linda, El Macho, La Villa, Negra y Borbollones.
Riogrande I	Río Grande, quebradas Cabeza y Quebradona.
Riogrande II	Río Grande y Río Chico. Alimentado también por las quebradas Orobajo, De La Beta, La Paja, Santa Rita, Las Animas, El Salado, El Banco, Yerbabuenal, Las Sabanas, La Resaca, De Santa Bárbara y de Puentesuelita.
San Lorenzo	Río San Lorenzo, Río Nare (desde el embalse el Peñol) y Río Nucito. Alimentado también por las quebradas La Arenosa, Girón, San Miguel, Careperro, Las Marías, Naranjales, Chamberil, El Edén, Santa Bárbara, San Julián y San José.
Tafetanes y Calderas	Río Tafetanes (desde el embalse Tafetanes) y Río Calderas.
Esmeralda	Río Somondoco. Alimentado también por las quebradas El Dátil, Cañada Pantanos, Volador, El Chulo, Los Curos, Chuscal, Colorada, Honda, Peña Verde, Esmeralda, Piedras Moradas, Peña Blanca, Guali, La Jota, Negra, Vaca, Tona y Chital.
Amaní	Río la Miel, Río San Luis y Río Moro. Recibe trasvase de aguas del Río Manso y el Río Guarinó. Alimentado también por las quebradas Sasaima, El Carmen, Tequendama, La Hondita, Negra, Santa Bárbara, Montebello, Cruzbella, entre otras.
Salvajina	Río Cauca, Río Inguito y Río Nague. Alimentado también por las quebradas el Hatillo, la Pedregosa, la Guinea, el Salero, el Canelo, la Silenciosa, el Chupadero, del Cementerio, la Primavera, la Chapa, la Bruja, el Jardín, de García, Montañita, Guayabilla, Agualimpia, Piedramián, Lorenzo, Caracas, la Montañita, la Cienagueta, la Senda, el Pital, Matarredonda, Sapayal, el Raidero, el Saladito, Tamboral, el Real, el Cedro, entre otras.
Urrá I	Río Verde y Río Sinú. Alimentado también por las quebradas Jarupia, Remolino, Naín, Unión, Teodora, Taparro, Tucurá, Cantarrana, Chibogadó, Jaramillo, Zumbona, Urrá, La Zumbona, Gaitá, Lourdes, La Mina, El Gallo, Caña Fina, Golero, Torres y El Palmar.

Embalse	Fuentes de abastecimiento
Guavio	Río Guavio, Río Miraflores, Río Negro y Quebrada Monocovita. Alimentado también por las quebradas Cueva Oscura, Portovelo, entre otras.
Muña	Río Muña y quebrada Aguas Claras. Alimentado también por las quebradas Chagua, del Paso y Soche.
Betania	Río Magdalena y Río Yaguará. Alimentado también por las quebradas El Madroñal, La Ovejera, Cabuyos, El Chorro, El Hobito, El Hobo, De Jesús, Las Damas, El Capote, En Medio, El Chichayaco, La Pacha, Aguaedionda, Aguadulce, El Jagüito, El Partidero y de Chipacá.
El Quimbo	Río Magdalena y Río Suaza.
Topocoro	Río Sogamoso, Río Chucurí y Quebrada Pujamán.
Prado	Río Negro, Río Cunday y Quebrada Yucupí. Alimentado también por las quebradas El Oval, Caña Brava, El Salado, Calabozo, Escudero, Mójacó, El Coco, El Salero, Arenales, San Bernardito, Pital y El Caimán.
Alto Anchicayá	Río Anchicayá y Río Verde.
Bajo Anchicayá	Río Anchicayá.
Calima	Río Calima. Alimentado también por las quebradas El Remolino, Jiguales, Calimita, Del Infierno, La Yerbabuena, Berlín, La Sanadora, El Sinaí y San José.

Fuente: elaboración propia con base en datos de XM y del IGAC.

Recursos hídricos para el sector agrícola

Según la Encuesta Nacional del Agua del 2018, el sector agrícola representa la actividad económica de mayor demanda hídrica, con un 43,1% del total de agua que se usa en el país, siendo casi el doble del siguiente usuario en participación, el sector de generación de energía que utiliza el 24,3% del total. Si se sumara la demanda de agua para uso pecuario tendríamos entre un uso del 51,3% del total del agua demandada en el país, estos dos sectores. Esto se presenta porque las actividades agrícolas son intensivas en el uso de agua como materia prima o insumo en la mayoría de sus cadenas productivas. Para este estudio es relevante aproximarse a determinar las principales fuentes de recurso hídrico para este sector, del que dependen, aspectos de gran importancia para el Estado como la seguridad y la soberanía alimentaria, entre otros.

Según el más reciente Censo Nacional Agropecuario, que realizó el DANE en el 2014, Colombia cuenta con aproximadamente 111,5 millones de hectáreas

catalogadas como área rural dispersa, que corresponde al 98% del total del territorio continental. De esta área, el 38,6% tiene uso agropecuario, del cual 7,7% corresponde a tierras para uso agrícola. Según las cuentas nacionales del DANE para el año 2014, el sector agropecuario aportó cerca del 6,3% del PIB nacional y un 3,9% el sector agrícola, específicamente. Las exportaciones agrícolas representaron el 3,7% del total del país, siendo casi la totalidad de exportaciones del sector agropecuario y la octava división en exportaciones, superada sólo por los productos de las industrias petrolera, química y metalúrgica. Cabe destacar que la mayor parte de la demanda total de los productos agrícolas en el país la cubre la producción nacional, ya que las importaciones comprendieron tan sólo el 10% del valor demandado en esa vigencia.

TABLA 10. Variables de producción en el sector agropecuario y forestal.

Categoría	Producto (1)	Producción a precios básicos (2)	Exportaciones (2)	PIB (3)	Participación en el PIB nacional
Agrícola	Cultivo de café	5.677	0	4.942	0,7%
Agrícola	Cultivo de otros productos agrícolas	28.872	4.415	21.937	3,2%
Pecuario	Producción pecuaria y caza, incluyendo las actividades veterinarias	21.932	166	14.384	2,1%
Pecuario	Pesca, producción de peces en criaderos y granjas piscícolas. Actividades de servicios relacionadas con la pesca	1.612	31	1.203	0,2%
Forestal	Silvicultura, extracción de madera y actividades conexas	1.821	73	1.376	0,2%
Subtotal rama		59.914	4.685	43.842	6,3%
Total nacional		1.260.944	120.923	693.759	

Fuente: elaboración propia con base en datos del DANE. Valores en miles de millones de pesos.

⁽¹⁾ Corresponde a los productos dentro de la rama agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca de la clasificación de cuentas nacionales del DANE.

⁽²⁾ Tomado del cuadro "Balances Oferta - Utilización de productos (BOU)" provisional del año 2014 a precios corrientes.

⁽³⁾ Corresponde al valor del PIB desde el punto de vista de los ingresos. Tomado del cuadro "Cuenta de producción y generación del ingreso por ramas de actividad económica" provisional del año 2014 a precios corrientes.

Teniendo en cuenta el rol que desempeña el sector agrícola en la economía y la subsistencia alimentaria nacional, así como la importancia del agua en su producción, en este estudio se trató de determinar de dónde provienen sus principales fuentes de abastecimiento. En este sentido, y con base en las cuentas nacionales del DANE en el 2014, existen 39 tipos de productos que componen el renglón agrícola. Se optó por acotar el número de productos que se iban a analizar a partir de su participación en la producción del sector. Lo anterior se debió a que, aunque poseen características compartidas al ser todos productos agrícolas, la variabilidad entre sus procesos productivos incide en que existan diferencias en el manejo y uso del agua para cada tipo de producto, como se verá más adelante. De esta manera, y buscando representatividad en el sector, se seleccionaron diez productos que cuentan con la mayor participación en la producción agrícola (Tabla 11).

TABLA 11. Variables de producción en el sector agrícola en el 2014.

Producto	Producción a precios básicos	Participación en la producción del grupo	Exportaciones	Participación en las exportaciones del grupo
Café pergamino	5.467	15,8%	-	0,0%
Legumbres frescas o refrigeradas (cebolla, ajos, remolacha, champiñones y demás)	3.939	11,4%	10	0,2%
Otras frutas y nueces frescas n.c.p. (uvas, piña, mango, maracuyá y demás)	3.594	10,4%	139	3,1%
Papa	2.168	6,3%	-	0,0%
Plátano	2.145	6,2%	115	2,6%
Arroz con cáscara (paddy)	1.771	5,1%	-	0,0%
Fruto de palma africana	1.672	4,8%	-	0,0%
Pompones, orquídeas y otras flores y capullos cortados	1.589	4,6%	1.542	34,9%
Caña de azúcar	1.524	4,4%	1	0,0%
Banano	1.319	3,8%	1.105	25,0%
Subtotal diez productos	25.188	72,9%	2.912	66,0%
Total sector agrícola	34.549	100,0%	4.415	100,0%

Fuente: elaboración propia con base en datos del DANE. Valores en miles de millones de pesos.

Los productos elegidos representan el 73% de la producción agrícola y 66% de las exportaciones de este grupo lo cual demuestra que, a pesar de ser una cuarta parte del total de productos agrícolas, son los más significativos en el grupo desde el punto de vista de la producción. Aunque el café pergamino no se exportó en el 2014, sí se tiene en cuenta que cerca del 90% de su producción se utiliza para elaborar productos de café internamente. De esto se puede inferir que buena parte de los cinco billones de pesos en exportaciones de estos productos finales, y que representaron un 4,5% de las exportaciones del país en el 2014, dependieron de los cultivos nacionales de este tipo de café.

Por otro lado, una amplia proporción de estos productos son fundamentales para la subsistencia alimentaria del país. Según estudios como la ENSIN¹⁴ y Ardila, Valoyes y Melo (2013), productos como el arroz, el plátano y la papa son esenciales en la dieta habitual de los colombianos y, aunque el consumo de frutas o legumbres no se encuentre tan generalizado, sí hace parte de la dieta doméstica, entre otras categorías tradicionales como las sopas o los jugos.

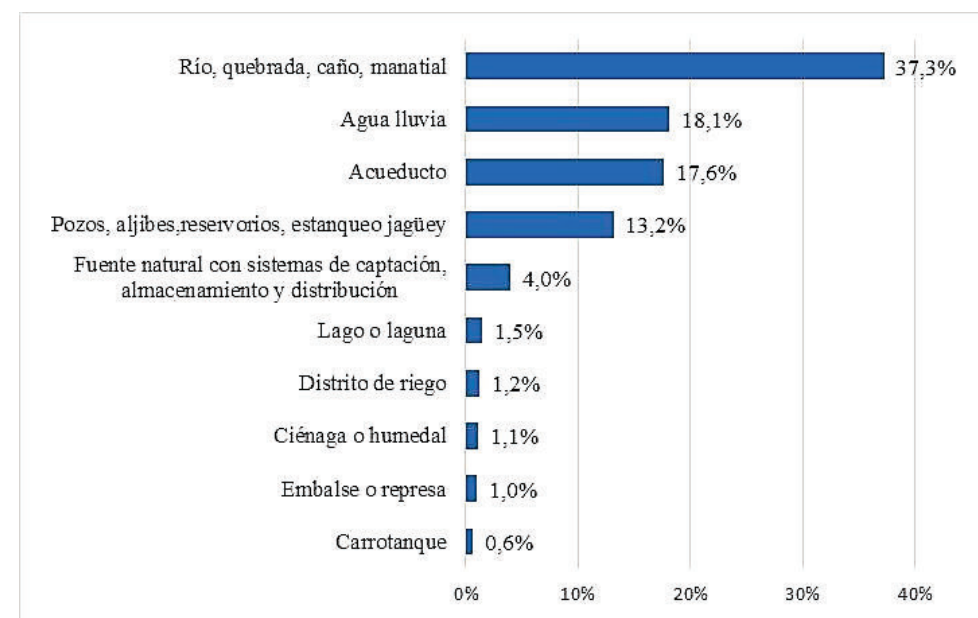
Como ya se mencionó, entre 2013 y 2014 y después de 43 años, el DANE realizó el III Censo Nacional Agropecuario, que permitió obtener información actualizada y pormenorizada de las actividades agropecuarias en la totalidad de área rural dispersa¹⁵ del territorio colombiano. En dicho censo, además de la información sobre la producción y las actividades desarrolladas por cada Unidad Productora Agropecuaria (UPA), se obtuvo información referente a las condiciones de abastecimiento y restricciones del recurso hídrico que tienen dichas unidades productivas en el desarrollo de sus actividades. Según este censo, la principal fuente de abastecimiento de agua en las UPA son los cuerpos fluviales, seguidos por la lluvia, los acueductos y los pozos o reservorios (Figura 4).

La información suministrada por el DANE es de carácter censal y permite vincular de manera específica los datos relacionados con cultivos y condiciones de uso del agua en más de dos millones de UPA en el país. Dichos datos se tomaron para establecer las fuentes de abastecimiento más importantes para los diez productos seleccionados y, por ende, las más significativas para el sector desde el punto de vista de la producción.

¹⁴ Encuesta Nacional de la Situación Alimentaria y Nutricional elaborada por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y el Ministerio de la Protección Social, entre otros.

¹⁵ Según el DANE, corresponde al área que se *caracteriza* por la disposición dispersa de viviendas y explotaciones agropecuarias existentes en ella y que no cuenta con un trazado o nomenclatura vial en términos de calles, carreteras, avenidas y demás.

FIGURA 4. Fuentes de abastecimiento de agua en las Unidades Productoras Agropecuarias (UPA).



Fuente: elaboración propia con base en datos del DANE.

Haciendo uso de los microdatos generados a partir de este censo se realizó, en primer lugar, una selección de las encuestas, tomando como criterio que en dichas UPA se hubiese cultivado durante el 2012 o 2013 cualquiera de los productos agrícolas escogidos, para lo cual fue necesario vincular la clasificación de cuentas nacionales de dichos productos y la clasificación CPC versión 2 A.C. que se empleó en el censo. Luego, se extrajo la información referente a las fuentes de abastecimiento de agua para estas UPA del módulo de gestión sobre los recursos naturales y, finalmente, se realizó el conteo de las unidades que utilizaban cada tipo de fuente. De esta manera se determinaron las principales fuentes de abastecimiento para cada uno de los productos seleccionados (Tabla 12).

Si bien las participaciones son similares a las de nivel más agregado, se evidencian diferencias significativas entre las fuentes predominantes para algunos productos, como en el caso de los productores de papa y de flores, para quienes los acueductos son fuentes de abastecimiento muy relevantes. Es importante destacar cómo las tres principales fuentes de abastecimiento de recurso hídrico (cuerpos fluviales, lluvia y acueductos) tienen mayor participación para los productos seleccionados que para el total del sector agropecuario. Teniendo en cuenta que, según los resultados del censo, la mayor parte del área cultivada se encuentra en Antioquia, Nariño, Valle del Cauca, Cauca y Meta, y otros en las

regiones Andina, Pacífica y Caribe, se infiere que las cuencas del Magdalena-Cauca, Pacífica y del Caribe son las más importantes a nivel hidrográfico para el abastecimiento del recurso hídrico necesario para el funcionamiento del sector agrícola. De igual manera, se destaca que la participación de estos como fuente de abastecimiento de agua es muy reducida, a pesar de que en Colombia existen más de 500 distritos de riego, salvo para productores de arroz y palma africana.

TABLA 12. Principales fuentes de abastecimiento de agua para los diez cultivos más significativos del sector agrícola.

Producto	Número de UPA	Río, quebrada, caño o manantial	Agua lluvia	Acueducto	Pozos, aljibes, reservorios	Distrito de riego	Embalse
Café pergamino	85.543	44%	10%	25%	5%	1%	0%
Legumbres frescas o refrigeradas (cebolla, ajos, remolacha, champiñones y demás)	74.671	49%	25%	13%	13%	2%	1%
Otras frutas y nueces frescas n.c.p. (uvas, piña, mango, maracuyá y demás)	71.356	46%	26%	13%	14%	1%	1%
Papa	41.176	37%	13%	27%	14%	2%	1%
Plátano	50.121	54%	20%	15%	9%	1%	1%
Arroz con cáscara (paddy)	41.925	50%	24%	6%	18%	9%	2%
Fruto de palma africana	3.421	43%	21%	8%	32%	4%	2%
Pompones, orquídeas y otras flores y capullos cortados	725	27%	28%	20%	27%	1%	1%
Caña de azúcar	43.006	50%	26%	11%	7%	1%	0%
Banano	27.420	54%	31%	14%	6%	1%	0%
Subtotal 10 productos	439.364	48%	21%	16%	11%	2%	1%

Fuente: elaboración propia con base en datos del DANE.

Según el Censo Nacional Agropecuario en el país existen cerca de dos millones trescientas mil Unidades Productoras Agrícolas (UPA), que demandan agua y otros recursos para su producción; esto equivaldría a la cantidad de

habitantes de ciudades como Medellín o Cali, pero con la diferencia de que se encuentran dispersos a lo largo y ancho del territorio nacional, con algún nivel de concentración en las áreas hidrográficas del Magdalena-Cauca, Pacífica y Caribe. De esta forma, y teniendo en cuenta que las principales fuentes a las que acceden los productores agrícolas corresponden a fuentes superficiales como ríos y quebradas, se puede deducir que dichas fuentes son también dispersas en el territorio y que su vinculación con la producción agrícola dependerá de factores espaciales como la cercanía a las áreas de cultivos; la relevancia del agua lluvia en los resultados anteriormente citados también permite afirmar, que para este sector las zonas y subzonas hidrográficas juegan un papel con mayor relevancia que algún cuerpo de agua en particular, toda vez que la captación y uso de agua se realiza en áreas significativamente mayores y más dispersas, en comparación con la captación de agua para abastecimiento de acueductos o generación de energía.

Amenazas sobre los recursos hídricos estratégicos para Colombia

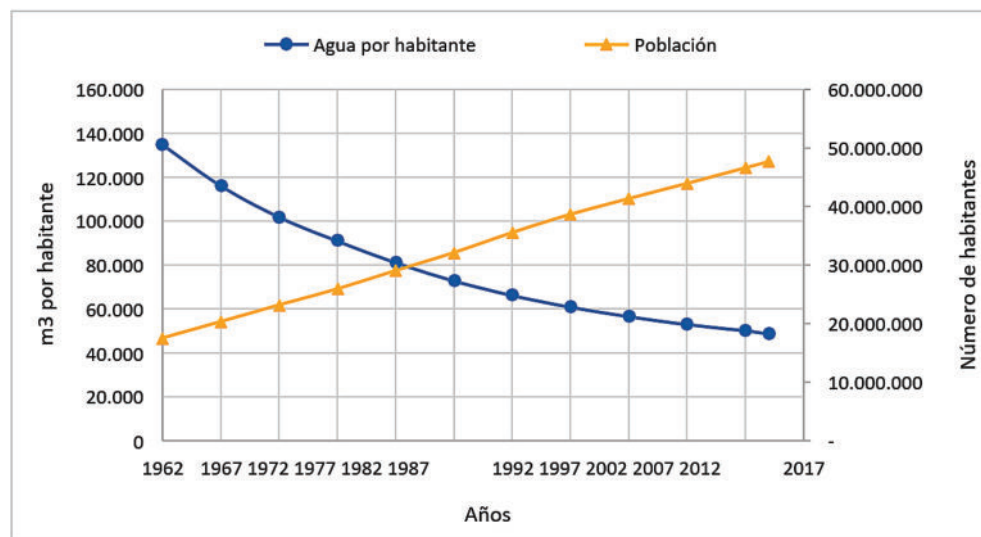
Según la ONU, en la actualidad cerca del 40% de la población mundial sufre de escasez de agua y es común encontrar proyecciones a escenarios futuros que predicen una mayor escasez, como consecuencia de la variabilidad en las precipitaciones, el deterioro de las cuencas captadoras y una mayor presión de la demanda sobre las fuentes existentes, entre otros. Indicadores como el estrés hídrico, calculado por el World Resources Institute, muestran que regiones como el Medio Oriente, el norte de África, Asia, Oceanía y Suramérica –en menor grado– tendrán mayor cantidad de estrés hídrico de aquí al 2025.

La escasez de agua, entendida como un estado en el cual existe falta de acceso a cantidades adecuadas de agua para usos humanos y ambientales (White, 2012), es uno de los principales riesgos a los que se enfrenta un Estado en materia de recursos hídricos. Aunque Colombia aún mantiene condiciones climáticas e hidrológicas favorables y en donde, por lo menos en el ámbito nacional, no se ha tenido una situación prolongada de escasez de agua, se proyectan condiciones climáticas, económicas y demográficas que pueden hacer posible una situación de este tipo con el paso del tiempo.

La disponibilidad de recursos hídricos por habitante es una de las medidas que se utilizan para determinar niveles de estrés o escasez de agua en un país. Falkenmark establece que cuando dicha disponibilidad es inferior a 1.700 m³ por habitante se habla de la existencia de estrés hídrico y cuando está por debajo de 1.000 m³ por habitante se habla de escasez de agua (White, 2012). De acuerdo

con las cifras de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por su sigla en inglés), se evidencia que Colombia viene desde hace varios años disminuyendo su disponibilidad hídrica por habitante, muy posiblemente como producto del incremento en la demanda de agua para actividades económicas, pero sobre todo por un aumento en la población, existiendo una aparente correlación negativa entre estas dos variables.

FIGURA 5. Recursos hídricos renovables por habitante y número de habitantes.



Fuente: elaboración propia con base en datos de la FAO-AQUASTAT y el DANE.

Tomando en cuenta la aparente estabilidad en las tendencias de estos indicadores, se puede pensar que el volumen nacional de recursos hídricos disponibles por habitante seguirá disminuyendo, lo que se traducirá en un incremento del estrés de este tipo, aunque aún estemos lejos de alcanzar los niveles de escasez. También cabe resaltar que en esta comparación no se incluyen aspectos como la posible disminución en los niveles de precipitación o el aumento en la demanda de los sectores productivos, los cuales pueden desmejorar aún más la situación. En ese mismo sentido, estos resultados no muestran los diversos niveles de estrés hídrico y situaciones de escasez que existen o pueden existir en los ámbitos regional o local dentro del territorio nacional.

A continuación, se exponen algunas amenazas que rodean en general a los recursos hídricos en el país, pero que cobran mayor relevancia por el impacto que generarían si afectan de manera significativa los recursos hídricos estratégicos de Colombia. Se eligieron dichos fenómenos porque constituyen factores que podrían generar problemas importantes en la disponibilidad de estos recursos

en el mediano y largo plazo, materializando riesgos como el desabastecimiento y el racionamiento del agua, que evidentemente afectarían el normal desarrollo de las actividades económicas y la calidad de vida de los colombianos.

El cambio climático se ha convertido en uno de los grandes desafíos de los Estados y de la comunidad internacional en el presente siglo, tal y como lo demuestra la creciente importancia que ha tomado en escenarios y acuerdos internacionales; por sí mismo es un buen ejemplo del proceso de *securitización* sobre un objeto de referencia abstracto, según lo explican Barry Buzan y la Escuela de Copenhague. De acuerdo con las proyecciones actuales, el cambio climático se convierte en una amenaza importante para el recurso hídrico en Colombia, pues podría afectar directamente su disponibilidad en determinadas áreas geográficas y convertirse en un factor para generar escasez y estrés hídrico.

Este fenómeno –el cambio en los patrones del clima– puede no ser visto como una amenaza directa a los Estados, pero sus potenciales efectos en la disponibilidad y acceso a recursos básicos son los que lo convierten en una amenaza directa a la estabilidad. La escasez es una situación grave cuando los recursos implicados garantizan la supervivencia de los seres humanos, como el agua y los alimentos. La guerra civil siria, que en buena parte fue motivada por la carestía del agua y de los alimentos como producto de la intensa sequía entre 2006 y 2010, es un buen ejemplo de dicha situación (Wendle, 2016). La carencia de agua se puede convertir fácilmente en un acelerador de la inestabilidad social y política en países y regiones (Office of the Director of National Intelligence, 2012).

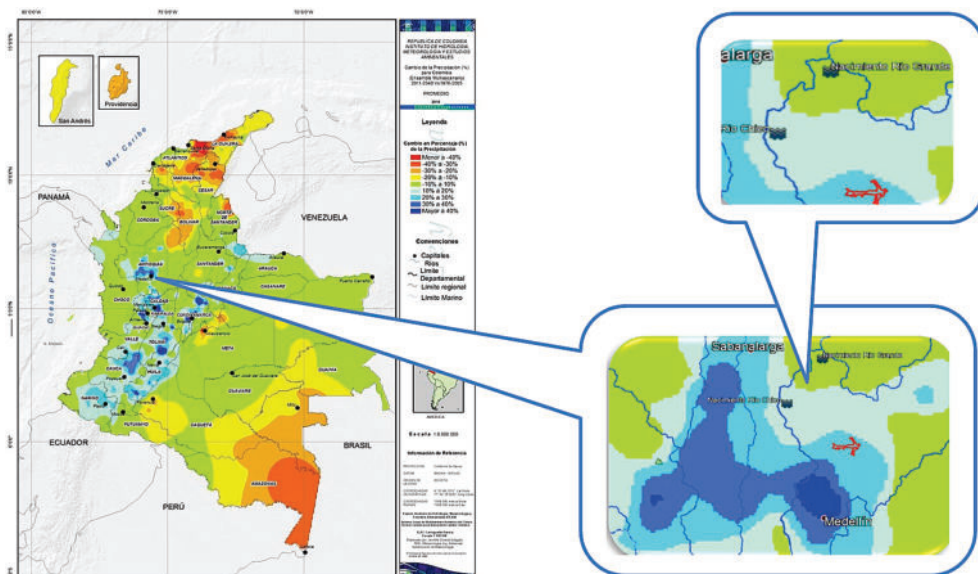
Aunque son muchas las variables que se verían afectadas por un cambio acelerado en los patrones del clima, como la desaparición de la masa glaciar o el aumento del nivel del mar en las costas, la precipitación y la temperatura son dos variables que tendrían un evidente impacto sobre los recursos hídricos del país, puesto que un cambio significativo en los niveles de precipitación afecta la cantidad de agua que circula por los circuitos hídricos y un aumento en la temperatura acelera procesos como la desertificación y puede incrementar sustancialmente la demanda de agua, generando problemas como el estrés hídrico.

En el marco de la Tercera Comunicación Nacional de Cambio Climático, el Ideam proyectó distintos escenarios de las condiciones de precipitación y temperatura media en el país, para periodos de treinta años entre el 2011 y el 2100, según los patrones y modelos globales sobre el cambio climático. Como autoridad nacional en la materia, el Ideam ha realizado dichas proyecciones siguiendo los parámetros establecidos por el Panel Intergubernamental sobre el Cambio

Climático (ICPP por su sigla en inglés), principal organización internacional dedicada al entendimiento de este fenómeno, conformada por expertos de 195 países y a la cual pertenece Colombia.

En términos de niveles de oferta hídrica, el ensamble multiescenario que realizó el Ideam muestra proyecciones de disminución de la precipitación anual hasta del 40% en la región Caribe y la Amazonia, y aumentos del 30% en la región Andina con respecto a los niveles promedio registrados en el periodo 1976-2005. Estas variaciones afectarían los niveles de recarga de los cuerpos de agua superficiales, puesto que existe una clara correlación entre los niveles de precipitación y los niveles de escorrentía superficial (Ideam, 2019). Para establecer la forma como las condiciones futuras de precipitación pueden afectar las fuentes hídricas estratégicas para el Estado colombiano, primero se procedió a determinar las proyecciones de cambio en los niveles de precipitación en las áreas de donde se surten los embalses que abastecen los principales sistemas de acueducto del país. Dicha comparación se realizó tomando como referencia los mapas generados por el Ideam y la ubicación de las fuentes abastecedoras de los embalses seleccionados, como se muestra en la Figura 6, que corresponde al ejemplo del embalse Río Grande II.

FIGURA 6. Cambio en la precipitación para el periodo 2011-2040 en el área de abastecimiento del embalse Río Grande II.



Fuente: elaboración propia con base en datos y mapas del Ideam.

Las variaciones en la precipitación en el ensamble multiescenario, en cada periodo y para cada embalse, se detallan a continuación (Tabla 13).

TABLA 13. Cambio en la precipitación en el área de abastecimiento de los principales embalses para consumo doméstico en Colombia.

Principales municipios atendidos	Nombre del embalse	Principales fuentes abastecedoras	Subzona hidrográfica de abastecimiento	Cambio en la precipitación con respecto al promedio 1976-2005		
				2011-2040	2041-2070	2071-2100
Área metropolitana del valle de Aburrá (excepto Barbosa y Caldas)	Río Grande II	Río Grande	2701 - Río Porce	-10% y 30%	-10% y 30%	10% y 30%
		Río Chico	2701 - Río Porce	10% y 30%	10% y 30%	10% y 30%
	La Fe	Quebrada Las Palmas	2308 - Río Nare	20% y 30%	20% y 30%	20% y 30%
		Quebrada Espíritu Santo	2308 - Río Nare	20% y 30%	20% y 30%	20% y 30%
		Río Pantanillo	2308 - Río Nare	-10% y 20%	-10% y 20%	-10% y 20%
		Río Piedras	2618 - Río Arma	-10% y 20%	-10% y 20%	-10% y 20%
		Río Buey	2618 - Río Arma	-10% y 20%	-10% y 20%	-10% y 20%
	Piedras Blancas	Quebradas Piedras Blancas	2701 - Río Porce	30% y 40%	30% y más de 40%	30% y 40%
		Quebradas Chorrillos	2701 - Río Porce	Más de 40%	Más de 40%	30% y más de 40%
		Quebrada la Honda	2701 - Río Porce	Más de 40%	Más de 40%	30% y más de 40%
Bogotá D.C., Cajicá, Chía, Cota, Funza, Gachancipá, La Calera, Madrid, Mosquera, Soacha, Sopó, Tenjo, Tocancipá.	Tominé	Río Siecha (Tominé)	2120 - Río Bogotá	20% y 30%	10% y 30%	10% y 30%
		Río Aves	2120 - Río Bogotá	20% y 30%	20% y 30%	20% y 30%
	Chuza	Río Chuza	3503 - Río Guatiquía	-10% y 10%	-10% y 10%	-10% y 10%
		Río Guatiquía	3503 - Río Guatiquía	-10% y 10%	-10% y 10%	-10% y 10%
		Quebrada Leticia	3503 - Río Guatiquía	-10% y 10%	-10% y 10%	-10% y 10%

Principales municipios atendidos	Nombre del embalse	Principales fuentes abastecedoras	Subzona hidrográfica de abastecimiento	Cambio en la precipitación con respecto al promedio 1976-2005		
				2011-2040	2041-2070	2071-2100
	Neusa	Río Siguatoque	2120 - Río Bogotá	20% y más de 40%	20% y 40%	20% y 40%
		Río El Borracho (Cubillos)	2120 - Río Bogotá	-10% y 20%	-10% y 20%	10% y 20%
	Sisga	Río San Francisco	2120 - Río Bogotá	10% y 30%	10% y 20%	10% y 20%
	San Rafael	Río Teusacá	2120 - Río Bogotá	-10% y 20%	-10% y 20%	-10% y 10%
	Chisacá	Río Chisacá	2120 - Río Bogotá	10% y 20%	10% y 30%	10% y 20%
		Río Mugroso	2120 - Río Bogotá	10% y 20%	10% y 30%	10% y 20%
	La Regadera	Río Chisacá	2120 - Río Bogotá	10% y 20%	10% y 30%	10% y 20%
		Río Curubital	2120 - Río Bogotá	10% y 20%	10% y 30%	10% y 20%
	Los Tunjos	Laguna Los Tunjos	2120 - Río Bogotá	10% y 20%	10% y 20%	10% y 20%
Boyacá	Teatinos	Tunja	3507 - Río Garagoa	10% y 20%	10% y 20%	10% y 20%
Bucaramanga	Bucaramanga ¹⁶	Bucaramanga, Floridablanca y Girón.	2319 - Río Lebrija y otros directos al Magdalena	-10% y 10%	-10% y 10%	-10% y 10%
Cundinamarca	Gatillo 0, 1, 2 y 3	Facatativá	2120 - Río Bogotá	10% y 20%	10% y 20%	10% y 20%

Fuente: elaboración propia con base en datos del Ideam.

Paso seguido, se presentan estos mismos resultados de variaciones de precipitación en el ensamble multiescenario del Ideam para las principales ciudades del país por el tamaño de su población pero que no se abastecen a través de embalses:

¹⁶ Aunque este embalse ya está construido, el inicio de la operación está presupuestada para el 2019.

TABLA 14. Cambio en la precipitación en el área de abastecimiento de los principales cuerpos de agua superficiales para consumo doméstico en Colombia.

Principales municipios atendidos	Principales fuentes abastecedoras	Subzona hidrográfica de abastecimiento	Cambio en la precipitación con respecto al promedio 1976-2005		
			2011-2040	2041-2070	2071-2100
Bogotá, D.C.	Río Bogotá	2120 - Río Bogotá	10% y más de 40%	10% y más de 40%	10% y más de 40%
Cali	Río Cauca	Varias	-10% y 30%	-10% y 30%	10% y 30%
	Río Cali	2634 - Río Cali	10% y 30%	10% y 20%	20% y 30%
	Río Meléndez	2630 - Ríos Lili, Melendez y Canaverealejo	10% y 30%	10% y 30%	20% y 30%
	Río Pance	2629 - Ríos Claro y Jamundí	10% y 30%	10% y 30%	20% y 30%
Barranquilla	Río Magdalena	Varias	-10% y más de 40%	-10% y más de 40%	-10% y más de 40%
Cartagena	Río Magdalena	Varias	-10% y más de 40%	-10% y más de 40%	-10% y más de 40%
Cúcuta	Río Pamplonita	1601 - Río Pamplonita	-10% y 20%	-10% y 20%	-10% y 20%
	Río Zulía	1602 - Río Zulía	-10% y 20%	-10% y 20%	-10% y 10%
Bucaramanga, Floridablanca y Girón	Río Suratá	2319 - Río Lebrija y otros directos al Magdalena	-10% y 10%	-10% y 10%	-10% y 10%
	Río Tona	2319 - Río Lebrija y otros directos al Magdalena	-10% y 10%	-10% y 10%	-10% y 10%
	Río Frío	2319 - Río Lebrija y otros directos al Magdalena	-10% y 10%	-10% y 10%	-10% y 10%
Villavicencio	Quebrada La Honda	3503 - Río Guatiquía	-20% y -10%	-20% y -10%	-20% y -10%
	Río Guatiquía	3503 - Río Guatiquía	-10% y 10%	-10% y 10%	-10% y 10%
	Caño Maizaro	3503 - Río Guatiquía	-40% y -30%	-40% y -30%	-40% y -30%

Principales municipios atendidos	Principales fuentes abastecedoras	Subzona hidrográfica de abastecimiento	Cambio en la precipitación con respecto al promedio 1976-2005		
			2011-2040	2041-2070	2071-2100
	Caño Buque	3503 - Río Guatiquía	-40% y -30%	-30% y -20%	-40% y -30%
	Caño Grande	3503 - Río Guatiquía	-40% y -30%	-30% y -20%	-40% y -30%
	Caño Blanco	3503 - Río Guatiquía	-40% y -30%	-30% y -20%	-30% y -20%
Santa Marta	Río Manzanares	1501 - Río Piedras - Río Manzanares	-20% y -10%	-20% y -10%	-30% y -10%
	Río Piedras	1501 - Río Piedras - Río Manzanares	-30% y -10%	-30% y -10%	-40% y -10%
	Río Gaira	1501 - Río Piedras - Río Manzanares	-30% y 10%	-30% y 10%	-40% y 10%
Valledupar	Río Guatapurí	2801 - Alto Cesar	-40% y -20%	-40% y -20%	-40% y -20%
Riohacha	Río Tapias	1504 - Río tapias	-30% y -10%	-30% y -10%	-40% y -10%

Fuente: elaboración propia con base en datos del Ideam.

En términos generales y bajo las condiciones de los modelos actuales, se puede inferir que la cantidad de agua que alimentará los principales embalses para el consumo doméstico en el país tendrá una tendencia positiva (incremento), con respecto a los niveles promedio registrados en el periodo 1976-2005. De hecho, se destaca el aumento sustancial que tendrán las precipitaciones en áreas como Antioquia y la sabana de Bogotá, donde se ubican los principales sistemas de acueductos alimentados por embalses, dado el tamaño de sus poblaciones. Para el caso de los sistemas de acueducto que no operan a través de embalses sino de captaciones directas en los cuerpos de agua se puede evidenciar la misma situación, salvo para ciudades como Villavicencio, Santa Marta, Valledupar y Riohacha, en donde se evidencia alta posibilidad de disminuciones en los niveles de precipitación para los tres escenarios futuros. Se puede concluir que, en términos de oferta, y con base en las estimaciones disponibles, los principales embalses del país destinados a abastecer el consumo doméstico no se encuentran amenazados por una disminución significativa en el agua que podrán captar de las precipitaciones en sus zonas de recarga hídrica.

Por otra parte, una de las variables que puede tener un impacto significativo sobre los recursos hídricos en Colombia es la temperatura, que de hecho corresponde a la variable de mayor influencia en los patrones del clima y, por ende, en el ciclo hidrológico. La temperatura afecta diversos procesos climáticos y biológicos que impactan los ecosistemas sobre los cuales se desarrollan las actividades humanas, procesos como las precipitaciones, la erosión, la distribución de flora y fauna, entre otros. De acuerdo con el ensamble multiescenario del Ideam et al. (2015) la temperatura en la mayor parte del territorio nacional podría aumentar aproximadamente entre 1 y 2°C para mediados del siglo y entre 1,2 y 2,7°C para finales del siglo, con respecto a la temperatura media anual en el periodo 1976-2005. Si se cumplen estos supuestos, los mayores incrementos en lo que resta del siglo se verían en las zonas de menor altitud –que corresponden a la mayor parte del territorio nacional– con temperaturas que pasarían de 27 y 28 °C a 29 y 30 °C en el Orinoco, la Amazonía y los valles de la región Andina, y de 30 y 32 °C en las regiones Caribe y Pacífica. La región insular y las zonas de montaña de la región Andina seguirían el mismo patrón, volviéndose también más cálidas.

Además de la variación en los patrones climáticos, el incremento en la temperatura tendrá otro tipo de impactos sobre los recursos hídricos. En la actualidad, uno de los impactos más notorios se evidencia sobre los glaciares, debido a que la temperatura guarda una relación directa con el proceso de fusión glaciar, es decir, con el derretimiento de la masa de hielo. En Colombia el aumento de la temperatura en las últimas décadas ha generado una pérdida sostenida de la masa glaciar de cerca del 65% y en periodos secos o del fenómeno del niño (ENOS, por su sigla en inglés) se incrementó el derretimiento de dichas áreas, como lo que sucedió en el nevado de Santa Isabel para el último evento ENOS entre el 2015 y 2016 (Ideam, 2019). De mantenerse estos aumentos de temperatura, se proyecta que todos los glaciares colombianos desaparecerían en lo que resta del presente siglo (Ideam, 2019). La fusión glaciar generará en el mediano plazo un incremento temporal de los aportes hídricos de estos cuerpos a las cuencas en las que se encuentren (Ideam, 2012), pero en el largo plazo su extinción representará la pérdida de estas fuentes de recarga y regulación hídrica.

Sin embargo, aunque los seis glaciares colombianos corresponden a importantes reservorios de agua y pesar de que su rendimiento hídrico por kilómetro cuadrado es mayor que en otros ecosistemas de alta montaña, su extensión de 37 km² hace que, en términos agregados, su participación en los aportes de agua sea menor en comparación con los aportes totales de los páramos o del bosque alto andino para los sistemas hídricos estratégicos seleccionados en el

presente trabajo. No obstante, su importancia hídrica en el ámbito local no se debe desconocer, así como su capacidad de reflejar de manera clara los impactos del aumento de las temperaturas sobre los ecosistemas de alta montaña.

Otro impacto evidente que se generará bajo estas variaciones en la temperatura es el incremento de la presión sobre las fuentes hídricas, como consecuencia de un aumento en la demanda, tanto para el consumo doméstico como para su uso en la producción agrícola. Si bien el nivel de consumo de agua potable se ha explicado desde múltiples variables, que van desde las económicas, como el nivel de ingreso del hogar, hasta las demográficas, como el número de integrantes en el hogar o sus rangos de edades (Duque, Gutiérrez, Betancourt y Patiño, 2013), las variables ambientales tienen un significativo impacto en la explicación de dicho consumo. Teniendo en cuenta que fisiológicamente el ser humano pierde más agua a medida que aumenta la temperatura, de manera natural se incrementa su consumo para recuperar el equilibrio hídrico. Debido a esta condición, el principal criterio en Colombia para establecer el nivel básico de agua que puede consumir una familia está construido en términos de la variable temperatura. La Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico determina dichos límites de acuerdo con el piso térmico (clima) en el que se encuentran las ciudades y municipios (frío, templado o cálido). Muestra de este aumento de la presión en las fuentes hídricas por variaciones en las condiciones ambientales se evidencia en el incremento del número de subzonas hidrográficas, con un índice de presión de demanda de agua en valores alto, muy alto o crítico, que pasa de 49 subzonas en condiciones hidrológicas de año medio a 77 subzonas en condiciones hidrológicas de año seco¹⁷.

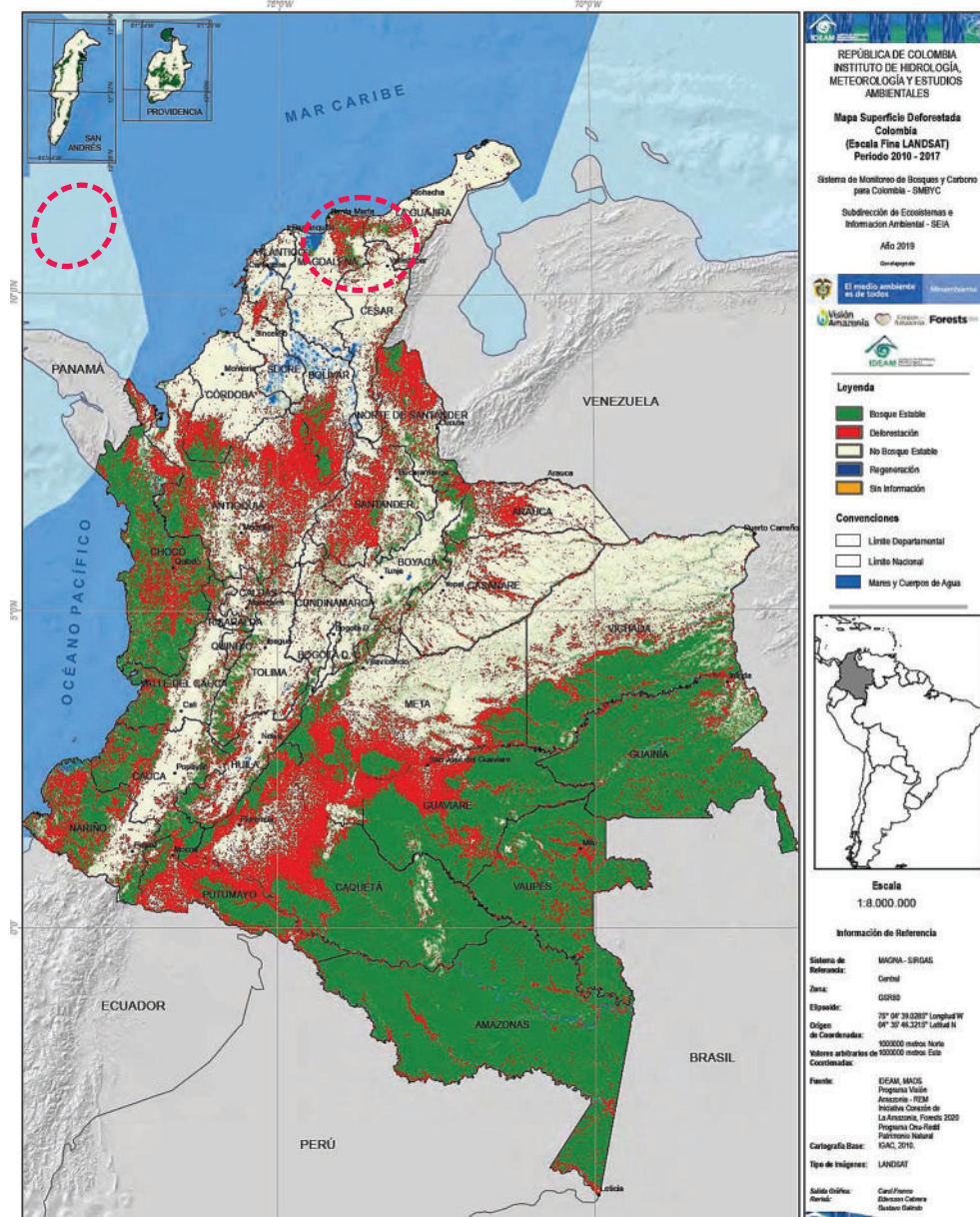
Otros fenómenos como la deforestación también pueden afectar la oferta hídrica en las cuencas seleccionadas, debido a que cuando hay menor cobertura vegetal se pueden presentar cambios en los niveles de infiltración, evapotranspiración y regulación de la escorrentía superficial, lo cual incide en el ciclo hidrológico en las áreas de recarga de estos cuerpos de agua, así como el aumento en los niveles de sedimentación que impactan directamente la vida útil de los embalses (Poveda y Mesa, 1995). De acuerdo con el informe “Resultados del monitoreo de la deforestación 2017”, que presentaron el Ideam y el Ministerio de Ambiente, la deforestación en el periodo 2016-2017 geográficamente se concentró en áreas de la amazonia, los llanos orientales y algunas zonas de Antioquia, sin tener una presencia fuerte en las áreas de las que se alimentan los principales embalses y fuentes hídricas para el consumo doméstico.

¹⁷ Con base en el Índice de Uso del Agua (IUA) que utilizó el Ideam en el Estudio Nacional del Agua 2010 y 2014, muestra la relación de la demanda de agua sobre la oferta disponible en cada subzona hidrográfica del país.

Ahora bien, desde un espacio temporal más amplio, en el marco del seguimiento que realizó el Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono (SMBYC) del Ideam se hizo un seguimiento continuo a este fenómeno, que permite visualizar los cambios de cobertura vegetal en los últimos años. En el mapa de superficie deforestada para el periodo 2010-2017, que se presenta en la Política de Defensa y Seguridad 2019 (Ministerio de Defensa Nacional, 2019) se aprecian amplias zonas del territorio nacional con impacto negativo, entre las que se destacan por su concentración las ubicadas entre los departamentos de Meta, Guaviare, Caquetá y Putumayo, que de hecho corresponde a una de las zonas más afectadas de la Amazonía. También se destacan las áreas ubicadas en Norte de Santander, Santander, Antioquia y en la cadena montañosa de la Sierra Nevada de Santa Marta.

En el marco de los cuerpos de agua seleccionados, y de acuerdo con los resultados de este seguimiento para el periodo 2010-2017, se puede indicar que las cuencas de donde se abastecen ciudades como Medellín o Santa Marta evidencian una mayor presencia de deforestación, llamando particular atención el caso de Santa Marta, puesto que el área de donde nacen sus fuentes de agua, el complejo montañoso de la Sierra Nevada de Santa Marta, es mucho menor. Aunque en menor proporción, la cuenca alta del río Bogotá también se ha visto afectada en estos años, así como las subzonas hidrográficas ubicadas en el departamento del Huila, que pertenecen a la cuenca alta y media del Río Magdalena (Figura 7).

FIGURA 7. Deforestación en Colombia en el periodo 2010-2017.



Fuente: Ministerio de Defensa Nacional e Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam).

Recursos hídricos estratégicos en Colombia y su securitización

De acuerdo con la Escuela de Copenhague, en el proceso de *securitización* se deben identificar claramente sus tres elementos constitutivos, el *objeto de referencia*, el *actor securitizador* y la *audiencia objetivo*, junto con los actores funcionales. El objeto de referencia se define como los recursos hídricos estratégicos de Colombia, los cuales se encuentran en las subzonas hidrográficas revisadas en el primer aparte de este trabajo, que se seleccionaron por su relevancia en las actividades económicas y el sostenimiento de la población.

Para que se pueda hablar de un proceso de *securitización* se deben conjugar estos elementos, que incluye la identificación de una amenaza con una clara connotación existencial, primero para el *agente securitizador* y, posteriormente, para la audiencia objetivo. Estas amenazas se trataron de establecer en el desarrollo de esta sección, mediante la revisión de los análisis que han efectuado las autoridades ambientales y científicas en la materia, con el objetivo de analizar las que gozan de cierto grado de discusión y aceptación por parte de estas comunidades, que se convierten en actores funcionales claves –y en algunos casos audiencia objetivo– para hablar del desarrollo de un proceso de *securitización*.

En materia de protección sobre los recursos naturales es importante resaltar que, incluyendo los recursos hídricos, existe un desarrollo normativo que cubre actualmente al tema, como la mención que se hace en la Constitución Política de Colombia, en sus artículos 79, 80 y 95, así como en el Decreto 2811 de 1974 y en la Ley 99 de 1993, orientadas a asignar al Estado la obligación de dar especial atención y cuidado de estos recursos.

Sin embargo, si se quiere hablar de un proceso de *securitización*, más allá de que el recurso hídrico sea considerado de suma importancia a nivel social y político, necesariamente debe encontrarse incluido en la agenda de seguridad, lo cual sería un buen reflejo del carácter estratégico y de protección que tendría todo el aparato estatal sobre este recurso.

Si bien a nivel de estados pueden darse procesos de *securitización*, en otros niveles o por parte de otros actores también pueden darse estos movimientos (Buzan et al., 1998). En este sentido, existen algunas evidencias que permiten afirmar que, en el ámbito local, pero con alcance regional o nacional, se pueden estar dando o consolidando movimientos *securitizadores* sobre algunos de los recursos hídricos estratégicos aquí analizados. Como el movimiento de securitización es un proceso en gran parte discursivo y, por lo tanto, mediático,

se seleccionan los siguientes casos por la representatividad que han tenido a nivel nacional, sin desconocer que a nivel local puedan existir otros similares.

Caso 1. Recursos hídricos en el distrito de Santa Marta

En la ciudad de Santa Marta se ha venido presentando desde hace varios años una situación prolongada de escasez de agua para el consumo doméstico, lo cual se ha convertido en una problemática constante para su población. De acuerdo con los análisis realizados por las entidades prestadoras del servicio de acueducto y algunas instituciones técnicas, dicho problema se genera en gran parte porque las fuentes hídricas superficiales de las que se sostiene el sistema de acueducto (Ríos Manzanares, Gaira y Piedras) ya no proveen el caudal suficiente para atender la demanda de la ciudad, en particular en las temporadas secas. Esta situación ha obligado a utilizar de manera significativa fuentes subterráneas para complementar su abastecimiento, mediante la construcción de 50 pozos distribuidos por todo el casco urbano de la ciudad. Sin embargo, estas medidas no han sido suficientes para normalizar la situación, que también puede estar asociada a problemas de gestión, a altos niveles de pérdida de agua dentro del sistema de distribución, a conexiones fraudulentas y a los altos niveles de no pago del servicio. No obstante, estos últimos no explican la falencia estructural del sistema, que consiste en la falta de disponibilidad del recurso hídrico.

En este caso, el abastecimiento de agua se ha convertido en uno de los temas centrales en los elementos discursivos de las campañas electorales, toda vez que es una situación apremiante para la población. Pero más allá del discurso político, han sucedido algunos eventos que vale la pena destacar. Uno de estos comenzó a materializarse en el año 2017, cuando el exalcalde Carlos Caicedo –uno de los que incorporó de forma muy activa el tema del abastecimiento de agua en su discurso político– junto con la firma de 230.000 habitantes de Santa Marta (aproximadamente el 50% de sus habitantes), interpuso una acción popular para garantizar la entrega de la infraestructura del acueducto y alcantarillado al distrito de Santa Marta por parte del operador Metroagua, empresa a la que se culpa en gran medida por esta problemática. Este operador, que pertenece al Grupo Inassa de España, manifestó que, de acuerdo con las obligaciones contractuales, devolvería dicha infraestructura después de que recibiera el pago de 58.000 millones de pesos de presuntas inversiones que habría realizado.

La acción popular tenía un objetivo ambicioso: que se reconociera y se validara la pretensión de los habitantes de Santa Marta por encima de obligaciones

contractuales en principio válidas desde un punto de vista jurídico. El resultado también fue inédito, cuando el 16 de febrero del 2017 el Juzgado Tercero Administrativo de Santa Marta aceptó la pretensión popular y decretó medidas cautelares de urgencia en contra del operador Metroagua, ordenando la devolución de dicha infraestructura a la ciudad sin que mediara pago alguno. El 17 de abril del 2017, acatando dicho fallo, Metroagua realizó dicha devolución a las autoridades del Distrito en compañía del Procurador General de la Nación.

Estos hechos permiten visualizar algunos elementos que podrían asociarse a los movimientos securitizadores. En primer lugar, los *actores securitizadores*, que en este caso estarían en cabeza de un sector político de la ciudad, han incorporado desde hace varios años la problemática del servicio de acueducto de forma sistemática en su plano discursivo. De esta forma fueron definiendo el abastecimiento de agua para el consumo doméstico como un *objeto de referencia* que se ve claramente amenazado y, con ello, la calidad de vida y el desarrollo económico de la ciudad. La amenaza existencial sobre este objeto de referencia gira en torno a la falta de abastecimiento de agua para la ciudad, que se agravaría de forma inminente en el caso de que no se realizarán cambios estructurales en el servicio de acueducto, entre los que estaba incluido el cambio del operador.

Este acto discursivo, y en particular su mensaje, se fue posicionando de forma permanente ante la población de la ciudad, la cual correspondería a la *audiencia objetivo* que busca ser convencida de la amenaza existencial, para permitir que los *actores securitizadores* puedan ejecutar acciones de emergencia para evitar dicha amenaza. El posicionamiento sistemático que se le fue dando al mensaje, tanto en campañas políticas como por los medios de comunicación y, por supuesto, confirmado por las deficiencias reales en la prestación del servicio, permitió que en la actualidad gran parte de la población de la ciudad esté de acuerdo no sólo con el hecho de que existe un grave problema con el abastecimiento de agua de la ciudad, sino con las explicaciones y propuestas realizadas por los actores para resolver la problemática.

Como elemento final, que permite concluir que en este caso se ha desarrollado un proceso de *securitización*, se tienen los resultados que ha tenido este acto discursivo, entre los que se encuentran varias acciones de urgencia que se han materializado por parte de los actores precursores, sustentado en parte por el apoyo de la audiencia objetivo. En primer lugar, está el hecho de que el gobierno local haya instaurado varios procesos judiciales buscando la terminación del contrato, el carácter representativo que tuvo y que el aparato judicial del Estado haya aprobado esta terminación, con el decreto de unas medidas excepcionales como lo son medidas cautelares. En este sentido, es importante resaltar que,

aunque los procesos judiciales no han terminado, por lo menos la decisión se tomó a pesar de la reiterada posición pública de Metroagua de obtener una indemnización antes de acceder a la pretensión de la contraparte, lo cual no se dio, al menos hasta el momento.

En segundo lugar, se tienen las gestiones encaminadas a obtener fuentes de abastecimiento definitivas para la ciudad, iniciativa que no sólo ha conseguido apoyo del gobierno distrital sino también del nacional. Estas gestiones ya han empezado a explorar alternativas como la captación de los Ríos Córdoba y Toribio, ubicados en la jurisdicción del municipio de Ciénaga, la adquisición de plantas desalinizadoras y la hasta ahora descartada opción de captar agua del Río Magdalena. Aunque estas gestiones principalmente de nivel técnico no se pueden catalogar como acciones extraordinarias, si se debe resaltar la comunión que ha empezado a tener el gobierno nacional, las instituciones técnicas y la población local y nacional frente a las posibles salidas para la atención de la amenaza existencial.

Con base en este análisis, es importante resaltar que el objeto de referencia, o sea aquel que se trata de proteger de la amenazada existencial, para este caso no parece ser el recurso hídrico en sí mismo, es decir, las fuentes hídricas de las que se surte actualmente la ciudad, sino más bien su abastecimiento. Lo anterior, teniendo en cuenta que en los elementos discursivos y en las acciones descritas, la protección de las fuentes hídricas sobre las que se abastece la ciudad (Ríos Manzanares, Gaira y Piedras) no son el objeto central y no se percibe que se estén buscando acciones para su protección, ya que la falta de disponibilidad del recurso se ha orientado más a problemas de gestión y de infraestructura que a una amenaza que esté afectando las fuentes actuales, como podría ser la reducción de caudales en estas fuentes.

Caso 2. Recursos hídricos de los páramos en Colombia: el caso de Santurbán

El segundo caso que se puede analizar desde la perspectiva de la *securitización* es el que se desarrolla sobre los páramos en Colombia. Estos ecosistemas únicos en el mundo, se encuentran ubicados principalmente en la región andina del continente americano, de los cuales Colombia posee el 50% de su extensión (Sarmiento y León, 2015). Los páramos son reconocidos por su riqueza endémica en flora y fauna, y por los importantes servicios ambientales que brindan, entre los cuales se destacan su papel en la regulación del ciclo hídrico y su capacidad de retención de carbono. En Colombia, la ubicación de municipios y grandes ciudades sobre las cordilleras ha redundado en que para

gran parte de la población los páramos sean la fuente directa o indirecta del abastecimiento de sus sistemas de acueducto.

Su condición como ecosistemas únicos, pero principalmente como fuentes indispensables en el abastecimiento de agua, expuesta y aceptada por la comunidad científica y autoridades ambientales, ha hecho que en Colombia –desde el año 1993 y en forma particular– se venga fortaleciendo el marco normativo para su protección. A continuación, se analiza el caso del páramo de Santurbán, que es un buen ejemplo; del proceso de *securitización* que se ha venido dando sobre estos ecosistemas en el país.

El páramo de Santurbán está ubicado en los departamentos de Santander y Norte de Santander, en la jurisdicción de 30 municipios –dependiendo del límite inferior que se tome–, bajo el control de la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga (CDMB) y la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental (Corponor). Allí nacen los ríos Tona, Suratá, Pamplonita y las fuentes que dan origen al Río Zulia, que se incluyeron en el presente estudio como recursos hídricos estratégicos por ser las principales fuentes de abastecimiento de los sistemas de acueducto del área metropolitana de Bucaramanga y Cúcuta.

Dicho páramo ha sido objeto de un importante debate en el plano ambiental y económico, que ha trascendido los ámbitos local y nacional desde hace más de 20 años. La disputa se da porque en esta área nace una importante cantidad de cuerpos de agua de los que se surten los acueductos de varios municipios, además existen minerales como oro y plata, los cuales han pretendido explotar a escala industrial compañías como Greystar y la Sociedad Minera de Santander (Minesa). La tradición minera en municipios como Vetás, California y Suratá datan desde el siglo XVI, de la cual derivan su sustento buena parte de sus pobladores, mediante la minería artesanal. Desde 1990 se ha dado un cambio en la estructura de propiedad de títulos mineros, en la que empresas multinacionales han adquirido mayor protagonismo (Osejo et al., 2017).

Con la puesta en marcha del Sistema Nacional Ambiental (SINA), por medio de la Ley 99 de 1993, y de la suscripción del convenio de diversidad biológica (Ley 165 de 1994) se asignó una categoría especial de protección a las zonas de recarga hídrica, entre ellas los páramos, incrementando los esfuerzos por restringir las actividades productivas que se venían realizando en este tipo de ecosistemas las cuales, para el caso del páramo de Santurbán, se materializaron con la declaración de cuatro parques naturales regionales que hizo la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental (Corponor).

TABLA 15. Parques Naturales Regionales en el Páramo de Santurbán.

Parque Natural Regional	Área (hectárea)	Documento
Sisavita	12.131	Acuerdo 008 del 2008 Acuerdo 019 del 2013
Santurbán-Salazar de las Palmas	19.088	Acuerdo 020 del 2013
Páramo de Santurbán	77.700	Acuerdo 1236 del 2013
Santurbán Mutiscua-Pamplona	9.389	Acuerdo 014 del 2015
Santurbán - Arboledas	21.870	Acuerdo 015 del 2015

Fuente: elaboración propia.

Cabe aclarar que la declaratoria de parque natural regional, en el marco de la Ley 99 de 1993 y el Decreto 2372 del 2010 del Ministerio de Ambiente, es un mecanismo del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) para garantizar a perpetuidad la preservación de estos ecosistemas.

Igualmente, con la expedición de la Ley 1382 del 2010 –que modificó el Código de Minas– se estableció a los páramos como zonas excluibles de trabajos de exploración y explotación minera, siempre que estuvieran delimitados geográficamente por la autoridad ambiental y, en particular, por la información cartográfica provista por el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt (IavH). Aunque la Corte Constitucional declaró inexecutable esta ley a través de la sentencia C-366-11, muestra una tendencia para proteger los páramos y humedales. De hecho, la decisión de la Corte de diferir los efectos de su sentencia a dos años se realizó porque esta corporación aceptaba y compartía el hecho de que las prohibiciones y restricciones de la actividad minera sobre estos ecosistemas, que se definían en esta ley, eran mecanismos de gran utilidad que no podían perder efecto y debían mantenerse hasta tanto se desarrollase una nueva normatividad que los incorporará en el ordenamiento jurídico.

De esta forma y sin entrar a discutir las motivaciones particulares, se evidencia una posición común entre los actores gubernamentales, legislativos, judiciales y científicos, en cuanto a la relevancia de los páramos como ecosistemas que garantizan la sostenibilidad de la sociedad mediante la provisión de sus servicios ambientales, y en particular de agua para el consumo humano. Vale la pena resaltar la importancia que consolida al Instituto Alexander von Humboldt como la principal autoridad científica y de referencia en el país para la toma de decisiones administrativas y legislativas en cuanto a estos ecosistemas.

En diciembre de 2009 la empresa Greystar Resources Ltd. solicitó una licencia ambiental para desarrollar el proyecto de extracción de oro a cielo abierto

“Angosturas”, el cual se encontraba en parte dentro del área delimitada en ese entonces para el páramo de Santurbán. Dicha pretensión generó una reacción rápida y suficientemente amplia entre diversos actores que veían en este proyecto una clara amenaza al ecosistema y su agua, entre los que se encontraban el Acueducto Metropolitano de Bucaramanga, varias ONG y organizaciones sociales, que conformaron el Comité para la Defensa del Agua y del Páramo de Santurbán y obtuvieron, posteriormente, el apoyo de instituciones como la Federación Nacional de Comerciantes de Santander, la Cámara de Comercio de Cúcuta y la Gobernación de Santander (Parra y Gitahy, 2017). Este comité se consolidó como un actor importante en este proceso, convocando la participación de organizaciones internacionales como la Asociación Interamericana por la Defensa del Ambiente (AIDA), el Centro International de Derecho Ambiental (CIEL) y el Mining Watch Canadá (Osejo et al., 2017).

De esta manera se unificó el discurso en torno a la defensa del páramo de Santurbán de una amenaza que ahora se hacía concreta y con nombre propio: la contaminación de las fuentes hídricas para consumo doméstico por el proyecto de mina a cielo abierto Angosturas de la empresa Greystar. Dicha amenaza se posicionó en el imaginario de la población del Área Metropolitana de Bucaramanga, de Cúcuta y de muchas veredas que reciben agua doméstica de estas cuencas, mediante movilizaciones y una amplia difusión en los medios de comunicación. El mensaje central que comenzó a posicionarse en la población fue: “Agua sí, oro no”, posición dicotómica que hasta hoy en día se mantiene por los grupos más radicales como bandera de batalla frente a cualquier proyecto de minería en esta área. La amenaza de la minería y su contaminación se reforzó por las evidencias de contaminación en el Río Surata, fuente abastecedora del área metropolitana de Bucaramanga, en el cual se había encontrado presencia de mercurio y cianuro proveniente de las tradicionales explotaciones mineras en los municipios Vetás y California.

El resultado más palpable que generó esta campaña fue el desistimiento público que hizo la compañía Greystar de continuar solicitando el permiso para la explotación en marzo del 2011 (*El Espectador*, 2011) y la posterior negación de la licencia ambiental por parte del entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en mayo de ese mismo año, a través de su Resolución 1015. Se configuró, entonces, un escenario puntual en el que los actores sociales lograron posicionar ante la población de la región y la opinión pública del país el proyecto Angosturas como una amenaza sobre el páramo de Santurbán y su recurso hídrico.

Posteriormente, los planes nacionales de desarrollo se convirtieron en mecanismos jurídicos para ratificar esta posición proteccionista sobre estos ecosistemas. En el 2011 se promulgó la Ley 1450, por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, que en su artículo 202 prohibió de forma explícita las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos y minerales en estos ecosistemas, incluyendo las actividades agropecuarias.

De esta forma se estableció la obligación de delimitarlos a escala 1:25.000, con el fin de determinar con mayor detalle sus límites y definir así el área de prohibición.

Cuatro años más tarde, mediante la Ley 1753, se expidió el Plan Nacional de Desarrollo para el periodo 2014-2018 en el que, si bien se reiteró la prohibición de realizar este tipo de actividades en estos ecosistemas, se estableció una excepción a estas prohibiciones. El parágrafo 1º del artículo 173 de esta ley reglamenta que, aunque las actividades mineras y de hidrocarburos están prohibidas, las que contaran con contrato o licencia ambiental antes del 2010 para minería y 2011 para hidrocarburos podrían ejecutarse hasta su terminación. Este parágrafo, que fue demandado junto con otros apartes de esta ley, la Corte Constitucional lo declaró en su mayor parte inexecutable en su sentencia C-035-16 del 2016, con base en los siguientes argumentos, entre otros:

- Multiplicidad de “disturbios” o factores amenazan los páramos en Colombia como el fuego, la ganadería, la agricultura, la minería a cielo abierto y de socavón, las plantaciones de especies exóticas, la construcción de obras civiles, el corte de matorrales para leña, la presencia de especies invasoras y la cacería.
- Existe un déficit de protección jurídica sobre los ecosistemas de páramo.
- Al ser ecosistemas que se desarrollaron aislados y en condiciones climáticas estables y libres de factores de perturbación exógena, su recuperación después de una afectación significativa es prácticamente imposible.
- Los páramos son ecosistemas estratégicos por ser sumideros de carbono y por los servicios ambientales que prestan, como el abastecimiento de agua para ciudades grandes y medianas. Al ser el agua un derecho fundamental que garantiza el ejercicio de otros derechos, el Estado tiene la obligación de garantizar su disponibilidad, accesibilidad y calidad.

Un elemento significativo en esta sentencia, que servirá de base para posteriores pronunciamientos, es el carácter estratégico que se consolida para estos ecosistemas en la doctrina constitucional colombiana, que en palabras de la misma Corte y en las de muchas autoridades científicas y académicas, proviene de su importante papel en la provisión del recurso hídrico del que

se abastece gran parte de la población colombiana. Este gran valor otorgado a los bienes y servicios ambientales que proveen los páramos se consolida como una apreciación compartida por amplios grupos de la sociedad y por las autoridades del Estado, en total sintonía con el proceso dado en otras latitudes, a tal punto de que ni siquiera los sectores o grupos en mayor contraposición a estas medidas proteccionistas, o que son afectados en sus intereses económicos y de propiedad, pueden hoy desconocer de forma pública el valor y la necesidad de protección de estos ecosistemas.

Otro hito en este proceso es que, con la promulgación de la Resolución 2090 del 2014 expedida por el Ministerio de Ambiente, se delimitó la jurisdicción de los páramos de Santurbán y Berlín, acto mediante el cual se definieron cerca de 98.000 hectáreas en las cuales se incluyó la ya establecida prohibición de actividades mineras, de hidrocarburos, agrícolas y la ganadería, en concordancia con los precedentes normativos ya revisados. Este fue el primer páramo delimitado, pero para mediados del 2018 se expedieron las resoluciones que delimitaban 36 de los 37 páramos del país. Sin embargo, varios actores y grupos sociales, como la Corporación Colectivo de Abogados Luis Carlos Pérez (CCALCP) y miembros del Comité por la Defensa del Agua y el Páramo de Santurbán, presentaron una demanda con el objetivo de que se realizara nuevamente el ejercicio de delimitación del Páramo de Santurbán-Berlín, puesto que en su concepto se sustrajeron cerca de 30.000 hectáreas de la delimitación establecida en dicha resolución, además de la falta de concertación con las comunidades. En mayo del 2017 la Corte Constitucional profirió la Sentencia T-316 a través de la cual dejó sin efecto dicha resolución y con ello la delimitación de este páramo, argumentando que fue expedida sin contar con la debida y amplia participación de las comunidades afectadas.

En los argumentos que esbozó la Corte Constitucional en esta nueva sentencia vale la pena resaltar la preeminencia de la protección del páramo en la tensión inevitable que surge entre la protección de estas zonas y el derecho al trabajo y al uso del territorio por parte de sus pobladores, en gran parte explicado por el mayor beneficio público que se genera al proteger este ecosistema:

El presente caso ha puesto en evidencia el conflicto que existe entre la necesidad de protección ambiental de los páramos y las actividades productivas en esas zonas. La garantía de la conservación de esos ecosistemas implica la afectación de las labores económicas que sirven de sustento a las poblaciones que allí habitan. Esa situación abre un dilema entre el ambientalismo y el progreso económico. En la Sentencia C-035 de 2016, la Corte resolvió esa disyuntiva a favor de los recursos naturales y en pro del desarrollo sostenible.

Se reafirma el carácter estratégico de estos recursos en los fundamentos y en el alcance de su decisión, en la misma línea del argumento discursivo hasta ahora posicionado:

14.4.2. La disponibilidad de agua potable es el servicio ecosistémico más importante del páramo, debido a que ese bioma incluye los nacimientos de varios afluentes de este líquido utilizado para el consumo humano. Ello sucede en ciudades como Bogotá, Bucaramanga o Medellín.

Además, dichos nichos ecológicos abastecen de agua a más del 70% de la población colombiana.

(...)

19.5. Como se expuso en esta providencia (ver supra 14), los páramos son ecosistemas estratégicos para la regulación hídrica, retención de aguas y conservación de la biodiversidad.

En el alcance de su decisión, la Corte además refuerza la validez del concepto técnico del Instituto Alexander Von Humboldt en este proceso, introduciendo la zona de transición del bosque alto andino como otra de las partes del ecosistema que se deben incluir en los mecanismos de protección del páramo.

Con base en el desarrollo de los hechos en el caso del páramo de Santurbán, de los planteamientos expuestos, de los actores involucrados y de las acciones que se materializaron, puede hablarse de que hasta cierto punto se han desarrollado los elementos característicos de un proceso de *securitización* en el ámbito local, pero que ha pasado en algunos momentos y desde ciertas perspectivas a un proceso nacional. Primero, es claro que la concepción del páramo de Santurbán, como un ecosistema estratégico para la región, indispensable para la provisión del agua que allí se consume, es una idea ampliamente aceptada y profundamente arraigada entre sus pobladores y, en particular, en la ciudad de Bucaramanga, al punto de que es un supuesto poco discutible, incluso entre los actores que abogan por el desarrollo de actividades económicas en esta área. El páramo de Santurbán y particularmente el agua que provee para el consumo humano se configura como el objeto de referencia en este proceso.

En segundo lugar, la disposición de una amenaza existencial muy definida: la afectación significativa del recurso hídrico por el desarrollo de actividades económicas, especialmente de minería. Dicha amenaza –que ha sido latente en el territorio debido a la condición geológica de la zona– y que incluso se ha materializado desde hace mucho tiempo por la permanente actividad minera en varios municipios ubicados en este páramo, ha adquirido una connotación de existencial en la medida en que se aumenta la evidencia científica de su impacto

sobre las fuentes hídricas y se han anunciado proyectos industriales en la zona, que han sido evaluados como catastróficos por parte de distintos actores sociales institucionales. Otro aspecto es que existen actores *securitizadores* y actores funcionales, que en este caso no son fácilmente identificables porque en el desarrollo del proceso se han involucrado multiplicidad de sectores que rápidamente han compartido la misma narrativa, la cual es por lo menos difícil de debatir en una sociedad interesada actualmente por los asuntos ambientales.

En este proceso se han visto involucradas autoridades locales como alcaldías, gobernaciones y corporaciones autónomas; nacionales como los Ministerios de Ambiente y de Minas; sociales como las distintas ONGs y asociaciones de ciudadanos, además de los medios de comunicación. Si se analizan cronológicamente los hechos, teniendo en cuenta que uno de los hitos en el proceso era consolidar el páramo y su recurso hídrico como un recurso estratégico y amenazado, se puede afirmar que los actores involucrados con las acciones que se tomaron en ese momento para bloquear la iniciativa del proyecto Angosturas de la empresa Greystar son precursores del movimiento securitizador que se siguió manifestando desde este momento.

Además, se encuentra que también lo fueron los científicos y las universidades, que para ese entonces difundían los riesgos de la minería en dicho ecosistema, y las organizaciones fundadoras del Comité por la Defensa del Agua y el Páramo de Santurbán, que fueron las primeras en solicitar acciones concretas por parte de las autoridades ambientales regionales y nacionales, y en organizar movilizaciones de la población para presionar la negación de las autorizaciones requeridas para la ejecución de este proyecto minero, como en efecto ocurrió (Flórez, M., 2012). Este comité participó también en los análisis y demandas que dieron origen a los pronunciamientos de la Corte Constitucional y ha sido uno de los actores más estables en el tiempo en su posición de movilizador de la población, actividades que se siguen realizando casi diez años después de su creación (la última marcha se realizó el 10 de mayo de 2019), lo que demuestra también que el mensaje ha llegado y se ha establecido en la audiencia objetivo, que en este caso corresponde a las poblaciones de las ciudades y municipios que surten sus acueductos de las fuentes que nacen en este páramo, y la opinión pública nacional.

Se puede, entonces, hablar de un proceso de *securitización*, ya que más allá de que exista un claro objeto de referencia y una verdadera amenaza, que es discutida por algunos sectores, ha sido muy claro cómo los actores involucrados presentaron esta amenaza con el carácter de existencial, proyectando un impacto catastrófico sobre el recurso hídrico si se llegasen a desarrollar

actividades mineras en este ecosistema, dándole a estos posibles impactos la connotación de asunto de seguridad hídrica para el Área Metropolitana de Bucaramanga y para la región.

Estado actual y perspectivas

Si bien estos casos podrían leerse como ejercicios inmersos en los debates políticos tradicionales, el hecho de que el recurso hídrico haya adquirido un carácter de elemento indispensable para la seguridad y el desarrollo en las audiencias objetivo en las narrativas generadas y que haya motivado algunas acciones sin precedentes, los ubica por lo menos como procesos hacia la *securitización* del recurso hídrico en Colombia. Aquí cobra gran relevancia la connotación que el Estado colombiano le ha dado a este recurso al incluirlo en su agenda de seguridad, además del desarrollo en la Constitución Política, las leyes y decretos en materia ambiental que se han expedido y que establecen la protección especial que debe darse al recurso hídrico y sus ecosistemas generadores, así como las sentencias que han formalizado una posición jurídica en pro de su protección.

El documento rector en materia de seguridad en Colombia es la Política de Defensa y Seguridad, que establece los lineamientos y objetivos que orientan el accionar de las instituciones que integran el sector, revelando los intereses nacionales que se buscan asegurar. En este sentido, es claro que el recurso hídrico había tenido un papel poco importante en esta política hasta ese momento. En la Política de Defensa y Seguridad Democrática del año 2003 y en la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad del año 2011 no se hace referencia directa a la protección de este recurso ni a su carácter de indispensable o estratégico. Posteriormente, en la Política de Defensa y Seguridad del año 2015, se estableció apoyar la mitigación de los efectos del cambio climático, la atención de desastres naturales y la protección de ecosistemas como un objetivo del Sector Defensa, incluyendo por primera vez las fuentes de agua dentro de los ecosistemas que se debían proteger, aunque de forma secundaria.

Sin embargo, la Política de Defensa y Seguridad (PDS) del año 2019 (Ministerio de Defensa Nacional, 2019) incluye de manera explícita el agua, la biodiversidad y el medioambiente como activos estratégicos de la nación, los cuales conforman un “interés nacional principal y prevalente”, sobre los que se debe desarrollar una especial protección y defensa contra las amenazas, como su devastación por actividades ilícitas y las que puedan presentarse por situaciones de escasez futura.

De esta manera se evidencia, desde el punto de vista narrativo, que la preservación y defensa del agua ha adquirido la categoría de objetivo estratégico, dejando de ser un objetivo marginal y complementario, lo cual refleja la creciente relevancia que adquirió en el discurso del aparato estatal y en la conciencia de la población. Así se materializa de una forma muy clara, por lo menos desde el punto de vista discursivo, otra evidencia de un proceso de *securitización* del recurso hídrico por parte del Estado.

En abril del 2019 se lanzó oficialmente la campaña “Artemisa”, cuyo principal objetivo es detener la deforestación ilegal para recuperar ecosistemas como los bosques y la selva tropical húmeda, que se ejecuta como una operación conjunta de los ministerios de Defensa y de Ambiente, en colaboración con la Fiscalía General de la Nación. Dicha campaña se adelanta en el marco de la PDS colombiana, destinando el 10% de los nuevos reclutas del Ejército Nacional a batallones que tendrán como prioridad la defensa y protección de los recursos naturales (*El Espectador*, 2019). De esta manera se han materializado dos de las acciones más claras en la historia reciente, del involucramiento de las fuerzas de seguridad colombianas en asuntos medioambientales, en concordancia con procesos que en este mismo sentido han tenido otros países de la región con amplia riqueza en términos de este tipo de recursos, como es el caso de Brasil.

Si bien es cierto que existe una corriente que critica la cada vez más frecuente inclusión de asuntos medioambientales en las agendas de seguridad –entre otros– ya que este movimiento no asegura que los problemas reales que aquejan al medioambiente sean abordados de una forma técnica y buscando su solución real, es también un hecho que la dinámica mundial de defensa del medioambiente y el mayor conocimiento sobre la importancia de este en la sostenibilidad de la civilización humana, ha facilitado que actos discursivos y narrativas políticas sean aceptadas más rápido por la ciudadanía en general. Colombia no es ajena a estas dinámicas, en donde multiplicidad de actores en defensa del ambiente, día tras día, posicionan un mensaje de alarma y llamado al actuar frente a las problemáticas ambientales; es entonces apenas lógico que este mensaje sea ampliamente compartido en la sociedad y posteriormente en las esferas políticas.

Un recurso como el agua es para cualquier persona o Estado un elemento vital, no solo porque garantiza su supervivencia física sino porque permite el desarrollo de muchas otras actividades y el ejercicio de muchos derechos, y en las condiciones actuales debe ser considerado cuando menos como un recurso estratégico; no se debe olvidar que para nuestro país, que posee un 5% del agua del mundo, el agua representa la columna vertebral de la generación de energía

eléctrica y, por ende, la base de la actividad económica; el sustento de la población a través de su consumo directo o de la producción de alimentos; el soporte de los ecosistemas y su biodiversidad, así como una clara ventaja comparativa frente a otros Estados. Naciones en diferentes continentes, incluyendo varios de nuestros vecinos, han otorgado desde hace mucho tiempo al agua un carácter de interés nacional, motivo por el cual, que nuestro país lo haga, es un paso natural que debía dar el Estado colombiano en la consolidación de una posición de defensa y protección, máxime cuando las proyecciones futuras vislumbran situaciones más recurrentes de escasez y, muy posiblemente, de disputas y conflictos alrededor de este importante recurso.

Conclusiones

A continuación, se resaltan los principales hallazgos y reflexiones establecidas a lo largo de la presente investigación:

- Cerca del 70% de la energía del país se genera a partir del recurso hídrico, razón por la cual las fuentes que alimentan los embalses son estratégicas para el Estado colombiano desde el punto de vista económico. En este sentido se pudo evidenciar que existe una alta concentración geográfica de las fuentes abastecedoras de este sistema, ya que en solo 16 de las 311 subzonas hidrográficas del país (5%), se genera el agua que alimenta los principales embalses para la generación de energía hidroeléctrica.
- La matriz energética del país no cambiará en el corto plazo, por las altas inversiones en infraestructura que se requieren y los bajos costos que la generación hidroeléctrica aún representa; de esta forma, para el Estado colombiano es imprescindible proteger y gestionar adecuadamente las fuentes del recurso hídrico que sostienen esta operación. La amenaza más importante para este sector, además de los problemas derivados de la alta sedimentación, radica en las disminuciones de caudales de sus fuentes abastecedoras como producto de eventos extremos de variabilidad climática, tal y como se ha evidenciado en las temporadas de ocurrencia del fenómeno del niño en los últimos años.
- Por su naturaleza, el abastecimiento de agua para el consumo humano debería ser el uso primordial del recurso hídrico en Colombia y en cualquier estado. Al igual que sucede en la generación de energía, el sistema de abastecimiento de las principales ciudades del país se encuentra concentrado en pocas subzonas hidrográficas y en pocas empresas prestadoras del servicio de acueducto; muestra de ello es que solo en 6 de las 311 subzonas hidrográficas del país se genera el agua que abastece los embalses más

representativos para el suministro de agua para consumo humano de las principales ciudades del país, lo que equivale a un 2%.

- Las amenazas más importantes que se ciernen sobre los recursos hídricos estratégicos para el consumo humano son el aumento de la presión de la demanda como resultado de incrementos de la población en los principales centros urbanos, así como por el posible incremento del consumo per cápita debido al aumento sostenido en la temperatura en la mayor parte del país. Esta situación será más evidente en las ciudades de la costa caribe colombiana, en donde se prevén los mayores incrementos en las temperaturas y mayores disminuciones en los niveles de precipitación en lo que resta del presente siglo.
- El sector agrícola es el mayor demandante de agua en el país; sin embargo, a diferencia que los sectores de la energía y el consumo doméstico, la naturaleza dispersa de las áreas y las unidades de producción agrícola hace muy difícil una aproximación orientada a determinar cuerpos de agua específicos y su nivel de importancia. Dadas estas condiciones, son las zonas y subzonas hidrográficas las unidades más adecuadas para tratar de determinar con algún grado de especificidad las áreas en donde se encuentra el recurso hídrico estratégico para este sector.
- Aunque en la actualidad la deforestación no es un fenómeno que se esté presentando de forma intensiva en la mayoría de subzonas hidrográficas estratégicas seleccionadas en el presente trabajo, es un fenómeno que tiene un alto potencial de amenazar las fuentes de agua para el sector agrícola, que se encuentra más disperso en el territorio nacional y de generar un alto impacto en áreas estratégicas para la generación de agua como lo son los páramos y las zonas de bosque alto andino.
- A partir de los casos revisados, se puede afirmar que en el país se han ido desarrollando procesos de *securitización* del recurso hídrico, los cuales han sido precedidos o fortalecidos por amplios debates en la esfera política; estos *movimientos securitizadores* han terminado en un profundo arraigo en la audiencia objetivo de la narrativa del objeto amenazado, y se han materializado acciones que podrían considerarse inéditas para cada una de las situaciones revisadas. Aunque dichos casos se han presentado en los niveles locales o regionales, han tenido trascendencia a nivel nacional debido en parte a la amplia cobertura mediática que se les ha dado y permiten confirmar que el agua es un recurso sobre el que es relativamente fácil despertar pasiones y posiciones radicales en la población, razón por la cual se puede considerar como un objeto de referencia que en la actualidad puede ser fácilmente *securitizable*.
- El claro desarrollo normativo y de doctrina constitucional en el país, así como la tendencia mundial a que la ciudadanía en general asuma posiciones

cada vez más garantistas sobre los asuntos medioambientales –en particular sobre recursos como el agua–, posibilita que narrativas de protección y de amenazas existenciales sobre estos asuntos se posicionen de manera más fácil y en una mayor cantidad de personas. Esta condición debe ser vista con sumo cuidado puesto que, desde los críticos de la *securitización* y desde sus propios teóricos, esta debe ser siempre vista como un último recurso que siempre deberá ser transitorio, en caso de ser utilizado.

- La condición de creciente importancia que ha adquirido el recurso hídrico en varios países sudamericanos, así como las amenazas comunes que se ciernen sobre ellos, entre las que se encuentran la variabilidad climática y las mayores presiones de la demanda e incluso posibles intereses foráneos, permiten pensar que es posible la estructuración de un complejo de seguridad en los términos definidos por la Escuela de Copenhague.
- Es evidente que el recurso hídrico ha adquirido un alto valor para el Estado colombiano con el paso del tiempo, muy en sintonía con las tendencias mundiales en materia de seguridad. La evolución de su carácter estratégico, que se ha evidenciado desde comienzo del siglo XXI, y el hecho de que en la actualidad se defina de manera explícita como parte del interés nacional según lo establecido en la Política de Defensa y Seguridad, permite afirmar que es un recurso claramente integrado en la agenda de seguridad colombiana y que el Estado ha participado de forma activa en un movimiento hacia su *securitización*.

Bibliografía

1. Ardila, F.; Valoyes, E. y Melo, M. (2013). Documento nacional hábitos y prácticas alimentarias. Bogotá: Contrato interadministrativo No. 918 de 2012 entre el Ministerio de Educación Nacional y la Universidad Nacional de Colombia. Recuperado de: https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-336866_archivo_pdf_UNAL_habitos_alimentarios.pdf.
2. Ballesteros, M.; Arroyo, V. y Mejía, A. (2015). Inseguridad económica del agua en Latinoamérica: de la abundancia a la inseguridad. Memorias del VII Foro Mundial del Agua, Banco de Desarrollo de América Latina, Venezuela. Recuperado de: <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/787>.
3. Balzacq, T. (2005). The three faces of securitization: political agency, audience and context. *European journal of international relations*, 11(2), 171-201.
4. Barnett, J. (2001). *The meaning of environmental security: ecological politics and policy in the new security era*. Londres, Reino Unido: Zed Books.
5. Beck, U. (2006). Living in the world risk society: a Hobhouse Memorial Public Lecture given on Wednesday 15 February 2006 at the London School of Economics. *Economy and society*, 35(3), 329-345.
6. Biswas, N. R. (2011). Is the environment a security threat? Environmental Security beyond Securitization. *International Affairs Review*, 20(1). Recuperado de <http://iar-gwu.org/sites/default/files/articlepdfs/Niloy%20Biswas%20-%20Is%20the%20Environment%20a%20Security%20Threat.pdf>.
7. Bruckmann, M. (2012). La centralidad del agua en la disputa global por recursos estratégicos. *América Latina en Movimiento*, 473, 9-13.
8. Buzan, B., Waever, O., De Wilde, J. (1998). *Security: a New Framework for Analysis*. Boulder Colorado, Estados Unidos: Lynne Rienner Publishers.
9. Cadena, J. (2011). Geopolítica del agua en Colombia: la seguridad humana frente a los intereses transnacionales. *Revista CIFE*, 13(19), 127-150.
10. Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) (2017). *Evolución de las coberturas de los servicios de acueducto y alcantarillado (1985-2013). 20 años. Regulación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo en Colombia*, 50-59. Recuperado de: <http://www.cra.gov.co/seccion/prensa/publicaciones.html>.
11. Departamento Nacional de Estadística (DANE) (2011). *Estimaciones de población 1985-2005 y proyecciones de población 2005-2020*. Recuperado de: www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/proyepobla06_20/Municipal_area_1985-2020.xls.
12. De Paula, G. (2006). El control sobre los recursos naturales, la seguridad y el conflicto en los países de América del Sur. Centro Argentino de Estudios Internacionales. Recuperado de: <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2007/00858.pdf>.
13. Dimas, L. (2006). Agua: recurso estratégico para nuestro crecimiento económico y progreso social. Situación y desafíos. Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social.
14. Domínguez, E. A., Rivera, H. G., Vanegas, R. y Moreno, P. (2008). Relaciones demanda-oferta de agua y el índice de escasez de agua como herramientas de evaluación del recurso hídrico colombiano. *Revista de la Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales*, 32(123), 195-212.
15. Duque, J. C., Gutiérrez, D., Betancourt, A., y Patiño, J. (2013). *Análisis de la distribución espacial de la reducción en la demanda de agua potable como efecto de políticas de ahorro en su consumo en el área metropolitana del Valle de Aburrá*. Centro de Investigación Económicas y Financieras, Documentos de trabajo, 13-22.

16. *El Espectador* (2011). Minera Greystar desiste de explotar el oro en páramo de Santurbán Economía. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/noticias/economia/minera-greystar-desiste-de-explotar-el-oro-paramo-de-sa-articulo-257566>.
17. *El Espectador* (2019). Cerca de 10.000 militares cuidarán el medioambiente y la biodiversidad del país. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/cerca-de-10000-militares-cuidaran-el-medioambiente-y-la-biodiversidad-del-pais-articulo-859666>.
18. Fernández, C. (1999). El agua como fuente de conflictos: repaso de los focos de conflictos en el mundo. *Revista CIBOD d'Afers Internacionals*, (45-46), 179-194.
19. Guevara, G. (2014). Evaluación ambiental estratégica para cuencas prioritarias de los andes colombianos: dilemas, desafíos y necesidades. *Acta biológica colombiana*, 19(1), 11- 24.
20. Gutiérrez, J. (2015). Geopolítica, recursos naturales y zonas estratégicas en Colombia. Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) (2012).
21. Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) (2012). *Glaciares de Colombia: más que montañas con hielo*. Bogotá: IDEAM. Recuperado de: http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/022428/Glaciares_web.pdf.
22. Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) (2013). *Zonificación y codificación de unidades hidrográficas e hidrogeológicas de Colombia*. Bogotá: IDEAM.
23. Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) (2015). *Estudio Nacional del Agua 2014*. Bogotá: IDEAM. Recuperado de: http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/023080/ENA_2014.pdf.
24. Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), Departamento Nacional de Planeación (DNP), Ministerio de Relaciones Exteriores (2015). *Nuevos escenarios de Cambio Climático para Precipitación y Temperatura para Colombia 2011-2100 Herramientas Científicas para la Toma de Decisiones - Estudio Técnico Completo: Tercera Comunicación Nacional de Cambio Climático*. Bogotá: IDEAM. Recuperado de: http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/022964/documento_nacional_departamental.pdf.
25. Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) (2019). *Estudio Nacional del Agua 2018*. Bogotá: IDEAM. Recuperado de: http://www.andi.com.co/Uploads/ENA_2018-comprimido.pdf.
26. International Energy Agency (IEA) (2018). *Key World Energy Statistics 2018*. Paris: IEA.
27. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2013). *Plan Hídrico Nacional*. Recuperado de: <https://www.minambiente.gov.co/index.php/ambientes-y-desarrollos-sostenibles/gestion-integral-del-recurso-hidrico>.
28. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2010). *Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico*. Recuperado de: <https://www.minambiente.gov.co/index.php/ambientes-y-desarrollos-sostenibles/gestion-integral-del-recurso-hidrico>.
29. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2014). *Programa Nacional de Aguas Subterráneas (PNASUB)*. Recuperado de: <https://www.minambiente.gov.co/index.php/ambientes-y-desarrollos-sostenibles/gestion-integral-del-recurso-hidrico>.
30. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2015). *Sistema de Información del Recurso Hídrico (SIRH)*. Recuperado de: <https://www.minambiente.gov.co/index.php/ambientes-y-desarrollos-sostenibles/gestion-integral-del-recurso-hidrico>.
31. Ministerio de Defensa Nacional (2019). *Política de Defensa y Seguridad 2019*. Bogotá: MDN. Recuperado de: https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/politica_defensa_seguridad2019.pdf.

32. Office of the Director of National Intelligence (ODNI) (2012). *Global Water Security Intelligence community assessment*. Recuperado de: https://www.dni.gov/files/documents/Special%20Report_ICA%20Global%20Water%20Security.pdf.
33. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2016). *Extracción de agua por sectores, alrededor de 2010*. Recuperado de: http://www.fao.org/nr/water/aquastat/tables/WorldData-Withdrawal_esp.pdf.
34. Osejo, A. y Ungar, P. (2017). ¿Agua sí, oro no? Anclajes del extractivismo y el ambientalismo en el páramo de Santurbán. *Universitas Humanística*, 84, 143-166.
35. Parra-Romero, A., y Gitahy, L. (2017). Movimiento social como actor-red: ensamblando el Comité para la Defensa del Agua y del Páramo de Santurbán. *Universitas Humanística*, 84, 113-139.
36. Profamilia, Instituto Nacional de Salud, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2013). *Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia, ENSIN-2010*. Fecha de consulta: 1 de octubre de 2013. Disponible en: <http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/PortalICBF/NormatividadGestion/ENSIN1/ENSIN2010>.
37. Ramírez, M. E., y Yepes, M. J. (2011). Geopolítica de los recursos estratégicos: conflictos por agua en América Latina. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 6(1), 149-165.
38. Rees, J. A. (2002). Riesgos y Gestión Integrada de Recursos Hídricos. *TEC Background Papers*, 6. Global Water Partnership.
39. Sarmiento, C., y León, O. (eds.) (2015). *Transición bosque-páramo. Bases conceptuales y métodos para su identificación en los Andes colombianos*. Bogotá: Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt.
40. Segrelles, J. A. (2007). *Geopolítica del agua en América Latina: dependencia, exclusión y privatización*. Ponencia presentada en el XVI Simposio Polaco-Mexicano, Universidad de Varsovia, Polonia. Recuperado de: <https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/2216/3/Agua-Am%3a9rica%20Latina.pdf>.
41. Trombetta, M. (2006). The securitization of the environment and the transformation of security. En *6th Standing Group on International Relations Conference*, Turin, Italia. Recuperado de: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.408.7689&rep=rep1&type=pdf>.
42. Unidad de Planeación Minero Energética (UPME) (2018). Boletín estadístico de minas y energía 2016-2018. Bogotá: UPME.
43. Vega, R. (2012). Colombia y geopolítica hoy. *El Ágora USB*, 12(2), 367-402.
44. Villamil, J. (2013). El avance de la gran empresa transnacional sobre el territorio Geopolítica de los bienes naturales en Colombia. *Cuadernos del GESCAL*, 1(1), 118-133.
45. Wendle, J. (2016). Syria's Climate Refugees. *Scientific American*, 314(3), 50-55.
46. Weinthal, E., Zawahri, N., y Sowers, J. (2015). Securitizing Water, Climate, and Migration in Israel, Jordan, and Syria. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 15(3), 293-307.
47. White, C. (2012). *Understanding water scarcity: Definitions and measurements*. *Global Water Forum*. Recuperado de: <http://www.globalwaterforum.org/2012/05/07/understanding-water-scarcity-definitions-and-measurements/>.
48. Williams, M. (2003). Words, images, enemies: Securitization and international politics. *International studies quarterly*, 47(4), 511-531.

Buen vivir y comercio justo: estudio de caso de los pequeños caficultores en Ubaque-Cundinamarca¹

DIANA MILENA CARVAJAL ARDILA^{2,*}

Resumen

El presente documento tiene como propósito mostrar los avances que se han tenido en el Proyecto de Investigación Institucional de la Universidad de San Buenaventura, sede Bogotá en torno al Buen Vivir en el municipio de Ubaque. Este avance, en particular, se concentra en la pregunta de si existe o no comercio justo en torno a la actividad cafetera presente en la región desde la transición de la vocación productiva de cultivos tradicionales a partir de la crisis del agro colombiano que persiste causada, entre otras cosas, por la alta competitividad en el mercado a raíz de los Tratados de Libre Comercio (TLC), la poca rentabilidad y los altos costos de producción. Esto incide en que la calidad de vida de los campesinos se deteriore por la caída de los precios de sus productos, dado que no perciben los ingresos necesarios para cubrir la inversión hecha para el desarrollo de esta actividad económica, que les genera pérdidas, a pesar que el país se proyecta como una despensa agrícola por excelencia, donde el sector agropecuario se constituye como uno de los motores de la economía.

En este caso particular se concluye, de las entrevistas semiestructuradas realizadas en una muestra focalizada, que la respuesta preliminar es que no hay conocimiento del concepto de comercio justo entre los agricultores de Ubaque y que el comercio del café

¹ Artículo de investigación, del proyecto Sumak Kawsay, Oriente de Cundinamarca y Nariño.

² Profesional en Relaciones Internacionales, Universidad de San Buenaventura, Colombia; Investigadora del proyecto Sumak Kawsay, Oriente de Cundinamarca y Nariño.

* dmcavajal@academia.usbbog.edu.co.

Fecha de recepción:
8 de abril de 2019.

Fecha de aceptación:
20 de junio de 2019.

Para citar este artículo:
Carvajal, D. (2019). Buen vivir y comercio justo: estudio de caso de los pequeños caficultores en Ubaque-Cundinamarca. *Perspectivas en inteligencia*, 11(20): 207-216.

claramente beneficia a los intermediarios y perjudica la sostenibilidad del territorio, ya que se recurre a variedades de café que llevan al abandono de las que se articulan mejor con la biodiversidad de la zona.

Palabras clave: antidrogas, políticas públicas, prevención, Estado y sustancias psicoactivas.

Clasificación JEL: I28, I38, I18.

Good living and fair trade: case study of the small coffeeers in Ubaque-Cundinamarca

Abstract

The purpose of this paper is show the progress or the Institutional Research Project of the University of San Buenaventura, Bogotá headquarters, around Good Living in the Municipality of Ubaque. This advance, in particular, focuses on the question of is there or not fair trade around coffee activity since the transition of the productive vocation of traditional crops from the colombian agricultural crisis that persists caused, among other things, by the very competitive market as a result of the free trade agreements (FTA), low profitability and high production costs. This affects that the quality of life of the peasants deteriorates due to the fall in the prices of their products, since they do not receive the necessary income to cover the investment made for the development of this economic activity, which generates losses, despite that the country is projected as an agricultural pantry par excellence, where the agricultural sector constitutes itself as one of the engines of the economy.

In this particular case, it is concluded, from the semi-structured interviews carried out in a focused sample, that the preliminary answer is that there is no knowledge of the concept of fair trade among farmers in Ubaque and that the coffee trade clearly benefits intermediaries and harms the sustainability of the territory, since coffee varieties are used that lead to the abandonment of those that are better articulated with the biodiversity of the area.

Keywords: Anti-drugs, public policies, prevention, State and psychoactive substances.

JEL classification: I28, I38, I18.

Introducción

La Facultad de Ciencias Políticas y Jurídicas de la Universidad de San Buenaventura - sede Bogotá, a través del grupo de investigación Sumak Kawsay Oriente de Cundinamarca y Nariño ha desarrollado, desde el 2016, proyectos de investigación-acción con un impacto comunitario en los municipios del oriente cundinamarqués –inicialmente en Choachí–, con el propósito de promover el *buen vivir* desde el ámbito social, político, cultural, y ambiental. Iniciando el primer semestre de 2017, el campo de acción se extendió al municipio de Ubaque, en donde se estructura un trabajo con la comunidad, desarrollando un diagnóstico de las diferentes problemáticas que aquejan a sus integrantes y, como principal hallazgo, se encuentra que los campesinos siguen sumergidos en la crisis que afecta al sector agropecuario en Colombia.

Como un nuevo reto de transición hacia un paradigma contemporáneo –en donde cobra un papel relevante la transformación y la construcción de una alternativa surgida de la noción de que el desarrollo no está sustentado de forma monolítica en el crecimiento económico ni tampoco se concibe de una manera lineal–, surge una lucha por las formas propias de vida de las comunidades campesinas frente a la globalización y a las decisiones centralistas que las amenazan con el desplazamiento económico, la pérdida de sus relaciones sociales, pero también de sus propios saberes. Así, esta investigación tiene como soporte los conceptos que se derivan del marco teórico de las teorías poscoloniales que, en palabras de Gudynas (2011), se trata de un proceso para, “por un lado descolonizar los saberes para abandonar la superioridad occidental, y por otro lado respetar la diversidad de las demás culturas, sin jerarquías de una sobre otra”.

La propuesta de vida o del buen vivir es tan amplia a partir de sus tres ejes principales, que abarca temas como la bio-construcción, la siembra, la alimentación, el consumo consiente, el diálogo de saberes, la espiritualidad, el comercio justo, entre otros, siendo este último el punto de partida del presente estudio, el cual se ha definido como:

+Una asociación comercial, basada en el diálogo, la transparencia y el respeto, que busca una mayor equidad en el comercio internacional. Contribuye al desarrollo sostenible al ofrecer mejores condiciones comerciales y garantizar los derechos de los productores y trabajadores marginados, especialmente en el Sur. (Working Together For a Fairer Word, 2018)

Esto representa una oportunidad para que los campesinos caficultores del municipio de Ubaque accedan este sistema comercial, “basado principalmente

en la ética y el desarrollo de una conciencia humana más solidaria y justa” (Forero, 2011, pp. 55-63) dado que, como fundamento para resolver en parte esta situación, este tipo de comercio se constituye en uno de los grandes retos de las relaciones internacionales con miras a constituir una globalización justa, donde haya equilibrio entre lo global y lo local en el marco de la sostenibilidad ambiental, económica y social. Una sostenibilidad que debe estar enmarcada en el desarrollo sostenible, tal como se ha planteado desde las conferencias internacionales ambientales de Estocolmo en 1972, de Rio de Janeiro 1992 y, en los últimos años, en las metas buscadas por los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), donde se integran el desarrollo del ser humano con el de las relaciones internacionales y la sustentabilidad.

Planteamiento del problema

La fuente principal de ingresos, para la mayoría de sus habitantes de las zonas rurales, es la agricultura, puesto que se benefician de la variedad de productos que se pueden cultivar en los diferentes pisos térmicos. No obstante, con la crisis, la comunidad campesina se ha visto en la necesidad de diversificar la producción de estos y encontraron en el café una alternativa que les generaba mayores ingresos. Entre el 2010 y el 2012, los campesinos ubaquenses, en alianza con la Federación Nacional de Cafeteros, incursionaron en el territorio con la siembra de cafetales de variedad Castilla en pequeñas parcelas (diferente de la variedad Arábica presente en la zona desde hace mucho tiempo), especie resistente a la roya y adaptable al clima, que además genera mayor producción y rentabilidad, en especial si se considera que el café colombiano se vende a nivel local, nacional e internacional. Poco a poco y con la asesoría de la federación, algunos campesinos fueron dejando de lado los cultivos tradicionales de pancoger y se fueron interesando por esta nueva propuesta para, finalmente, conformar la Asociación de Caficultores “Ubacafé”, con 43 afiliados, que se dedica a la comercialización de este producto.

Pregunta de investigación

Así la pregunta de investigación concreta inicial es: ¿Cuáles son las implicaciones que trajo el cambio de vocación productiva tradicional hacia el café en el municipio de Ubaque el año 2010 al 2017 para el mejoramiento de la calidad de vida de los campesinos de la mano del comercio justo y de la sostenibilidad ambiental?

Objetivo general

Reconocer de forma participativa de las condiciones objetivas y subjetivas del buen vivir en el término de relación armónica en relación consigo mismo, con los demás y con la naturaleza.

Objetivos específicos

- Analizar las condiciones económicas, sociales, y ambientales que caracterizan el comercio del café en el municipio de Ubaque.
- Interpretar las condiciones del comercio justo del comercio del café en términos del buen vivir.

Metodología de investigación

Este proyecto es de tipo cualitativo, con una metodología de investigación-acción, que utilizó como instrumentos iniciales de investigación entrevistas semiestructuradas, observaciones, lectura de documentos, tejido de palabra o diálogo entre los jóvenes y los agricultores.

El proyecto se desarrolla en tres momentos importantes:

- a. Presentación y discusión del proyecto con uno de los colegios del municipio, autoridades y habitantes de Ubaque, etapa que tuvo lugar entre junio y noviembre de 2017.
- b. Recolección de información preliminar sobre los ejes del Buen Vivir en Ubaque, proceso que se desarrolló en conjunto con un grupo de estudiantes del colegio, entre noviembre de 2017 y junio de 2018.
- c. Reflexión colectiva sobre el Buen Vivir, construcción de iniciativas y proyectos para el Buen Vivir, para lo cual se buscará el apoyo de distintas entidades locales, regionales y Nacionales. El propósito de esta fase se enfoca en que, a partir de estas iniciativas, se organizará el Consejo Juvenil de Ubaque, estamento encargado de desarrollar el plan.

Resultados preliminares

El Buen Vivir se convierte en una relación de solidaridad comunitaria, como eje central que cimienta sus bases en las costumbres compartidas en el territorio. Un

ejemplo claro de ello es la tradicional caminata Bogotá-Ubaque, que se realiza el último sábado del mes de enero desde hace 30 años y que tiene como propósito dar a conocer y despertar el territorio a través de una travesía que recorre 35 kilómetros, con una duración aproximada de ocho horas. El recorrido, través de distintos ecosistemas –como el de alta montaña ubicado en el Páramo de Cruz Verde–, se realiza en la red de caminos reales empedrados que conecta las veredas y los municipios del oriente de Cundinamarca con las ciudades de Bogotá y Villavicencio; estos caminos también llevan a la Laguna El Cacique y finalizan en Ubaque, población en donde los muisca daban inicio a una peregrinación, denominada “correr la tierra”, que incluye las lagunas sagradas de Siecha, Fúquene, Guasca y Guatavita, por ser lugares considerados como centro de adoración para rendirle culto al agua como fuente de vida y fecundidad.

La actividad también se rinde homenaje a los ilustres y valientes campesinos que hacían este recorrido con el fin de comercializar sus productos en la ciudad, desde tiempos que se remontan a la época colonial. La caminata fue fundada por el Club Los Pumas, entidad sin ánimo de lucro que, año tras año, organiza la logística del mismo. Inicialmente este recorrido llegaba hasta las veredas de Belén o Pueblo Viejo, pero considerando que anualmente se incrementaba el número de personas que realizaban el trayecto, hacia el año 1988 se toma la decisión de extenderlo hasta el casco urbano, como una forma de rendirle homenaje a la Virgen de Belén en el marco de su fiesta patronal, tradición que se mantiene hasta la actualidad y la que asistieron aproximadamente 11.800 personas este año.

Categoría 1. Condiciones de la agricultura y del agricultor

El municipio de Ubaque (Cundinamarca) cuenta con tradición ancestral ya que, en estas tierras, habitaron los Muisca y un destacado sacerdote “Jeque” llamado Pompón, quien predijo la llegada de los conquistadores españoles. Asimismo, Ubaque fue un centro de gran importancia para la oración ceremonial al espíritu del agua Sie, por su laguna sagrada considerada santuario, en donde se realizaban constantes rituales por considerar este elemento una de fuente de vida y fecundidad. Como ya se mencionó, en su laguna finalizaba el torneo anual de “correr la tierra”, una competencia que recorría las lagunas sagradas de Guatavita, Guasca, Siecha, Teusacá y Ubaque. Hacia 1651, el municipio fue fundado por el sacerdote español Custodio Lesaca y, como fruto de esta herencia colonial, quedó una red de caminos que comunican el oriente de Cundinamarca con la antigua Santa Fe (hoy Bogotá), que atraviesa varias veredas, lo que les permitía traer y llevar productos para comerciar en las plazas de mercado de la capital, a lomo de mula.

En la actualidad se mantiene presente la vocación agrícola, fuente principal de ingresos para la mayoría de los campesinos, quienes se privilegian de los diferentes pisos térmicos de la región, lo que les permiten cultivar desde papa –en las veredas altas–, hasta una variedad de cítricos en clima templado y cálido.

Con la crisis que afecta a los pequeños agricultores y a sus familias, quienes se dedican al cultivo de productos con el fin de cubrir sus necesidades básicas, estos se han visto en la necesidad de diversificar sus siembras y encontraron en el café una alternativa que les generaba mayores ingresos. Es por esto que, del 2010 al 2012, la Federación Nacional de Cafeteros desarrolló un proyecto conjunto con los campesinos ubaquenses, incursionando en la siembra de una nueva variedad de café, la variedad Castilla, mucho más resistente a la roya y adaptable al clima –a diferencia de la variedad Arábica, presente en el territorio desde hace mucho tiempo–, la cual genera mayor producción y rentabilidad, dado que se cultiva a la sombra de frutales en pequeñas parcelas, que le dan una característica especial según la altura y el micro lote. Se puede producir entre los 1.100 a 1.867 msnm lo que, adicionalmente, promueve la biodiversidad y una menor exposición a los contaminantes químicos.

Categoría 2. Condiciones del cultivo y relaciones sociales en torno al café

En una de las entrevistas Carlos Varela, mayordomo de la Finca Los Árboles del municipio de Ubaque, indicó que un rubro importante de ingresos se invierte en el pago de la mano de obra que se genera a la hora de la recolección del grano, en su caso particular, pues la producción no sólo es abundante, sino que se debe recoger en el tiempo justo pues, al dejarlo madurar mucho, pierde su calidad. Según Varela, cada jornal cuesta alrededor de \$35.000 y se van aproximadamente 106 jornales para la recolección total. Adicionalmente indica que se pierde un 40% del café recogido, cuando pasa de ser pergamino a estar listo para el consumo.

Categoría 3. Condiciones del proceso

Como los pequeños cultivadores de café no cuentan con la maquinaria necesaria para llevar a cabo las últimas etapas de la producción para que llegue al consumidor final –como son el tostado, la molienda y el empaque– es por esta razón que la Asociación Ubacafé realiza el proceso de intermediación con las trilladoras en Bogotá. Bajo estas condiciones, no existe una autonomía del campesino a la hora de darle un valor agregado a su producto y, a la vez, genera más costos, que son trasladados al consumidor final.

Categoría 4. Condiciones de comercialización

El cultivo de café cuenta con una única época de recolección en el año. Cuando esta llega, los precios del café pergamino están sujetos a variables como:

- La calidad del grano.
- El comportamiento del precio en la Bolsa de Valores de Nueva York.
- La tasa de cambio del peso colombiano frente al dólar.

Los asociados le venden a Ubacafé, entidad que les garantiza una cierta estabilidad en los precios; sin embargo, este precio puede variar dado que tardan entre ocho y quince días en pagarlo.

Conclusiones

El comercio justo, a *grosso modo*, implica una equidad, pero se evidencia una injusticia hacia los caficultores porque no reciben lo que merecen al esfuerzo de su arduo trabajo en el campo ni conocen sus derechos. Los intermediarios son los que obtienen mayor ganancia en todo el proceso, ya que tienen las máquinas y los contactos para la comercialización del café. De esta manera y tal como se evidencia en los resultados, no están dadas las condiciones para la práctica del Buen Vivir.

Se recomienda iniciar y fortalecer un trabajo con los hijos de los caficultores para que, en este proceso y a mediano plazo, se conviertan en los promotores del Buen Vivir en el territorio.

Referencias

1. Acosta, A. (2015). El Buen Vivir como alternativa al desarrollo. Algunas reflexiones económicas y no tan económicas. *Política y Sociedad*, 52(2), 299-330. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/281403295_El_Buen_Vivir_como_alternativa_al_desarrollo_Algunas_reflexiones_economicas_y_no_tan_economicas.
2. Alcaldía de Ubaque (2016). *Plan de Desarrollo Municipal (2016-2019) "Un gobierno para el progreso"*. Recuperado de: https://ubaquecundinamarca.micolombiadigital.gov.co/sites/ubaquecundinamarca/content/files/000385/19217_plan-de-desarrollo-municipal.pdf.
3. Bacon, Ch.; Méndez, E.; Gillesman, S.; Goodman, D. y Fox, J. (2008). *Confronting the coffee crisis: fair trade, sustainable livelihoods and ecosystems in Mexico and Central America*. Cambridge, MA: MIT Press. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/270882350_Confronting_the_Coffee_Crisis_Fair_Trade_Sustainable_Livelihoods_and_Ecosystems_in_Mexico_and_Central_America.
4. Carranza, C. y Rivera, R. (2016). El Buen Vivir. ¿Una alternativa al neoliberalismo? *Revista Pensamiento al margen: revista digital sobre las ideas políticas*, 4. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5709650>.
5. Coordinadora Latinoamericana y del Caribe de Pequeños Productores y Trabajadores de Comercio Justo (CLAC) (2017) *Políticas públicas para el fomento del comercio justo y solidario en América Latina: los casos de Brasil, Ecuador y Colombia, Santa Tecla, CLAC-FAIR TRADE, El Salvador*. Recuperado de: <http://clac-comerciojusto.org/wp-content/uploads/2015/04/Pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas-para-el-fomento-del-comercio-justo-y-solidario-en-Am%C3%A9rica-Latina-los-casos-de-Brasil-Ecuador-y-Colombia.pdf>.
6. Coordinadora Estatal de Comercio Justo (2014). *El comercio justo en España 2013. Diagnósticos y alternativas en clave europea*. [s.l.]: Coordinadora Estatal de Comercio Justo. Recuperado de: <http://comerciojusto.org/publicacion/el-comercio-justo-en-espana-2013-diagnosticos-y-alternativas-en-clave-europea/>.
7. Coscione, Marco (2008) *El comercio justo: una alianza estratégica para el desarrollo de América Latina*. Madrid: Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Universidad Complutense de Madrid, Los Libros de la Catarata.
8. Erazo, M. (2013). *La transición hacia el Sumak Kawsay: el caso del café en el Ecuador* (Tesis de Maestría). Quito - Ecuador: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – Programa de Estudios Socioambientales. Recuperado de: <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/xmlui/bitstream/handle/10469/5937/TFLACSO-2013MJEP.pdf?sequence=2&isAllowed=y>.
9. Escobar, A. (2012). Más allá del desarrollo: postdesarrollo y transiciones hacia el pluriverso. *Revista de Antropología Social*, 21, 23-62. Recuperado de: <https://core.ac.uk/download/pdf/38821953.pdf>.
10. Fonsale, M. (2013) ¿Cómo hacer competitivo el comercio justo? Oxfam Intermón. *Ipmark: Información de publicidad y marketing*, 799.
11. Gudynas, E. (2011). Buen vivir: Germinando alternativas al desarrollo. *América Latina en movimiento*, 462. Recuperado de: <https://www.alainet.org/es/active/48052>.
12. Gudynas, E. (2013). El malestar Moderno con el Buen Vivir: reacciones y resistencias frente a una alternativa al desarrollo. *Ecuador Debate*, 88, 183-204. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/326131361_El_malestar_Moderno_con_el_Buen_Vivir_reacciones_y_resistencias_frente_a_una_alternativa_al_desarrollo.
13. Gudynas, Eduardo (2014). El postdesarrollo como crítica y el Buen Vivir como alternativa. En Delgado, G. (coord.) (2014). *Buena Vida, Buen Vivir: imaginarios alternativos para el bien*

común de la humanidad. México: Universidad Nacional Autónoma de México - CEIICH, México, 61-95. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/326192391_El_postdesarrollo_como_critica_y_el_Buen_Vivir_como_alternativa.

14. Linton, A. (2012). *Fair trade from the ground up: new markets for social justice*. Seattle: University of Washington Press.
15. Lozano, J. (2011). El Comercio Justo, soñando con los pies en la tierra. *Retos*, 1(1). Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/312511786_El_Comercio_Justo_sonando_con_los_pies_en_la_tierra.
16. Moore, E. (2015). *El empleo del comercio justo en la industria del café – Su papel como un aspecto diferenciador para los consumidores*. Madrid: Universidad de Comillas. Recuperado de: <https://repositorio.comillas.edu/jspui/bitstream/11531/4437/1/TFG001251.pdf>. Consultado el 15 de diciembre de 2017.
17. Rebelión (2010). 25 postulados para entender el “Vivir Bien”. *Revista Rebelión*. Recuperado de: <https://rebelion.org/25-postulados-para-entender-el-vivir-bien/>.
18. Redacción Economía (2018). El crecimiento de la economía en el 2017: Hechos detrás de las cifras. *El Espectador*, 15 de febrero. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/economia/crecimiento-de-la-economia-en-2017-los-hechos-detras-de-las-cifras-articulo-739411>.
19. Universidad de Córdoba (2016). *El comercio justo una mirada al sur. Origen, redes e impactos*. Córdoba: Área de Cooperación y Solidaridad - Universidad de Córdoba.
20. Socías, A. y Doblas, N. (2005). El comercio justo: implicaciones económicas y solidarias. *CIRIEC-España Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 51. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/174/17405101.pdf>.
21. Vásquez, A. y González, P. (2013). El Buen Vivir. Sumak Kawsay: una oportunidad para imaginar otros mundos. Alberto Acosta. *Revista de Economía Mundial*, 33, 269-265. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/260373466_El_Buen_Vivir_Sumak_Kawsay_Una_oportunidad_para_imaginar_otros_mundos_Alberto_Acosta.
22. World Fair Trade Organization (2018). *Definition of fair trade*. Retrieved from: <https://wfto.com/who-we-are>.

r.esici.11(20):217-235,2019

Crisis migratoria venezolana: una amenaza a la territorialidad y seguridad del Estado colombiano¹

FERNANDO CHAVARRO MIRANDA^{2,*}

NATHALYA ALBARRACÍN^{3,**}

VLADIMIR OSORIO ISAZA^{4,**}

Resumen

Durante los últimos cuatro años, la migración venezolana ha generado problemas en la calidad de vida de aquellos venezolanos que llegan al país en condición de vulnerabilidad, y en busca de mejores condiciones económicas, sociales, laborales y sanitarias. Sin embargo, la migración representa un desafío no solo humanitario, sino una amenaza a la territorialidad soberana del Estado colombiano.

Así mismo, la migración está ligada a los factores de inestabilidad, dado que existe una instrumentalización de los migrantes por parte de los grupos al margen de la ley que afectan la seguridad del Estado. Por lo anterior, se entiende la migración como una amenaza no tradicional bajo el enfoque de la seguridad multidimensional. Por ello, para el Estado es fundamental entender este fenómeno de manera integral, es decir, generar una estrategia de manera transversal a todas las entidades del Estado que permitan minimizar los riesgos sociales y de seguridad.

Palabras clave: Venezuela, territorio, migrantes, Estado colombiano, seguridad.

Clasificación JEL: F51, F52, R23.

¹ Artículo de investigación, correspondiente a las líneas de investigación institucionales de la ESICI.

² PhD. en Administración Estratégica, Pontificia Universidad Católica de Perú. Magíster en Economía, Universidad de Los Andes. Especialista en Investigación, Universidad Santo Tomás. Especialista en Finanzas, Universidad del Rosario. Economista, Universidad de La Salle. Asesor de la Escuela de Inteligencia y Contrainteligencia, Brigadier General Ricardo Charry Solano, Colombia; Investigador Uniagustiniana; Investigador Universidad Juan de Castellanos.

* fernando.chavarro@yahoo.es; orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4711-7196>.

³ Profesional en Relaciones Internacionales, Universidad del Rosario.

* nathalya132525@gmail.com.

⁴ Magíster en Inteligencia y Contrainteligencia, ESICI; Especialista en Negocios Internacionales; Profesional en Negocios Internacionales, Escuela de Administración de Negocios, Colombia.

* vsaza35@gmail.com.

Fecha de recepción: 19 de febrero de 2019.

Fecha de aceptación: 4 de septiembre de 2019.

Para citar este artículo: Chavarro, F.; Albarracín, N. y Osorio, V. (2019). Crisis migratoria venezolana: una amenaza a la territorialidad y seguridad del Estado colombiano. *Perspectivas en inteligencia*, 11(20): 217-235.

Venezuelan migration crisis: a threat to the territoriality and security of the Colombian State

Abstract

During the last four years, venezuelan migration has generated problems in the quality of life of those Venezuelans who arrive in the country in a vulnerable condition, and in search of better economic, social, labor and health conditions. However, migration represents a challenge not only humanitarian, but also a threat to the sovereign territoriality of the Colombian State.

Likewise, groups outside the law that affect the security of the State link migration to factors of instability given that there is an instrumentation of migrants. For the above, understanding migration as a non-traditional threat under the multidimensional security approach. For this reason, it is fundamental for the State to understand this phenomenon in an integral manner, that is, to generate a strategy that is transversal to all State entities that minimize social and security risks.

Keywords: Venezuela, territory, migrants, Colombian state, security.

JEL classification: F51, F52, R23.

Introducción

La zona de frontera entre Colombia y Venezuela, se ha caracterizado por su actividad y margen de intercambio cultural. La frontera entre Colombia y Venezuela es la más extensa que comparte Colombia con 2.216 kilómetros (Rodríguez, 2009, p.2). De este modo, esta frontera constituye como un punto álgido para las migraciones constantes y también por la gran cantidad de actividades ilícitas que allí se presentan. Además, esta frontera presenta manifestaciones de sub-regionalismo o identidades alternas a los Estados, lo cual hace que la población se desligue de manera particular a lo que pasa en el resto del país; de este modo, los habitantes de la frontera, especialmente los ejes Guajira-Cesar-Zulia, Norte de Santander-Táchira y Arauca-Apure han de generar principios y normas compartidos (Bustamante, 2004). Lo anterior, se basa en su pasado común lo cual une de manera especial a los pobladores de esta zona de frontera.

Ahora bien, la política exterior de Colombia y Venezuela se ha esforzado por crear un marco más amplio de acción en sus relaciones bilaterales, dado las numerosas dificultades que presenta. Sus decisiones políticas, sobre todo desde 1960 hasta finales del siglo XX, han estado influenciadas por el realismo clásico (Ramírez, 1999), en tanto la ejecución de sus políticas se ha enfocado en “la correspondencia entre medios y fines, la distinción entre formulación y ejecución de políticas, la evaluación del costo o beneficio de algunos riesgos asumidos en cada uno de sus periodos gubernamentales” (Ramírez, 1999, p.117). En este sentido, su política exterior se ha enfocado en un análisis racional, aunque esto presenta una limitante a la hora de observar las dinámicas reales en las zonas de frontera.

Teniendo en cuenta lo anterior, es importante precisar los problemas que trae la centralidad de las decisiones políticas a la hora de considerar los problemas que comparte la zona, con actividades ilícitas tales como el lavado de dinero, el contrabando, el narcotráfico y el tráfico de armas, sumadas a la presencia de grupos al margen de la ley. Esto último, se enmarca en las decisiones centralizadas que dispone cada Estado en materia de política exterior, puesto que el actuar gubernamental se ha dado sin tomar en cuenta el desarrollo del comercio, el cambio de divisas y el intercambio agrícola. Lo anterior se plantea con base en que los proyectos de integración de políticas se han visto truncados por una relación conflictiva entre Colombia y Venezuela, que se ha visto acrecentada por los procesos migratorios de ciudadanos venezolanos a territorio colombiano, específicamente con la tercera ola de migrantes.

La ‘**primera ola**’ ocurrió entre 2000 y 2005, con un pequeño número de industriales y de políticos que se sintieron amenazados por el socialismo

del siglo XXI de Hugo Chávez. En este mismo periodo alrededor de 100.000 colombianos que huían del conflicto armado o que buscaban mejores oportunidades económicas migraron a Venezuela y muchos de ellos fueron nacionalizados por Chávez. Cuando el gobierno de Chávez despidió a 18.000 empleados de la petrolera oficial PDVSA en el 2005 y tomó su control revivió esta ola migración que encontró en el auge petrolero de Colombia, oportunidades para trabajar o crear empresas en este sector.

La **‘segunda ola’** estuvo permeada por el éxodo de empresarios y profesionales de clases media y alta, que huyeron de las medidas cada vez más radicales de Chávez entre 2008-2010 y encuentra su final con la muerte de este presidente en 2013 y la llegada al gobierno de Maduro. La creciente crisis económica y la persecución a los colombianos ilegales motivó el regreso de miles de compatriotas y el comienzo del gran éxodo de venezolanos. De acuerdo con las cifras oficiales, el 65 por ciento de los migrantes eran colombianos con nacionalidad del país vecino o sus hijos; de esta oleada hacen parte los más de 18.000 colombianos que regresaron al país, tras el cierre de la frontera decretado por Maduro el 19 de agosto del 2015 y que produjeron la primera crisis migratoria.

La **‘tercera ola’** encuentra sus inicios en las reformas políticas y económicas de Maduro que conllevaron a la crisis económica venezolana en el 2013 y que generó el aumento del éxodo de venezolanos en el 2016, de manera exponencial, con la reapertura de la frontera. Mientras que en 2015 ingresaron de manera legal al país alrededor de 330.000 personas, esta cifra ascendió a 796.000 en 2017. Aunque la mayoría regresó a Venezuela cuando se les venció el tiempo de residencia, 144.000 se quedaron en Colombia.

Por consiguiente, el presente trabajo se enfocará en analizar lo que se ha denominado la ‘tercera ola de la migración venezolana’, debido a que esta población migrante difiere considerablemente de las anteriores por las condiciones de vulnerabilidad en las que llega dicha población a territorio colombiano. Además, al hacer la caracterización de las distintas olas migratorias venezolanas, se observa que la tercera no trae consigo la misma cantidad de población venezolana altamente calificada como las anteriores olas, ya que se distingue por ser una población migrante no calificada.

Desarrollo

La seguridad fronteriza entra como un tema central en la relación de estos dos Estados, en tanto se considera una situación atípica, entendiendo la crisis

migratoria como humanitaria, pero sobre todo como un riesgo a la seguridad territorial del Estado colombiano. En tanto, se da la presencia de Grupos Delincuenciales (GDO), Grupos Armados Organizados (GAO) y el Sistema de Amenaza Permanente (SAP-ELN), este contexto genera procesos diferenciales, dado su influencia sobre el territorio y la población. Además, las decisiones de los gobernantes se han centrado en la amenaza que plantea la presencia de estos actores en zonas de frontera (Ramírez, 1999), descuidando el desarrollo del comercio, el cambio de divisas, el intercambio agrícola y la atención al migrante de manera integral. Lo anterior, sumado a la situación coyuntural que atraviesa Venezuela, genera un espacio propicio para la participación de migrantes en actividades ilícitas en cada lado de la frontera.

Siguiendo lo anterior, la pregunta que orientará el siguiente trabajo es: ¿Cuáles son las amenazas a la territorialidad y a la seguridad del Estado por parte de la migración masiva de venezolanos en el periodo 2014-2018? Se sostiene que la amenaza de la migración venezolana a la territorialidad se enmarca en desafiar la integridad territorial, marítima y de recursos naturales en zonas de frontera con Venezuela. Además, dentro de las dinámicas migratorias se presenta otro reto para el Estado colombiano, debido a que algunos ciudadanos venezolanos están siendo cooptados por grupos armados ilegales colombianos, para involucrarlos en actividades ilícitas dentro del proceso operacional de estos grupos.

Migración irregular: un problema compartido, una solución dividida

El problema de la migración irregular representa otro reto para el Estado colombiano, en tanto este punto de la frontera se ha vuelto paso obligado para la migración irregular de venezolanos a Colombia. Al mismo tiempo, la región fronteriza es un corredor estratégico para los traficantes de migrantes.

En primer lugar, es pertinente abordar el concepto de migración como “el movimiento de personas de un lugar a otro” (Martin y Zürcher, 2008), el cual se da a través de las fronteras nacionales. Se entiende que el tránsito de personas se da por razones sociales, económicas o políticas (Robayo, 2013).

Si bien la compleja situación política que atraviesa Venezuela ha influido en la ola migratoria, la razón fundamental es económica, debido a la creciente inflación, los altos índices de desempleo y la escasez de alimentos. Lo anterior ha obligado a que personas, en su mayoría altamente calificadas, migren en busca de nuevas oportunidades (Robayo, 2013). Si bien esto se puede ver como una ventaja para Colombia, también se debe tener mucho cuidado, en tanto, la ola de migración representa un reto político para los dos países (ver Figura 1).

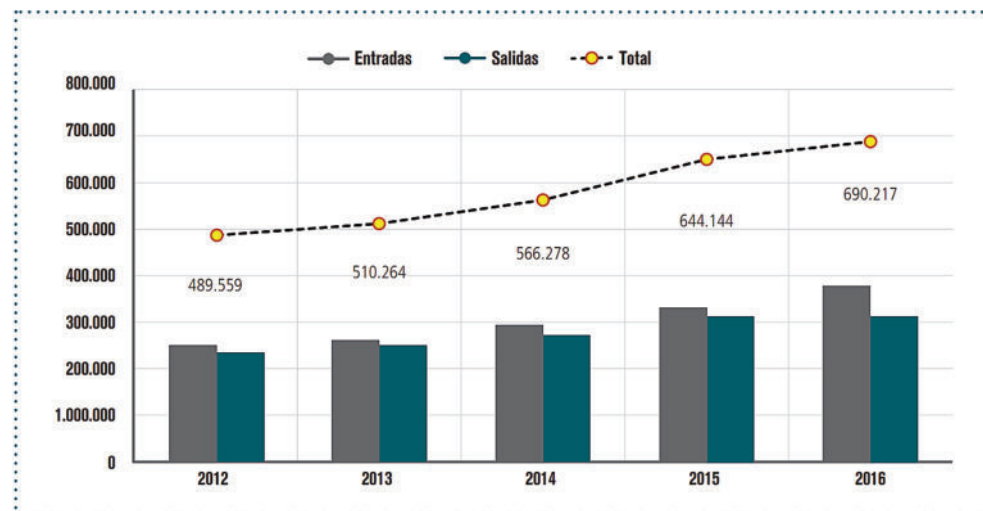
TABLA 1. Crecimiento de migración venezolana (2012-2016).

Año	Entradas	Salidas	Total	Variación entradas
2012	251.475	238.084	489.559	--
2013	261.343	248.921	510.264	4%
2014	291.539	274.739	566.278	12%
2015	329.478	314.666	644.144	13%
2016	378.965	311.252	690.217	15%
Total	1.512.800	1.387.662	2.900.462	--

Fuente: Migración Colombia (2017).

Dicho reto se entiende, en tanto las entradas de venezolanos a Colombia se han incrementado durante los últimos años. Así mismo, la cantidad de venezolanos que ingresan al país difiere de la que sale, puesto que muchos de ellos han llegado a Bogotá, Medellín, la Costa Atlántica y especialmente a Cúcuta, en aras de buscar una mejor oportunidad (Noticias Caracol, 2017). Igualmente, el crecimiento exponencial de los últimos años (Figura 1) se debe a condiciones políticas y económicas desfavorables, en tanto no existe una política integral fronteriza que se enfoque en las necesidades de la población.

FIGURA 1. Crecimiento de migración venezolana (2012-2016).



Fuente: Migración Colombia (2017).

No obstante, es claro que esta oleada de migrantes no es la primera ya que, en el 2005 y luego del despido de 18.000 trabajadores de la empresa de Petróleos de Venezuela (PDVSA) (Semana, 2016), muchos trabajadores altamente calificados llegaron a Colombia a insertarse con gran éxito en numerosos sectores productivos.

Así mismo, durante 2010, muchos venezolanos huyeron en aras de salvar su capital de las expropiaciones lideradas por el entonces mandatario Hugo Chávez (Semana, 2016). En ese momento, esto trajo gran inversión, además de que muchos venezolanos llegaron a crear compañías, en tanto suponen la similitud cultural y de consumo de los dos países. Todo ello ha de verse como una ventaja a la hora de la recepción de venezolanos en Colombia.

Se debe agregar que, para ese momento, el precio del barril del petróleo bordeaba los 100 dólares, razón por la cual no constituía una preocupación fundamental para el gobierno venezolano. Sin embargo, con la disminución del precio del petróleo, los recursos en Venezuela se están agotando y ha empezado a generarse una gran crisis social, reflejada en la gran cantidad de marchas, protestas y presión por parte de la población (Noticias Caracol, 2017).

Entendiendo lo anterior, se considera que la migración de venezolanos es un reto para el gobierno vecino, en tanto gran parte de los empresarios están saliendo o salieron del país, generando así una gran crisis social. En este punto es cuando el gobierno de Colombia debe tomar una posición de apoyo, ya que ese emprendimiento y personal calificado se ha ido insertando lenta pero exitosamente en el mercado laboral, lo cual trae grandes beneficios para la economía.

Ahora bien, la crisis venezolana también ha sido aprovechada por traficantes de migrantes, los cuales usan corredores por la frontera para traer extranjeros de manera irregular (Figura 3). De este modo, el fenómeno de migración irregular implica –además de una motivación primariamente económica– mejorar el nivel educativo, el conocer otras culturas, algunas causas étnico-religiosas o por conflictos.

La afirmación anterior engloba las razones más comunes que estimulan la búsqueda de un mejor futuro para la población venezolana en donde, adicionalmente, la cercanía cultural es una ayuda para el migrante que llega a adaptarse a Colombia. Adicionalmente, se presenta migración de cubanos, asiáticos y sirios quienes pretenden llegar a Estados Unidos o, en algunos casos, establecerse en Colombia, la mayoría de ellos huyendo de la situación política de sus respectivos estados.

Por lo tanto, el tráfico de migrantes es otro de los puntos que afectan la territorialidad del Estado colombiano, en tanto constituye un problema social, económico el cual muchas veces es afrontado por las entidades regionales o locales, las cuales no cuentan con los recursos necesarios. Así pues, complejiza

aún más la zona, ya que la situación actual de la frontera es el reflejo de la falta de una política integral que afronte, de manera tácita, los problemas ilícitos que afectan la seguridad en el ámbito multidimensional, aunado a la instrumentalización de los migrantes para la realización de actividades ilegales que benefician a los grupos armados ilegales colombianos.

FIGURA 2. Ruta tráfico de migrantes irregulares.



Fuente: Ejército Nacional, Batallón de Contrainteligencia n.º 5 (2016).

Disputas territoriales

Los hitos limítrofes entre Colombia y Venezuela llevan más de dos siglos en definición. Desde el año 1777, cuando la realeza española determinó resolver estas disputas mediante la expedición de una “Real cédula” –que consistía en una orden consignada por el rey de España que resolvía algún conflicto de relevancia jurídica, entre los siglos XV y XIX– y hasta 1941 –que se elaboró el Tratado López de Mesa-Gil Borges que define las fronteras terrestres y los ríos comunes entre Colombia y Venezuela–, después de casi 60 años de negociación (1881-1938), se han visto numerosos intentos por definir los 2.219 km de frontera entre estas dos naciones sudamericanas. A pesar de estas negociaciones y tratados, aún existen reclamaciones territoriales, en su mayoría marítimas, sobre los límites definidos anteriormente.

Venezuela apunta a sostener que su frontera está delimitada por la propuesta conocida como la “hipótesis de Caraballeda” en la cual la delimitación marítima corresponde a “la prolongación de la línea de la frontera terrestre sobre el Golfo, y el establecimiento de una línea media entre la península de la Guajira y el archipiélago de los monjes” y adicionalmente sustentada en la tesis de “costa seca” que confiere plena administración de las actividades económicas en aguas del Golfo de Maracaibo a Venezuela.

El problema fundamental con respecto a la amenaza territorial parte de un diferendo limítrofe histórico, el cual se ve acrecentado con la llegada de la migración venezolana. Por un lado, la ausencia del Estado en zona de frontera, entendiéndolo como la falta de control efectivo del territorio. De este modo, la migración representa una amenaza a la integridad territorial reflejada en la disputa histórica del Golfo de Coquibacoa y a los territorios que formaban parte de la antigua Capitanía General de Venezuela bajo el precepto del artículo 10 de la Constitución Venezolana.

Por otro lado, la llegada masiva de venezolanos que se asientan en territorio de frontera en donde además de las disputas existen recursos naturales estratégicos, es un riesgo territorial para el Estado colombiano. De igual forma, bajo el principio *uti possidetis de facto* como una forma originaria de adquirir el territorio, en el cual el Estado colombiano no ha logrado ejercer plena efectividad soberana, constituye un problema territorial sobre el cual Venezuela ha de enfocar su política exterior.

Así mismo, las altas tasas de migración en la frontera colombo venezolana ha sido una constante en los últimos 40 años, principalmente derivadas de los problemas coyunturales que han afrontado estos dos países. A finales del siglo pasado la balanza migratoria mostraba a Colombia como el principal generador de migrantes regulares e irregulares, debido al conflicto armado que este país afrontó por más de 50 años; pero, desde el inicio del presente siglo, la balanza ha ido cambiando con las denominadas “tres grandes olas migratorias” venezolanas.

Desde el año 2016 podemos entender este fenómeno como una crisis migratoria que, de acuerdo con el más reciente informe de la Oficina Internacional de Migraciones, organismo de la ONU (febrero, 2018), el volumen de venezolanos que viven fuera de su país es aproximadamente de 1 millón 622 mil 109 personas. Esto no incluye a los que tienen condición de refugiado o han solicitado asilo. Los datos son hasta diciembre de 2017.

Este fenómeno de migración masiva genera determinadas condiciones políticas, sociales y económicas adversas que representan, o pueden representar en un futuro, problemas de gobernabilidad, ataques a la seguridad y defensa de Colombia, y amenazas a la soberanía nacional. Por esta razón, la migración es una amenaza a la territorialidad colombiana sumado a la presencia de grupos armados ilegales colombianos que ha de cooptar a los migrantes venezolanos en condición de vulnerabilidad.

Inmersión de ciudadanos venezolanos en SAP-GAO y procesos ilícitos en Colombia

La amenaza que implica la cooptación de venezolanos en estado de vulnerabilidad que llegan al Estado colombiano es aprovechada por grupos armados que los incorporan dentro de sus procesos operacionales. Lo anterior, puede ser visto a través de algunos ejemplos de la participación de aquellos ciudadanos en el Sistema de Amenaza Permanente con el Ejército de Liberación Nacional (ELN), en Grupos Armados Ilegales como el Clan del Golfo y en las actividades ilícitas del narcotráfico. La participación de los venezolanos en los distintos grupos se da en diferentes acciones ilegales que se llevan a cabo dentro de sistema operacional de cada uno de ellos.

En primer lugar, el Ejército de Liberación Nacional ha realizado varios ataques a la infraestructura estratégica del Estado, dejando víctimas mortales y heridos tanto militares como civiles. Sin embargo, otra de las actividades ilegales que está realizando el ELN es el reclutamiento de migrantes venezolanos en estado de vulnerabilidad. Por ejemplo, en Norte de Santander el 11 de febrero de 2018 dos ciudadanos venezolanos intentaron ubicar 60 kilos de explosivos debajo del puente que comunica a Pamplona con Cúcuta (Noticias Caracol, 2018).

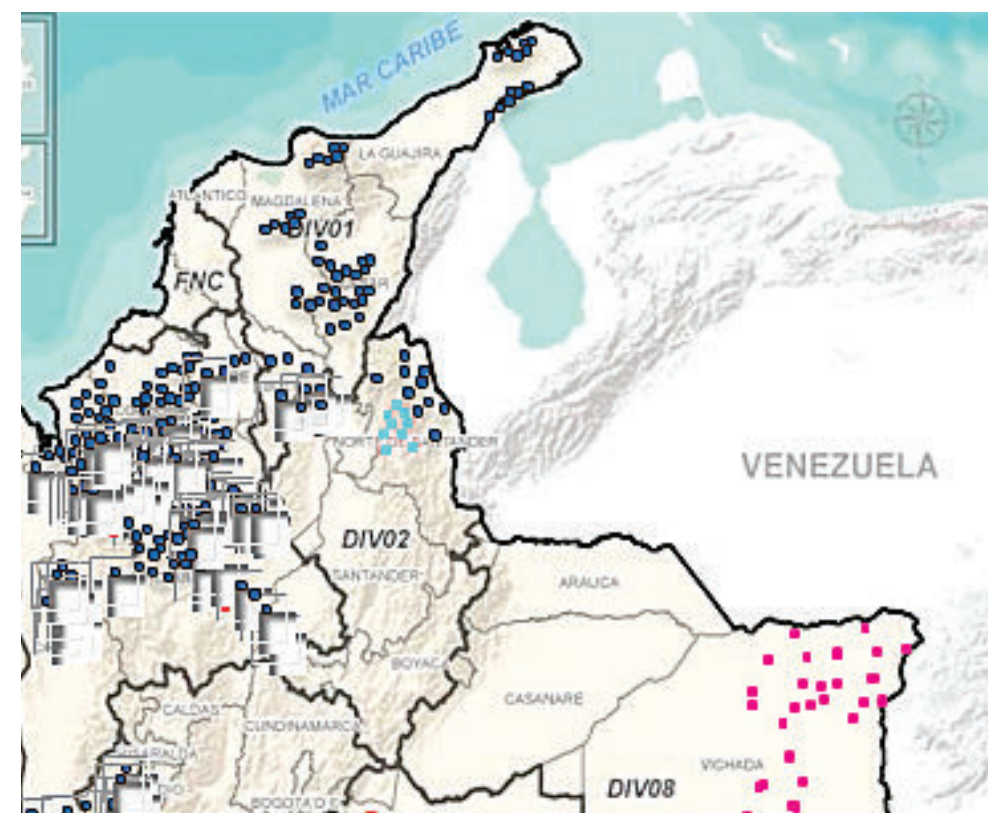
FIGURA 3. Áreas de injerencia generales SAP-ELN.



Fuente: Ejército Nacional, Batallón de Contrainteligencia n.º 5 (2016).

En segundo lugar, la participación de migrantes venezolanos en actividades ilegales que contribuyen a los procesos dentro de los grupos armados ilegales como el Clan del Golfo puede evidenciarse en la denuncia que hace la Gobernación de Antioquia al advertir que los venezolanos están llegando al municipio de Cáceres, en el Bajo Cauca, para cometer delitos como el hurto de motocicletas para el transporte de material bélico (armas de fuego), que beneficia al mencionado grupo armado ilegal. El transporte de este material transporte se está realizando por parte de ciudadanos venezolanos y contribuye a agudizar la crisis en esta región por causa de los combates entre el Clan del Golfo y el ELN (Noticias RCN, 2018).

FIGURA 4. Áreas de injerencia generales GAO.



Fuente: Ejército Nacional, Batallón de Contrainteligencia n.º 5 (2016).

Por último, la cooptación llevada a cabo por parte de grupos armados ilegales de ciudadanos venezolanos para la realización de actividades ilícitas en la que puede evidenciarse la condición de vulnerabilidad en la que llegan al país, es relatada por Insight Crime, al advertir que el incremento de los cultivos de coca en el país, después de 2015, fue debido, entre otras variables, a la promoción

de la siembra por parte de las FARC antes de la firma del Acuerdo, para así lograr el fortalecimiento de su posición negociadora antes y después de que pudieran consolidarse como un partido político. Una de las regiones en las que más incrementó el cultivo de coca fue Norte de Santander, donde algunos “venezolanos están dispuestos a cultivar coca y a hacer prácticamente cualquier otro trabajo, a cambio de un plato de comida” (Insight Crime, 2018).

De igual manera, se conoció una entrevista realizada por un medio de comunicación a un venezolano que llegó a Colombia en busca de mejores condiciones económicas. Actualmente está trabajando en la cosecha de la hoja de coca en el departamento de Nariño. Este ciudadano advierte que “han llegado muchos venezolanos y ‘se regalan’ por menos del ingreso diario. Así que los explotan peor que si fueran esclavos” (Zapata, 2018).

FIGURA 5. Áreas de injerencia generales por parte de disidencias de las FARC.



Fuente: Ejército Nacional, Batallón de Contrainteligencia n.º 5 (2016).

Por todo lo anterior, los ciudadanos venezolanos están siendo cooptados por actores armados ilegales colombianos que aprovechan su condición de vulnerabilidad. Dicha condición está relacionada con la seguridad del Estado, debido a que, en el contexto global, la crisis migratoria es una amenaza no tradicional, teniendo en cuenta el concepto de Seguridad Multidimensional en el cual se reconoce las distintas naturalezas de las amenazas de los estados.

La seguridad humana: una visión constructivista e integral del fenómeno migratorio

La relación entre Colombia y Venezuela ha estado marcada por diferencias tanto políticas como territoriales, entendiendo la dificultad en la delimitación del territorial en el Golfo de Coquibacoa. Así mismo, el diferendo limítrofe que parte del laudo arbitral de la regente María Cristina, sumado a la poca presencia del Estado colombiano, denota un riesgo claro a la pérdida de soberanía. Además, la presencia de venezolanos en grupos al margen de la ley se ve como una amenaza directa al Estado.

Adicionalmente, el distanciamiento histórico entre los centros de poder y el Estado, ha de marcar un distanciamiento en las políticas y las acciones que contrarreste cualquier tipo de amenaza. De este modo, el carácter propio de la región fronteriza se desliga de las acciones tomadas por los centros de poder desde Bogotá, por ello es pertinente abordar la migración no sólo como un tema de seguridad, desde lo militar; o con un enfoque humanitario. De hecho, el actuar debe darse de manera transversal y con un enfoque multidimensional, en aras de atacar el fenómeno en todos sus ámbitos.

Ahora bien, la relación entre Colombia y Venezuela se basa en preceptos históricos comunes, una comunicación constante a través de los diferentes puentes internacionales, los pasos formales e informales; así pues, es pertinente entender la migración como un fenómeno de seguridad que se da de manera transversal a diferentes temas que pueden verse como factores de desestabilización.

Por lo anterior, es pertinente abordar el concepto de la seguridad humana como un concepto central, en tanto entiende que la respuesta a las amenazas no solo parte del carácter físico de la amenaza; por el contrario, la seguridad evoluciona y se centra en el individuo y no en el Estado. De ahí que exista un tipo de seguridad multidimensional, la cual permea la migración en su conjunto, entendiendo este como un problema que implica a todo el aparato estatal y es por ello que la política en zona de frontera debe ser integral y percibir que en ella se comparten sentimientos históricos. Igualmente, se requiere comprender la seguridad a partir de la amenaza territorial, ante una posible pérdida de soberanía territorial o afectaciones a la estabilidad estatal, dada la presencia de algunos migrantes en grupos al margen de la ley. De modo que, la respuesta de la seguridad humana, puede englobar de manera especial tanto el contexto de la frontera como el mismo flujo migratorio.

En consecuencia, el enfoque constructivista aporta elementos para la concepción integral de las políticas migratorias que debe adoptar el Estado colombiano y la manera de entender un nuevo enfoque que abarque las actividades que se desarrollan en esta zona de frontera, en aras de mantener la estabilidad y evitar cualquier afectación directa al Estado.

Por lo anterior, se plantea el constructivismo de Onuf como una perspectiva sociológica que explique los fenómenos internacionales, ya que involucra la idea de que los seres humanos viven en un mundo que construyen, en donde son individuos los que van interactuando en sociedad, y así se van convirtiendo en los actores principales o, como son catalogados por los constructivistas, los “agentes”.

Esto implica que las Relaciones Internacionales consisten en pensamientos e ideas y no en fuerzas o condiciones materiales. Además, las ideas, conceptos y suposiciones comunes constituyen un aparato ideológico central, que configuran la forma en cómo los estados conciben sus relaciones.

Igualmente, los fenómenos que estudia la disciplina de las relaciones internacionales no solo han de ser explicados desde las teorías tradicionales; así, el constructivismo sirve como enfoque para comprender los fenómenos sociales dentro de la disciplina. En este sentido, se ve cómo la relación entre el Estado y el fenómeno migratorio debe analizarse desde una óptica diferente, donde tanto los migrantes como los actores armados han de tratarse desde una perspectiva sociológica de carácter integral, a partir de las prácticas sociales y el comportamiento de los agentes. De esta manera le da una visión más amplia al estudio del tema migratorio dentro del Estado colombiano.

Así mismo, el enfoque constructivista plantea un método de investigación diferente en cada caso, ya que este se crea en virtud del fenómeno que analiza. De este modo, permite abordar temáticas específicas y analizarlas desde una perspectiva amplia, la cual dentro de la teoría tradicional no es posible.

En este sentido, las relaciones migratorias colombo-venezolanas se ven como un fenómeno diferencial, dada la coyuntura específica de estas. En sí, se entiende que las dinámicas de la frontera necesitan un estudio según el desarrollo de su propio escenario; así pues, entra de manera pertinente el enfoque constructivista, en tanto analiza el proceso de construcción única de una estructura particular en la frontera con el vecino país.

Si bien no existe una verdad absoluta, según la concepción del enfoque constructivista, el fenómeno analizado debe verse desde el proceso social que deter-

minan el comportamiento de los agentes. De esta manera, la construcción de una estructura fronteriza que amenace al Estado, depende de la misma interacción entre los agentes. Así pues, la identidad que comparten los migrantes sirve como un punto central para establecer el surgimiento de dinámicas esenciales, además de las prácticas institucionalizadas que comparten a pesar de las diferencias existentes.

La construcción de esa estructura social migrante que amenaza la seguridad del Estado debe abordarse desde el proceso social de su interacción, así como las dinámicas que allí existen. De este modo, la existencia de actividades ilícitas como el narcotráfico, el contrabando, la presencia de venezolanos en los grupos armados al margen de la ley y los riesgos territoriales deben entenderse y solucionarse como problemáticas sociales que permean a todo el Estado.

Conclusiones

En suma, el abandono estatal, sumado a la falta de una política de seguridad integral y humana, ha permitido que los agentes presentes en esta estructura, la vean como escenario propicio para la cooptación de venezolanos. De igual manera, la ausencia de políticas entrevé un riesgo a la integridad soberana del territorio. Lo anterior, se presenta en la medida que no existe un control efectivo del territorio.

Además, la falta de oportunidades, el desempleo y las prácticas de ciertos agentes como el ELN, influyen en el comportamiento de la población civil, en especial la de los migrantes, lo cual los lleva a militar en grupos o a cultivar coca, ejercer labores de contrabando de tabaco, gasolina u otros elementos para poder subsistir.

En sí, se aprecia que este escenario es un fenómeno único, el cual se estudia entendiendo su contexto espacial, en tanto se han planteado estrategias humanitarias, aunque no han funcionado. Así pues, el escenario de una política de seguridad integral se mantiene y la estructura que comprende esta frontera se liga a ciertos riesgos para el Estado.

Finalmente, la crisis migratoria venezolana representa una amenaza no tradicional para el Estado colombiano y, en consecuencia, se debería tener presente el enfoque multidimensional de la seguridad y, dentro de este, la seguridad humana, de cara a contrarrestar los efectos negativos de dicha migración, mediante la estructuración de políticas públicas enfocadas a mejorar la calidad de vida y las condiciones de vulnerabilidad en las que se encuentran los ciudadanos venezolanos que llegan a Colombia, por el colapso del régimen en su país de origen.

Referencias

1. ABC Internacional (17 de mayo, 2017). Maduro ordena militarizar la frontera con Colombia en la segunda fase del Plan Zamora. *ABC Internacional*. Recuperado de: http://www.abc.es/internacional/abci-maduro-ordena-militarizar-frontera-colombia-segunda-fase-plan-zamora-201705172007_noticia.html.
2. Appadurai, A. (1999). Soberanía sin territorialidad: notas para una geografía posnacional. *Nueva Sociedad*, 163, 109-124. Recuperado de: <https://search.proquest.com/openview/3e20345434b65b7f8f4dada416eea6a8/1?pq-origsite=gscholar&cbl=27984>.
3. Area, L. (2000). ¿Cómo negociar con los países vecinos?: la experiencia *colombo-venezolana*. Caracas: Instituto de Estudios Diplomáticos "Pedro Gual".
4. Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia (Asobancaria) (s.f.). *www.asobancaria.com*. Recuperado de: http://www.asobancaria.com/portal/page/portal/Eventos/eventos/XII_CONGRESO_PANAMERICANO/Tab5.
5. Bedoya, J. (8 de abril, 2002). Catatumbo: una guerra a muerte entre FARC y AUC. *El Tiempo*. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1315967>.
6. Bonett, M. J. (2014). Seguridad Integral. *Inédito*, 1-45.
7. Bustamante, A. (2004). Sub-nacionalismo en la frontera. Caso de Táchira (Venezuela)-Norte de Santander (Colombia). *Territorios*, 10-11, 127-144. Recuperado de: <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/territorios/article/viewFile/6014/3952>.
8. Bustamante, A., y Caraballo, L. (2005). Zona de Integración Fronteriza (ZIF) en Norte de Santander (Colombia) - Táchira (Venezuela). Dificultades para su creación e implementación. *Aldea Mundo*, 18(9), 44-53. Recuperado de: <http://epublica.saber.ula.ve/index.php/aldeamundo/article/view/8808>.
9. Cañizares, W. (2013). Homicidios y criminalidad urbana en Cúcuta. *Semanario virtual Caja de Herramientas*, 03344, semana del 22 de marzo al 5 de abril. Recuperado de: <http://viva.org.co/cajavirtual/svc0344/articulo06.html>.
10. Caracol Radio (27 de enero, 2017). Gobernador pide investigar presunta disidencia de las Farc. *caracol.com.co*. Recuperado de: http://caracol.com.co/emisora/2017/01/25/cucuta/1485348074_383163.html.
11. Castañeda, J. (1 de julio, 2016). Gobernadores de Norte de Santander y del Estado Táchira, se reunieron en el Puente de Tienditas para analizar la posible apertura de la frontera. *www.nortedesantander.gov.co*. Recuperado de: <http://www.nortedesantander.gov.co/Noticias-Gobernaci%C3%B3n-Norte-de-Santander/ArticleID/4238>.
12. Celedón, N. (17 de octubre, 2013). Economía de Santander se mantuvo en el cuarto lugar. *Vanguardia*. Recuperado de: <http://www.vanguardia.com/economia/local/229833-economia-de-santander-se-mantuvo-en-el-cuarto-lugar>. Consultado el 3 de marzo de 2014.
13. Comunidad Andina C. (2001). *Zonas de Integración Fronteriza (ZIF)*. Recuperado de: <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=122&tipo=TE>.
14. Corrales, J. (29 de julio, 2017). Maduro cumple con el legado de Chávez, no lo está traicionando. *The New York Times*. Recuperado de: <https://www.nytimes.com/es/2017/07/29/maduro-cumple-con-el-legado-de-chavez-no-lo-esta-traicionando/?mcubz=3>.
15. Corpes Orinoquia (1997). *Ciudades binarias colombo-venezolanas*. Santafé de Bogotá: Foto letras.
16. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2003). *Informe de Coyuntura Económica - II semestre de 2003*. Recuperado de: http://www.dane.gov.co/files/icer/2003/norte_santan/t2.pdf.

17. Departamento Nacional de Planeación (2006). *Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006*. Bogotá: DNP. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/pnd/pnd.pdf>.
18. Ejército Nacional; Batallón de Contrainteligencia n.º 5. (2016). *Inteligencia*. Bogotá: Ejército Nacional; Batallón de Contrainteligencia n.º 5.
19. ELN (s.f.). <http://www.eln-voces.com/index.php/es/>. Obtenido de Eln-Voces.com: <http://www.eln-voces.com/index.php/es/>.
20. El Siglo (19 de agosto, 1987). Naves venezolanas continúan en las aguas colombianas. *El Siglo*, 1.
21. Escuela de Inteligencia y Contrainteligencia (2016). *Pasos ilegales e incidentes 2016*. Bogotá: ESICI.
22. Fronteras, S. D. & Internacional, C. (s.f.). *www.nortedesantander.gov.co*. Recuperado de: www.nortedesantander.gov.co/secretaria.php?id=159.
23. García, D. (10 de mayo, 2017). Qué es el Plan Zamora y por qué más de 250 detenidos en Venezuela responden ante un tribunal militar. *BBB mundo*. Recuperado de: <http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-39852853>.
24. Jabba, A. (2014). Crisis en la frontera. En Banco de la República - Sucursal Cartagena. *Documentos de trabajo sobre economía regional*. Recuperado de: http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura_finanzas/pdf/dtser_197.pdf.
25. La Opinión (31 de marzo, 2016). Eln, más de 40 años de lucha armada en Norte de Santander. *La Opinión*. Recuperado de: <https://www.laopinion.com.co/politica/eln-mas-de-40-anos-de-lucha-armada-en-norte-de-santander-109312#OP>.
26. Martin, P., & Zürcher, G. (2008). Managing migration: the global challenge. *Population Bulletin*, 63(1), 3-20. Recuperado de: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.461.587&rep=rep1&type=pdf>.
27. Mejía, G. (2 de noviembre, 2016). "Toledo", jefe del frente 33 de las Farc, reiteró compromiso de paz para el Catatumbo. *Diario el Espectador*. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/noticias/paz/toledo-jefe-del-frente-33-de-farc-reitero-compromiso-de-articulo-663639>.
28. Migración Colombia. (2017). *Boletín Anual de Estadísticas. Enero - Diciembre de 2016*. Bogotá: Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. Recuperado de: <https://www.migracioncolombia.gov.co/documentos/estadisticas/publicaciones/Bolet%C3%ADn%20Estad%C3%ADstico%202016.pdf>.
29. Ministerio de Relaciones Exteriores. (2010). Comisiones de vecindad. *www.cancilleria.gov.co*. Recuperado de: <http://www.cancilleria.gov.co/politica/comisiones-vecindad>.
30. Muñoz, F. (17 de marzo, 2008). Concierto 'histórico' de Juanes por la paz. *elmundo.es*. Recuperado de: <http://www.elmundo.es/elmundo/2008/03/17/cultura/1205716694.html>.
31. Noticias Caracol (16 de agosto, 2017). Hace dos años Maduro ordenó cierre de la frontera: ¿cómo está Cúcuta hoy? <https://noticias.caracoltv.com/co>. Recuperado de: <https://noticias.caracoltv.com/colombia/hace-dos-anos-maduro-ordeno-cierre-de-la-frontera-como-esta-cucuta-hoy>.
32. Onuf, N. (1998). Constructivism: A User's Manual. En K. Vendulka, N. Onuf, & P. Kowert (eds.) *International. International Relations in a Constructed World*, 58-78. New York: Routledge. Recuperado de: <http://www.rochelleterman.com/ir/sites/default/files/Onuf.pdf>.
33. Organización de las Naciones Unidas (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Alicante: Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes. Recuperado de: <http://www.cervantesvirtual.com/nd/ark:/59851/bmc0945665>.

34. Organización de las Naciones Unidas (2004). *Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos*. Nueva York: Naciones Unidas. Recuperado de: <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>.
35. Pedraza N. (2005). *Género, desplazamiento y refugio. Frontera Colombia y Venezuela*. Bogotá: Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer UNIFEM-Colombia. Recuperado: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2006/4039.pdf>.
36. Ramírez, S. (1999). Colombia y Venezuela: proyección internacional y relación bilateral. En Ramírez, S. (ed.). *Colombia-Venezuela: Agenda común para el siglo XXI*, 117. Bogotá: Tercer Mundo.
37. Ramírez, S. (2008). *Venezuela hoy. Miradas binacionales*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
38. Ramos, F. (2008). Venezuela hoy: miradas binacionales. *Análisis Político*, 21(64), 134-135. Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/anpol/v21n64/v21n64a09.pdf>.
39. Ratter, B. y Sandner, G. (eds.) (1997). *Conflictos territoriales en el espacio marítimo del Caribe: trasfondo de intereses, características y principios de solución*. Colombia: Fondo FEN Colombia. Recuperado de: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/geografia/ctemc/ctemc09b.htm>.
40. República Bolivariana de Venezuela (1999). *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Justicia Venezuela. Recuperado de: <https://venezuela.justia.com/federales/constitucion-de-la-republica-bolivariana-de-venezuela/>.
41. Ríos, J. (3 de junio, 2017). Economía de Norte de Santander creció 3,3% durante el 2016. *www.laopinion.com.co*. Recuperado de: <https://www.laopinion.com.co/economia/economia-de-norte-de-santander-crecio-33-durante-el-2016-134486#ATHS>.
42. Robayo, M. (2013). *Venezolanos en Colombia, un eslabón más de una historia compartida*. Bogotá: Centro de Estudios Políticos e Internacionales (CEPI) - Facultades de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales, Universidad del Rosario. Recuperado de: www.urosario.edu.co/urosario_files/2e/2ee3361e-ee6-4230-925b-3e6d91c83ab0.pdf.
43. Rodríguez, A. (enero de 2009). *Un intento por consolidar una Zona de Integración Fronteriza (ZIF) entre el Departamento de La Guajira - Colombia y el Estado de Zulia - Venezuela*. Recuperado de: <https://www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr/opalc/files/Un%20intento%20por%20consolidar%20una%20zona%20de%20integracion%20fronteriza.pdf>.
44. Sánchez, F. (2011). La Frontera Táchira (Venezuela) - Norte de Santander (Colombia) en las relaciones binacionales y en la integración regional. *Si somos americanos. Revista de Estudios Transfronterizos*, XI(1), 63-84. Recuperado de: <http://www.sisomosamericanos.cl/index.php/sisomosamericanos/article/view/6/7>.
45. Semana (23 de julio, 2016). El impresionante éxodo de venezolanos a Colombia. *Semana*. Recuperado de: <http://www.semana.com/nacion/articulo/crisis-en-venezuela-cada-vez-mas-migracion-en-frontera-con-colombia/482976>.
46. Suárez, M.; Gerbasí, F. y Sanín, J. (1997). La Agenda Temática Bilateral: Qué nos une, que nos desune. En Corporación Andina de Fomento - Fundación Pensamiento y Acción - IESA - Fundación Rómulo Betancourt - Fundación Banco Mercantil (eds.). *Venezuela y Colombia: en el nuevo milenio*. Caracas: Laser Gráfica S.R.L. Recuperado de: <https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/882/Venezuela%20y%20Colombia%20en%20el%20nuevo%20milenio.PDF?sequence=1&isAllowed=y>.

47. Tadjbakhsh, S. & Chenoy, A. (2007). Human Security. En Tadjbakhsh, S. & Chenoy, A. *Human Security*, 39-71. Londres: Routledge.
48. Torres, J., y Vivas, F. (1999). Seguridad. En Ramírez, S. (ed.). *Colombia-Venezuela: Agenda común para el siglo XXI*, 207-248. Bogotá: Tercer Mundo.
49. El Universal (21 de abril, 2011). Venezuela se separa de la comunidad andina. *El Universal*. Recuperado de: <http://www.eluniversal.com/2011/04/21/venezuela-se-separa-de-la-comunidad-andina>.
50. Valencia, Á. (2009). *Mis adversarios guerrilleros*. Bogotá: Planeta.

Estrategias de política y seguridad para la conservación de recursos geoestratégicos (caso Amazonia)¹

JOHNATAN DAVID CARRILLO^{2,*}
CHRISTIAN DAVID LÓPEZ^{3,**}

Resumen

El presente artículo de investigación, detalla la estrategia de la República Federativa de Brasil para priorizar la región amazónica desde un predominio hegemónico y con posibles escenarios de inquietud para Colombia. Para ello, desde un estudio historiográfico se muestra la política exterior y la importancia estratégica que Brasil tiene sobre la amazonia para controlar (su diversidad biológica, sus proyectos de desarrollo), y disuadir la intrusión, penetración o maniobra de una fuerza armada extranjera simétrica o asimétricas en su territorio, con el fin de identificar la postura que ha tenido Colombia frente a escenarios de tensión, que se desprende de la incapacidad por asegurar la soberanía ambiental de la amazonia en el territorio y su conflicto interno. De esta manera, “al asociar el concepto de soberanía con la región amazónica, nos lleva a considerar la soberanía ambiental como un elemento que se va a insertar con mayor protagonismo en las estrategias de defensa” (Delgado, 2011).

Palabras clave: política, seguridad, conservación de recursos y soberanía ambiental.

Clasificación JEL: F13, P28, Q27, Q56.

¹Artículo de investigación, correspondiente a la Línea de Seguridad y Defensa.

²Ingeniero ambiental, Universidad Distrital Francisco José de Caldas, Colombia.

* jotadavidc@hotmail.com.

³Profesional en Relaciones Internacionales, Universidad San Buenaventura, Bogotá, Colombia.

* cristian1995lopez62@gmail.com.

Fecha de recepción:
4 de junio de 2019.

Fecha de aceptación:
17 de octubre de 2019.

Para citar este artículo:
Carrillo, J., y López, Ch. (2019). Estrategias de política y seguridad para la conservación de recursos geoestratégicos (caso Amazonia). *Perspectivas en inteligencia*, 11(20): 237-254.

Policy and security strategies for the conservation of geostrategic resources (Amazon case)

Abstract

This research article details the strategy of the Federative Republic of Brazil to prioritize the Amazon region from a hegemonic predominance and with possible scenarios of concern for Colombia. To this end, from a historiographic study, foreign policy and the strategic importance that Brazil has on the Amazon to control (its biological diversity, its development projects), and deter the intrusion, penetration or maneuver of a symmetric or foreign armed force are shown asymmetric in its territory, in order to identify the position that Colombia has had in the face of tension scenarios, which follows from the inability to ensure the environmental sovereignty of the Amazon in the territory and its internal conflict. Thus, "by associating the concept of sovereignty with the Amazon region, it leads us to consider environmental sovereignty as an element that will be inserted with greater prominence in defense strategies" (Delgado, 2011).

Keywords: Politics, security, resource conservation and environmental sovereignty.

JEL classification: F13, P28, Q27, Q56.

Justificación

Antes de plantear el interrogante acerca de los intereses estratégicos de Brasil y Colombia en el Amazonas como un escenario de futuras tensiones, es necesario discutir la naturaleza y las características de los dos actores. Aquí es importante señalar que ambos actores no se encuentran en pie de igualdad. Mientras Brasil es la potencia regional de Suramérica, Colombia es considerada una potencia secundaria en la región, con un rol limitado a nivel global.

Desde esta perspectiva, las acciones unilaterales de Colombia en el marco de la securitización del conflicto armado han marcado las dinámicas territoriales en la región amazónica con Brasil y comprender sus dimensiones, a nivel regional e internacional, se torna necesario para formular lineamientos estratégicos de política pública que permitan una intervención estatal adecuada, para la solución de los problemas del territorio y para proteger la región de las posibles amenazas convencionales y no convencionales.

De lo anteriormente mencionado, esta investigación se realizó en interés de proyectar la región amazónica como un lugar estratégico para la sostenibilidad energética, turística y económica (a través de proyectos de desarrollo y ocupación) de Colombia, luego del vacío de poder dejado por el Estado en su etapa de conflicto con las FARC. De tal manera, esta investigación es conveniente para Colombia y sus FFMM. en su etapa de post-conflicto con las FARC, para replantear la localización del Amazonas como polo de desarrollo económico al generar un ambiente de seguridad, mercado y de empleo en el territorio. Para este fin, la presencia integral del Estado a través de sus FFMM. e instituciones en zonas apartadas y abandonadas, aumentaría la percepción de legitimidad de las instituciones por parte de la población local.

Hipótesis

La degradación de los recursos de la región amazónica provoca el interés de Brasil para la defensa y vigilancia incondicional de este territorio.

Pregunta de investigación

¿La estrategia de defensa de Brasil sobre la Amazonia puede llegar a convertirse en un eje de futuros escenarios de tensión, sino se considera la soberanía

ambiental de la Amazonia como un elemento esencial de protección en territorio colombiano?

Objetivo general

Determinar la estrategia de defensa en la Amazonia de Brasil sobre Colombia.

Objetivos específicos

- Determinar la importancia geoestratégica y geopolítica de la Amazonia para Brasil.
- Enunciar la Estrategia Nacional de Defensa de Brasil.
- Comparar la estrategia política de Brasil y Colombia.

Planteamiento del problema

Descripción del problema

El interés de Brasil sobre el territorio amazónico depende concretamente de la producción que provee la tierra, que le brinda elementos geoestratégicos importantes para su desarrollo económico. Sin embargo, el aumento significativo de la actividad económica ilegal en los últimos años corresponde, entre otros factores, a los altos precios de los minerales –en especial del oro en el mercado internacional–, lo que genera grandes rendimientos económicos a los explotadores ilícitos, sumando a ello que la actividad se está convirtiendo en una fuente de financiación de los grupos armados organizados o grupos delincuenciales organizados mediante la extracción, compra, venta y prestación de servicios de seguridad en los recursos del Amazonas.

Antecedentes del problema

La región amazónica ha venido cobrando gran importancia dadas las características de la región, que reúne una gran cantidad de recursos naturales, diversidad de flora y fauna, de población y cultura. Como factor importante, contiene el 20% del agua dulce del mundo, recurso vital para la subsistencia del ser humano. Se encuentra conformada por ocho países ubicados en el continente suramericano, entre ellos Colombia, que conserva el 6% del territorio de la región. La Región Amazónica Colombiana se encuentra com-

prendida por seis departamentos de gran dimensión (Amazonas, Caquetá, Guainía, Guaviare, Putumayo y Vaupés) y ocupa cerca del 50% perteneciente al territorio colombiano. Cuenta con una gran diversidad de recursos naturales y de hidrocarburos que hacen de esta zona muy atractiva para desarrollar proyectos económicos relacionados con la minería, considerando que se encuentran minerales como el oro, tantalio, niobio, vanadio, circonio, platino, materiales de construcción, titanio y rutilio.

En un mundo cada vez más interdependiente, unido por la fuerza de las comunicaciones, el transporte y los mercados, el medio ambiente ha venido a ocupar un lugar preponderante en la llamada Agenda Global, aún más cuando los alarmantes diagnósticos de destrucción y degradaciones de los recursos naturales afectan al mundo entero en su desarrollo económico, y humano. Es razón por la cual se considera a la Amazonia, en esta agenda, como “patrimonio de la humanidad”. Tal situación desencadenó en Brasil el fortalecimiento de la Estrategia de Defensa, a partir de su interés nacional en esta región y su preservación ante actores convencionales y no convencionales que amenacen su soberanía. De esta manera, toda afectación al territorio es un riesgo al desarrollo de Brasil y, en ese sentido, la incapacidad de Colombia por asegurar su territorio de actores ilegales puede ocasionar tensión entre los dos estados.

Estado del arte

Generalidades de la Amazonia

La Amazonia constituye una de las regiones de mayor importancia ecológica y estratégica del mundo; su situación geográfica, su composición etnocultural y su gran diversidad en ecosistemas la convierten en uno de los lugares más atractivos para la extracción de recursos naturales. La Amazonia, de acuerdo con Ramírez (2017) es una de las mayores fuentes de riqueza biofísica, al presentar una enorme variabilidad climática y ecosistemas, que se extiende alrededor de 7.8 millones km² y que abarca el 40% del territorio de América del Sur⁴.

⁴ Ocho países y un territorio de ultramar comparten la responsabilidad del Amazonas: Brasil (59,17% del bioma), Perú (11,27%), Colombia (7,94%), Venezuela (6,69%), Bolivia (5,99%), Guyana (3,51 por ciento), Surinam (2,35 por ciento), Ecuador (1,75 por ciento) y la Guayana Francesa (1,33 por ciento). Aunque, con mucho, la mayor área de Amazon se encuentra dentro de Brasil, para otros países, el Amazonas constituye la mayoría de su territorio. Por ejemplo, más del 99% de Guyana y el 97% de la Guayana Francesa y Surinam se encuentran dentro del bioma amazónico. Casi el 62 por ciento de Perú está dentro del bioma, y el resto tiene un poco menos de la mitad de su territorio en el Amazonas (Bolivia tiene alrededor de 41, Brasil 49, Colombia 42, Ecuador 46 y Venezuela 42 por ciento) (WWF, 2016, p. 14).

Esta región constituye, además, la mitad del patrimonio biológico del mundo y un enorme albergue de biodiversidad en el que confluyen, bajo lo descrito por Trujillo (2016), biomas que se localizan a alturas entre los 50 a 1.100 metros sobre el nivel del mar y en donde sus ríos engloban la quinta parte de toda el agua dulce del planeta (Medina y Gerardo, s.f.), fundamentales para regular el ciclo atmosférico del mundo y sus bosques, desempeñando un importante papel en el ciclo del carbono atmosférico al mantener el equilibrio en la emisión del CO₂ en el planeta.

El territorio geográfico de la Amazonia también es reconocido en la Cumbre de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas como uno de los ocho ecosistemas estratégicos para la humanidad, por contener el 20% del agua dulce del mundo, recurso que es vital para la subsistencia del ser humano y por su riqueza natural (Trujillo, 2016, p.17). Debido a lo anterior, en 2015, los líderes mundiales adoptaron la Agenda para el Desarrollo Sostenible, que incluye la conservación del Amazonas y la cooperación técnica entre los países de la región amazónica con el fin de mejorar el desarrollo sostenible y los recursos de la Cuenca Amazónica (OEA, 2005), como objetivo principal.

De hecho, los intereses de la comunidad internacional por la protección de la región van más allá: en 2012 la CAN (2012) puso en marcha la campaña “Amazonia Nuestra”, que tiene como objetivo generar conciencia en la población sobre la importancia estratégica de esta región y la necesidad de conservarla, además de la integración de las ONGs como un instrumento para la protección biológica y la diversidad cultural de la selva amazónica.

Amenazas para la Amazonia

La biodiversidad, a pesar de ser una de las mayores características de la región, se ha convertido, según Trujillo (2016), en una de las principales amenazas para la Amazonia, debido al incremento del tráfico ilegal de especies y la creación masiva de patentes a nivel internacional. Así Veyrunes (2018) menciona como, en los últimos años, científicos de países extranjeros y empresas multinacionales han hecho excursiones a grupos indígenas o habitantes de la zona en la Amazonia para investigar especies de plantas, animales, flores para uso medicinal y así crear vacunas para la protección contra enfermedades.

Sin embargo, otras actividades se han convertido en precursoras de la degradación del Amazonas, como la extracción de metales (oro en particular) y de recursos energéticos, que involucran una serie de procesos y procedimientos en temas como la instalación, ocupación, manejo de residuos, utilización de recursos físicos

locales, oportunidades laborales, instalación de infraestructura, entre otras, que generan expectativas a las comunidades humanas y presiones a los ecosistemas por entenderse como una actividad legal y permitida por los gobiernos. Pero la extracción también puede darse de manera ilegal y los procesos suelen ser rudimentarios, lo que ocasiona impactos medioambientales aún mayores. De manera concreta, los impactos pueden proyectarse de la siguiente manera:

TABLA 1. Impactos sociales y ambientales.

Impactos ambientales	Impactos sociales
Pérdida de hábitat y de especies debido a la alteración en la cadena alimenticia (agua, vegetales, redes tróficas, tamaño de la población animal, vegetal y demás).	Fragmentación normativa por los procesos económicos legales e ilegales en la región amazónica.
Deforestación de la selva amazónica.	Afectación a la flora y fauna silvestre y de los territorios indígenas y de áreas de importancia cultural
Contaminación por combustión y derrames químicos.	Suelos no fértiles que afecta las expectativas laborales de la población en torno a la pesca, caza, agricultura o ganadería.
Aumento de los desechos	Propagación de enfermedades

Fuente: Trujillo, 2016.

Para el caso de la Amazonia los impactos sociales muestran un panorama de fragmentación de las necesidades básicas y de su entorno. De acuerdo con Trujillo (2016) el registro de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) se encuentra por encima del promedio nacional, en el caso de Colombia, y en la zona rural alcanza el 72%. Se debe tener en cuenta que tanto Colombia como Brasil poseen mecanismos para la mitigación de estas amenazas, ya sea explotación minera, de hidrocarburos y deforestación. En el caso de Colombia existe el principio de precaución, el cual se encuentra estipulado en la Ley 99 de 1993, de obligatorio cumplimiento por parte del Estado para tomar medidas en momentos de intervención o acciones que puedan afectar a bienes de interés público, en este caso la diversidad y el medio ambiente (Pedraza y Pérez, 2017). Sin embargo, este principio no se acata y más aún si las principales actividades productivas de la región son la ganadería, la explotación de minas y la extracción de hidrocarburos; es así que la amenaza extractiva se encuentra latente y los gobiernos no hacen nada para detenerla.

En el caso de Brasil se han tratado la implementación de políticas de prevención y control para reducir la deforestación en la Amazonia mediante el recurso

militar, las cuales han reducido a grandes escalas el problema medio ambiental. Para el año 2004 se perdían 27.700 km² de bosque mientras que para el año 2012 disminuyó a 4.500 km². No obstante, Brasil es el principal país amazónico que concede territorios para su explotación.

Diagnóstico histórico

La Amazonia para Brasil

Durante la década de los 30, el gobierno de Getulio Vargas priorizó la Amazonia como un elemento estratégico para el desarrollo económico de Brasil, a partir de los recursos que podían extraerse, como el caucho o la canalización de ríos con fines energéticos. Por esta razón, se intentó presentar a la Amazonia como un espacio que abriría nuevas posibilidades económicas y sociales a los que no las tenían y, de esta manera, se inició en Brasil un proceso de ocupación de migrantes trabajadores empobrecidos del nordeste del país, para consolidar su presencia sobre los espacios amazónicos y así excluir a los pueblos extranjeros que amenazaban con apropiarse de estos territorios.

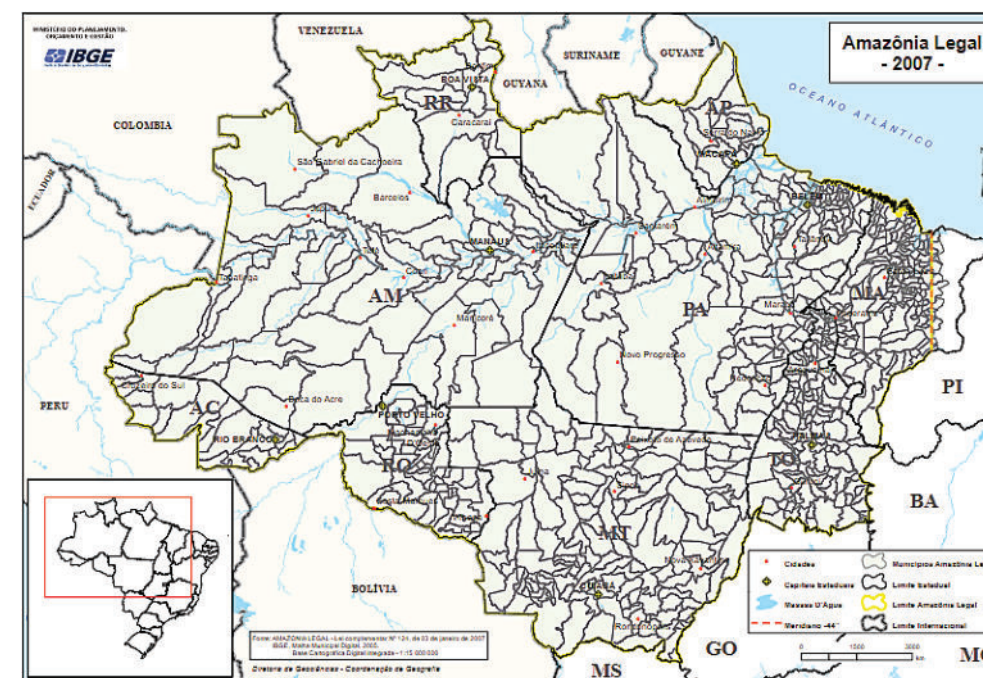
De hecho, el candidato Vargas y con respaldo del Ejército de Brasil, protagonizó un golpe de Estado, que le permitió gobernar por decreto y luego por mandato constitucional hasta los años 40 del siglo XX. Con una orientación claramente autoritaria, impulsó una política que consolidara una zona de frontera amazónica, para otorgarle un estatus especial y en donde la concesión de tierras estaría sujeta a autorizaciones especiales por parte del Gobierno⁵ (Guevara, 2016, p.212).

Para el propósito de lograr la planificación social y económica en la región, para 1953 se estableció la Superintendencia del Plan de Valorización Económica de la Amazonia (SPEVEA) bajo regulación federal (Ley 1.806), que constituyó un sistema de medidas, servicios, emprendimientos y obras destinados a incrementar el desarrollo de la producción extractiva (agrícola pecuaria, mineral e industrial), con el fin estricto de la recuperación económica de la región y su ocupación, a partir del interés manifiesto que Estados Unidos mantuvo, en los años 50, de navegar libremente sobre el río Amazonas y mantener el control sobre sus recursos naturales –especialmente los hidrocarburos–, que son aún hoy un tema prioritario en su política exterior.

⁵ La defensa y de seguridad de las zonas de frontera amazónica, al ser considerados prioritarios, estaba sujeta a las FFMM de Brasil.

Con la promulgación de esta ley, la Amazonia brasileña pasó a ser llamada “Amazonia Legal”, con una superficie aproximada de 5.217.423 km², territorio que se considera como una de las regiones socio geográficas más importantes en la integridad de Brasil, al incorporar a los siete estados de la región norte para su protección. El mayor interés que se esgrimió para irrumpir en la región amazónica se justificó en la necesidad de tener el control territorial, con el propósito de fomentar la seguridad nacional –diseñada y estructurada por un grupo de integrantes del Ejército Nacional de Brasil– donde, según lo menciona Mansilla (2014), se identificó a la Cuenca Amazónica como el elemento esencial para la proyección internacional de Brasil (Lamus, 2017).

FIGURA 1. Amazonia Legal.



Fuente: IBGE (2007).

Aparte de su gran territorio, la Amazonia representa una región influyente dentro del Sistema Internacional. Los sistemas amazónicos, en palabras de Montañez (2011), son estratégicos por una serie de elementos como lo son:

- 1) El potencial hídrico como factor de producción de energía.
- 2) Las reservas de hidrocarburos.
- 3) El material genético para la producción de vacunas.
- 4) La diversidad de fauna y flora.

- 5) Los diferentes minerales del subsuelo como el oro.
- 6) Los suelos.
- 7) La cultura indígena.

Bajo esta proyección y con la llegada del régimen militar, en los años 60 se implementó la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN), la cual consistió en ejecutar el Programa de Integración Nacional (PIN) para abarcar todos los espacios vacíos demográficos de la Amazonia Legal. Con este fin es que se revoca la SPVEA, con la Ley 5.173 de 1966, y se crea la Superintendencia del Desarrollo de la Amazonia (SUDAM), con el objeto de abarcar los estados de Pará y del Amazonas, anexas los de Mato Grosso, Goiás y Maranhão, además de los territorios federales de Acre, Amapá, Rondônia y Roraima.

Pese a lo anterior, durante la década de los 70, Colombia y especialmente Brasil, participaron de una iniciativa de cooperación conjunta para la región, iniciativa que dio como resultado la creación del Tratado de Cooperación Amazónica (TCA) en el año de 1978, con el objetivo central de convertirse en una instancia de cooperación entre los Estados, más allá de ser un foro de integración, orientado a focalizar la protección de la Amazonia entre los Estados miembros de este tratado, aislando agentes externos.

El inédito proceso de cooperación Sur-Sur llevó a cabo acciones de convergencia, articulación, cooperación y coordinación entre los procesos de integración regional latinoamericanos y desarrolló mecanismos para consolidar e institucionalizar la visión común sobre el Amazonas.

En razón de lo anterior Brasil, más que cualquier otro Estado que pertenece a la región amazónica, ha realizado cambios estratégicos para la protección de los recursos naturales de gran importancia para el mundo. Así lo afirma Alisha (2009): “Brasil realizó cambios estratégicos dentro de su régimen político, asignando diferentes ministerios para cada servicio, al mismo tiempo que se fortaleció el ejército, la fuerza aérea, la marina y se impulsó un entendimiento general de la seguridad nacional” (Lamus, 2017, p.15). De esta manera, se estableció un cuerpo militar capaz de hacer frente a las amenazas internas y externas que pudiera enfrentar la Amazonia Legal.

De cualquier forma y pese al poco dinamismo que tuvo en sus primeros años el TCA, por la concepción realista de Brasil, ya mostraba el potencial de ser una posible plataforma para la proyección internacional y regional. Pero las fuertes presiones internacionales –iniciadas en los años 80 por los jefes de Estado de Francia y Estados Unidos– con el fin de obtener la internacionalización

de la Amazonia, resaltaron al aparato militar como un elemento clave para el cuidado del interés nacional y la soberanía de Brasil de posibles invasiones sobre la Amazonia Legal.

Esta coyuntura motivó la creación del programa Calha Norte (PCN), el Sistema de Protección de la Amazonia (SIPAM) y el programa de Vigilancia Amazónica (SIVAM) para fortalecer la seguridad en la Amazonia Legal, estrategia que sirve para vigilar y proteger el 60% del territorio nacional brasileño y la Amazonia. El sistema, de acuerdo con el siguiente cuadro, consiste en la definición de puntos estratégicos donde se ubican sensores aerotransportados, terrestres y meteorológicos para proteger la región.

TABLA 2. Programas de vigilancia.

Característica	Programa Calha Norte (PCN)		Sistema de Vigilancia de la Amazonia (SIVAM)	
Periodo	1985		2002	
Iniciativa	José Sarney Costa		Fernando Henrique Cardoso	
Objetivo	Promover la ocupación de la Fuerzas Armadas, para impulsar el desarrollo ordenado y sostenible de la región amazónica.		Ampliar el control militar, policial y ambiental en la Amazonia legal ante posibles invasiones del narcotráfico o de grupos armados que operan en países vecinos.	
Área	3.123.986 km ²		5.215.423 km ²	
Método	R\$ 3.000.000,00 (Tres millones de reales)	Equipamiento -Infraestructura de Unidades Militares Logística. -Operacional para apoyo de actividades. -Mantenimiento de aeródromos. -Apoyo a comunidades carentes.	25	Radares (fijos - aerotransportados)
			8	Aviones
	R\$ 5.000.000,00 (Cinco millones de reales)	Para obras y servicios de ingeniería.	87	Estaciones de recepción de imágenes satelitales.
			200	Plataformas de recolección de datos (aire-tierra).

Característica	Programa Calha Norte (PCN)	Sistema de Vigilancia de la Amazonia (SIVAM)
Proveedores	Ministerio de Defensa: Actúa en la promoción de la construcción de carreteras, escuelas, hospitales, puertos, la implantación de red eléctrica urbana y rural.	Raytheon: Proveedora de los equipos marítimos, sistemas de navegación y rastreo.
		Embraer: Proveedora de los medios aéreos contrainsurgencia y entrenamiento avanzado de pilotos.
		Fundación Atech: Responsable de la absorción del conocimiento e innovación del sistema de inteligencia y de todos los procesos de producción de información del SIVAM sobre ocurrencias de tipo ilícitas en la región de la Amazonia Legal Brasileña.

Fuente: elaboración propia.

Para el año 2003, empezó a funcionar el proyecto SIVAM-SIPAM con la recopilación de datos generada por los centros de coordinación general y los centros regionales, los cuales están encargados de monitorear los sensores. Estos datos se almacenan en bases de datos catalogadas en cuatro diferentes temas –monitoreo ambiental, uso del suelo, vigilancia aérea y control de tránsito– para así poder integrar el sistema de datos y el sistema de vigilancia a la toma de decisiones. Este proyecto se ha caracterizado como uno de los principales impactos para la región de la Amazonia, dada la importancia en el marco de seguridad regional y como mecanismo a establecer todos los países para la mejora en temas fronterizos en materia de seguridad, principalmente, como el secuestro y la delincuencia transfronteriza (Deloitte, 2014).

Cabe resaltar que este proyecto es una iniciativa de Brasil dada la proyección y protección de sus fronteras. El mecanismo, lanzado en el gobierno de Lula da Silva (2003-2010), ha permitido la expansión del gobierno brasileño a sus fronteras en especial a la Amazonia, permitiendo tener un control profundo de sus habitantes y la seguridad de estos, como una estrategia con fines de mantener la seguridad y la zona fronteriza controlada, además de evitar una intervención extranjera en la región. Se encuentra dirigido por la Fuerza Aérea Brasileña, ya que a través de la recopilación de datos se busca reducir el narcotráfico tanto por vías terrestres como aéreas, además de incrementar la vigilancia en la frontera a través de medios digitales y satelitales. Es por esto que, como lo menciona da Silva Guevara (2012), Brasil insistió para que

Colombia y Perú hiciesen parte del proyecto, sin embargo, Colombia no se encuentra completamente integrada debido a que en las reuniones bilaterales se enfatiza en cuestiones de intercambio de información y personal militar, y no tanto el SIVAM-SIPAM.

Seguridad y política de Brasil

Brasil es actor activo y fundamental en los temas de protección de la región amazónica al poseer más del sesenta por ciento del territorio y por aprovechar los recursos hídricos para su actividad económica, al ser estos aplicables en industrias embotelladoras de refrescos, agua potable, transporte y desarrollo de plantas de energía eléctrica como soporte a las nuevas industrias en la región. Por otro lado, su interés por las reservas de hidrocarburos, que son convertidas en combustible, lleva a que el Estado de Brasil proteja el territorio amazónico en su interés por crear industrias para negociar la compra y venta de estos recursos a Estados vecinos, además de material genético destinado a la investigación en la industria farmacológica y biotecnológica.

Por esta razón los gobiernos de la República Federativa de Brasil se han interesado tanto en participar en los diversos debates internacionales, tocando temas como cambio climático, contaminación, biodiversidad, recursos hídricos, desarrollo sostenible y demás. En el año de 1992, en la Convención de Río, cooperó para la elaboración de consensos de una agenda sostenible de desarrollo; en 2012, en la Conferencia de Río, reafirmó su compromiso para que los estados del mundo cumplieran con los esfuerzos para preservar el medio ambiente y sus recursos. En este ámbito, al finalizar la primera década del siglo XXI, Brasil se posicionó como el principal actor dentro del tablero geopolítico y económico continental.

En el ámbito de la gobernanza ambiental, Brasil que engloba a nueve estados: Amazonas, Acre, Rondônia, Roraima, Mato Grosso, Pará, Tocantins, Amapá y parte del Maranhão, los cuales tienen un enfoque estratégico sobre esta región para proyectarse hacia la competitividad en el comercio internacional, adaptando sus recursos a fuentes de producción. Todo esto con el fin de alcanzar un beneficio para las generaciones futuras, así se señala la vocación nacional para proteger, defender y asegurar la existencia de una poderosa diversidad en sus territorios, compuesta de múltiples especies y recursos energéticos, que requieren, además, políticas de manejo y uso que garanticen la subsistencia, que contengan eventuales daños ambientales y que permitan verdaderas condiciones de bienestar humano.

Para el Ministerio de Defensa de Brasil (2008), la Amazonia representa uno de los centros de mayor interés para la defensa de su desarrollo “patrimonial”, que exige avances en el control, la movilidad y la presencia de cuerpos militares en los territorios fronterizos. Por esta razón es que, en 2016, se proclama la Ley N° 13.341 con el fin de organizar la competencia de los ministerios, en la cual al Ministerio de Medio Ambiente se le otorgan las siguientes facultades:

- Gestionar y velar por la protección del medio ambiente.
- Preservar, conservar y garantizar el uso racional y sostenible de los ecosistemas, la biodiversidad y los bosques.
- Establecer políticas de integración del medio ambiente y la producción económica.
- Estatuir políticas y programas ambientales para la Amazonia Legal.

En 2008, el presidente Lula da Silva firmó el Decreto 4.297, en cuyo marco se definió la Zonificación Ecológica Económica como una actividad compartida con los Estados, inaugurando la nueva etapa geopolítica amazónica de responsabilidad del gobierno central por la planificación, coordinación e implantación del ordenamiento territorial de la Amazonia. En ese plan de proyección de la Amazonia, desde el 2011 y hasta el año 2016, la política exterior de Dilma Rousseff se enfocó en ganancias económicas, en reducir los daños que los países vecinos puedan provocar en los diferentes ámbitos y, sobre todo, en mantener su posición de potencia en la región.

En este contexto, se destaca la implementación del Sistema de Monitoreo Integrado de Fronteras (SISFROM), proyecto que tiene como meta crear un sistema que sea capaz de monitorear incidentes a lo largo de toda la frontera mediante sus recursos avanzados (Barreto, 2015). Un sofisticado sistema de radares, satélites y redes informáticas sería la proyección de este modelo de vigilancia, que le permitiría a Brasil guarnecer sus fronteras. Por otra parte, se podría afirmar que Brasil se adapta estratégicamente a las implicaciones que tendría el cambio climático como riesgo de inestabilidad para la paz mundial.

Estrategia Nacional de Defensa en Brasil entre el año 2005 y el 2015

Una importante transformación en el pensamiento sobre seguridad y defensa en Brasil ocurrió con la creación de la Política Nacional de Defensa (PND) en el año 2005, con el propósito de establecer objetivos y directrices para la preparación y empleo de la capacitación nacional, con la participación de los sectores militares y civiles en todas las esferas del poder nacional, siendo el Ministerio de Defensa el órgano coordinador de las acciones necesarias para la Defensa Nacional.

En la Política Nacional de Defensa (PND) se encuentran una serie de referencias sobre la Amazonia brasileña, que remarcan el gran potencial de riquezas minerales y la biodiversidad y que, a su vez, alertan sobre sus características y peculiaridades que facilitan la práctica ilícita transnacional y sus delitos conexos, además de permitir la presencia de grupos con fines contrarios al interés nacional. Por lo tanto, la PND aclara la presencia del Estado –y en particular de las Fuerzas Armadas– a lo largo de las fronteras, como una condición necesaria para el logro de los objetivos de estabilización y desarrollo integral de la Amazonia. Secuencialmente, con la elaboración de la Estrategia Nacional de Defensa (END), en 2008, se desarrolló por primera vez en Brasil, una planificación a largo plazo y con amplia participación de diversos sectores de la sociedad sobre el tema de la defensa. Desde entonces, la END se ha convertido en un documento de gran importancia, factor de éxito para el Ministerio de Defensa y para las Fuerzas Armadas brasileñas.

Diferencias de estrategia de Brasil y Colombia

A continuación, se registran las principales diferencias en términos de estrategia, desplegadas por los estados colombiano y brasileño:

TABLA 2. Diferencias de estrategia de Brasil y Colombia.

Dimensión	Brasil	Colombia
Política exterior	Busca equilibrio en su proyección hacia el Amazonas; económico, político, social, ambiental en su conjunto. Su política interna está proyectada al acercamiento con la región para la protección de este territorio estratégico. Protege de cualquier actor internacional la Amazonia Legal.	Busca equilibrio en su proyección hacia el Amazonas; económicos, político, social, ambiental de forma individual. Su política interna está proyectada al acercamiento con Estados Unidos y no con la región. Busca mantener una proyección a nivel internacional buena, lo que disminuye su margen de maniobra. Se enfoca en el conflicto armado interno.
Política nacional	Cuenta con una gobernanza estratégica y militar para alcanzar objetivos.	No cuenta con una gobernanza ambiental. Carece de voluntad política para establecer objetivos de uso y conservación racional de los recursos y del medio ambiente en el Amazonas.

Fuente: elaboración propia.

Conclusiones

Es relevante resaltar el rol que protagonizaron los diferentes gobiernos de la República Federativa de Brasil en cuanto a la priorización de la región de la Amazonia para su protección, al entender este territorio como eje transversal para su estabilidad política, social y sostenibilidad económica en tres puntos esenciales: energética, turística e industrial. En razón de lo anterior, Brasil diseñó mecanismos de seguridad militar como Calha Norte, SIVAM-SIPAM y SISFROM, necesarios para disuadir la intervención internacional y mejorar en la zona fronteriza la seguridad y afrontar la lucha contra el crimen trasfronterizo. Aún más, se reconoce su acierto como estado frente a la falta de liderazgo y de políticas nacionales de potencias secundarias como Colombia para enfrentar la multiplicidad de amenazas que atañen la Amazonia y de los intentos de la comunidad internacional en el marco de las Naciones Unidas y la UNESCO, por calificar este territorio como patrimonio de la humanidad, para así usar esta como solución al detrimento del medio ambiente que sufre el planeta y los procesos productivos.

Consecuentemente y en el contexto internacional actual, la Amazonia podría llegar a ser un escenario de tensión, partiendo del supuesto y principio que establece la no injerencia en los asuntos internos de los Estados y el reconocimiento, en el cual cada país es dueño de su territorio (soberanía) y, por lo mismo, debe ser responsable de afrontar las amenazas que se ciernen sobre su territorio. En efecto, para Brasil es prioritario fortalecer los mecanismos multilaterales de integración subregional como la OTCA, para propender la complementariedad de intereses con los Estados que tienen pertenencia del territorio amazónico y los mecanismos de seguridad militar de Brasil. Sin embargo, la falta de apoyo, gobernabilidad y voluntad política de cooperación entre los países en pro de la Amazonia ha causado la degradación y explotación acelerada de los recursos

Adicionalmente, la alineación de Colombia con los mecanismos de seguridad de Brasil y organismos subregionales como la OTCA, le ofrece la posibilidad de superar su aislamiento regional, dada su proyección a Estados Unidos, tanto como la posibilidad del intercambio de conocimientos, experiencias y cooperación técnica, en pro de mejorar y actualizar información; infraestructura militar y civil; erradicación de cultivos ilícitos por la sustitución de cultivos lícitos (café) y el compromiso de una política Estado integral en pro del desarrollo, social y económico (turístico) sostenible en esta región.

Referencias

- Comunidad Andina de Naciones (CAN) (28 de septiembre, 2012). *Ministros de Medio Ambiente de países de la CAN ponen en marcha campaña "Amazonia Nuestra"*. Recuperado de: <http://www.comunidadandina.org/Prensa.aspx?id=3249&accion=detalle&cat=NP&title=ministros-de-medio-am>.
- Casas, A. y Correa, M. (2007). ¿Qué pasa con la Comunidad Andina de Naciones - CAN? *Papeles políticos*, 12(2), 591-632. Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/papel/v12n2/v12n2a11.pdf>.
- Charity, S.; Dudley, N.; Oliveira, D. and Stolton, S. (eds) (2016). *Living Amazon: Report 2016 A regional approach to conservation in the Amazon*. WWF Living Amazon Initiative, Brasília and Quito. Recuperado de: http://d2ouvy59p0dg6k.cloudfront.net/downloads/wwf_living_amazon_report_2016_mid_res_spreads.pdf.
- Delgado, J. (septiembre, 2011). *Brasil: la emergencia de la región amazónica en la defensa nacional*. Observatorio de Política & Estrategia en América Latina - Konrad Adenauer Stiftung. Recuperado de: <http://www.kas.de/wf/doc/4928-1442-4-30.pdf>.
- Guevara, G. (2016). *Intervencionismo y medio ambiente: El caso de la Amazonia brasileña*. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 12(11), 209-236. Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/ries/v12n1/v12n1a09.pdf>.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2007). *Amazônia Legal*. Recuperado de: <http://www.terrabrasilis.org.br/ecotecadigital/images/Mapa%20da%20Amaznia%20Legal.pdf>.
- Linares, M. (2017). *La región Amazónica en el establecimiento de la estrategia nacional de defensa de brasil (2003-2015)* (tesis de grado). Bogotá: Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano - Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Recuperado de: <https://expeditiorepositorio.utadeo.edu.co/bitstream/handle/20.500.12010/2772/MONOGRAFIA%20FINAL%20MIGUEL%20LINARES.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Medina, M. y Silva, G. (s.f.). *La cuenca amazónica y su importancia estratégica en el caso de la Amazonia venezolana*. México: Observatorio Geográfico de América Latina. Recuperado de: <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal4/Geografiasocioeconomica/Geopolitica/05.pdf>.
- Montañez, L. (2011). *Implicaciones de la Amazonia en la Política Exterior de Brasil* (tesis de maestría). Bogotá: Universidad Javeriana - Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales-Maestría en Relaciones Internacionales. Recuperado de: <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/1613/HerreraMontanezLauraCatalina2011.pdf?sequence=1>.
- Organización de Estados Americanos (OEA) (28 de enero, 2005). *Acuerdo OEA-Organización Amazónica estimulará el desarrollo sostenible de la biodiversidad*. OEA. Obtenido de: http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-018/05.
- Pedraza, P. y Pérez, N. (2017). *Agenda y gobernanza ambiental: Colombia y Brasil en el marco de la organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA)* (trabajo de grado). Bogotá: Universidad de San Buenaventura - Programa de Relaciones Internacionales. Recuperado de: <http://biblioteca.usbbog.edu.co:8080/Biblioteca/BDigital/162592.pdf>.
- Ramírez, J. (dir.) (2017). *Amazonia posible y sostenible*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Recuperado de: https://www.cepal.org/sites/default/files/news/files/folleto_amazonia_posible_y_sostenible.pdf.

13. Ramírez, J.; Galán, A. y Miranda, J. (dirs). (2013). *Amazonia posible y sostenible*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Recuperado de: https://www.cepal.org/sites/default/files/news/files/amazonia_posible_y_sostenible.pdf.
14. Secreto, M. V. (2007). A ocupação dos “espaços vazios” no governo Vargas: do “Discurso do rio Amazonas” à saga dos soldados da borracha. *Estudos Históricos*, 40, 115-135. Recuperado de: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/reh/article/view/1288/431>.
15. Salazar, C. y Riaño, E. (2015). *Perfiles urbanos en la Amazonia colombiana 2015 (Mapas)*. Bogotá: Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas - Sinchi. Recuperado de: <https://sinchi.org.co/files/publicaciones/publicaciones/pdf/Perfiles%20urbanos%20libro%20web.pdf>.
16. Trujillo, H. (2016). *Relaciones económicas y conflictos socio-ambientales. El caso del territorio amazónico en Colombia*. Bogotá: Editorial Bonaventuriana.
17. Veyrunes, E. (2018). *Las amenazas percibidas para la Amazonia: un estado del arte en términos de seguridad ambiental*. Documento de investigación núm. 28. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario. Recuperado de: http://www.urosario.edu.co/urosario_files/6f/6f1369dd-1e59-4258-84ad-18e906e3b46e.pdf.

Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y el Desarrollo Rural Sostenible en zonas afectadas por el conflicto armado en Colombia¹

PAULA ANDREA CABALLERO MELO^{2,*}
MÓNICA ALEJANDRA RODRÍGUEZ MORENO^{3,**}

Resumen

Durante más de cinco décadas el conflicto armado en Colombia ha generado desigualdades en diversos territorios del país. Esto ha potenciado la división regional entre el campo y la ciudad, siendo principalmente los municipios rurales los más afectados históricamente por el conflicto y la ausencia del Estado, generando consigo unas condiciones económicas y sociales deplorables para la población civil, junto con un alto porcentaje de pobreza rural y economías ilícitas. Además, el intenso conflicto, la ilegalidad, los vacíos de gobernanza y la incapacidad de gestión territorial han aumentado los procesos de degradación ambiental y social poniendo en riesgos los servicios ecosistémicos, principalmente el agua, los suelos y la biodiversidad, así como la sustentabilidad económica de la población rural.

Palabras clave: posconflicto, cultivos ilícitos, cooperación internacional, desarrollo rural, sostenibilidad ambiental.

Clasificación JEL: R51, R52, Q10, Q15.

¹ Este artículo es producto de una investigación en desarrollo titulada: *Fondo para la sostenibilidad ambiental y el desarrollo rural sostenible en zonas afectadas por el conflicto armado en Colombia*, que tiene como finalidad analizar cómo la cooperación internacional ha contribuido al desarrollo rural sostenible en zonas afectadas por el conflicto armado. Esta investigación inició en agosto del presente año dentro del semillero de Cooperación Internacional en un escenario de pos-acuerdo en Colombia. Documento base: Programa Colombia Sostenible en Zonas de Postconflicto (CO-L1166).

² Profesional en Relaciones Internacionales, Universidad Militar Nueva Granada, Colombia.

* u0902305@unimilitar.edu.co.

³ Profesional en Relaciones Internacionales, Universidad Militar Nueva Granada, Colombia.

** u0902257@unimilitar.edu.co.

Fecha de recepción:
16 de mayo de 2019.

Fecha de aceptación:
3 de octubre de 2019.

Para citar este artículo:
Caballero, P. y Rodríguez, M. (2019). Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y el Desarrollo Rural Sostenible en zonas afectadas por el conflicto armado en Colombia. *Perspectivas en inteligencia*, 11(20): 255-263.

Fund for environmental sustainability and sustainable rural development in areas affected by the armed conflict in Colombia

Abstract

For more than five decades, the armed conflict in Colombia has generated inequalities in various territories of the country. This has boosted the regional division between the countryside and the city, mainly the rural municipalities being the most historically affected by the conflict and the absence of the State, generating deplorable economic and social conditions for the civilian population, together with a high percentage of rural poverty and illicit economies. In addition, the intense conflict, illegality, governance gaps and the incapacity of territorial management have increased the processes of environmental and social degradation, putting at risk ecosystem services, mainly water, soils and biodiversity, as well as the economic sustainability of the rural population

Keywords: Post-conflict, illicit crops, international cooperation, rural development, environmental sustainability.

JEL classification: R51, R52, Q10, Q15.

Introducción

Tras la firma de los acuerdos de paz en el país, se crea un marco institucional para el posconflicto, el cual busca desarrollar mecanismos y garantías de transparencia para consolidar una Colombia en paz. Para la ejecución de lo anterior, en los años 2016 a 2017, la República de Colombia junto con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) acuerdan el desarrollo del Fondo Colombia Sostenible, programa que pretende mejorar los ingresos de los productores rurales, elevar su nivel de calidad de vida y promover diversas actividades encaminadas al desarrollo rural sostenible, disminuyendo así las desigualdades sociales y económicas latentes en el país.

Desde esta perspectiva el Gobierno de Colombia (GdC), en compañía de diversas organizaciones internacionales y agencias no gubernamentales, reconoce que el país se enfrenta a grandes retos para lograr lo anterior y, por tal razón, su objetivo más importante será promover la sostenibilidad ambiental y socio-económica en zonas de posconflicto, a través de tres enfoques:

1. Prevenir que el crecimiento económico que se busca tenga efectos negativos sobre el capital natural (riesgo de deforestación adicional o destrucción de humedales resultantes en una nueva expansión de la frontera agrícola) y revertir procesos nocivos generados por el conflicto (ocupación de territorios dentro de áreas protegidas, deforestación y degradación de bosques y humedales);
2. Lograr la reinserción económica de la población afectada, promoviendo el retorno a cultivos que mejoren la seguridad alimentaria a través de sistemas agropecuarios sostenibles, pero a la vez la incursión en actividades no agrícolas basadas en la biodiversidad y servicios ecosistémicos, capaces de dinamizar las economías locales a la vez que valorizar el capital natural;
3. Fortalecer las capacidades locales y regionales para la estructuración de proyectos a través de procesos de acompañamiento técnico y de provisión de apoyo financiero para el diseño de iniciativas de desarrollo que surjan del territorio. (Programa Colombia Sostenible, 2017)

Para lograr estos objetivos, el fondo será apoyado por distintos instrumentos de financiación, entre ellos el de “Facilidad Colombia Sostenible” –creado por el BID–, mecanismo financiero donde se recibirán recursos de agentes privados, organismos multilaterales y países comprometidos con la cooperación internacional, entre ellos Noruega, Alemania y Reino Unido los cuales, bajo una declaración conjunta, se comprometieron a dar un valor de USD \$ 200.000.000, aunados a Suecia y Suiza, que acordaron aportar USD \$ 6.000.000 y USD \$5.000.000 respectivamente, sumando así un total de USD \$ 211.000.000.

Estos recursos actuarán como apoyo a procesos prioritarios en el país como son la pobreza rural, las limitaciones del desarrollo territorial, la deforestación, la pérdida de capital natural, los efectos del cambio climático, la baja capacidad institucional y la falta de coordinación, todo un conjunto de debilidades que requiere un mayor esfuerzo para lograr la integración y valoración del capital natural, ya sea a mediano o largo plazo.

Sobre la base de las consideraciones anteriores Colombia –junto con otros siete países del mundo, como Ecuador, Australia, China, Malasia, México y Estados Unidos–, detentan la responsabilidad de destrucción de la biodiversidad en la tierra, en gran parte de su hábitat y amplia aniquilación de fauna silvestre. En el caso de Colombia, la situación anterior es más evidente tras las cinco décadas de conflicto armado, donde el 50% del territorio y las diversas situación de violencia han dejado al menos siete departamentos –entre ellos Arauca, Meta, Nariño, Caquetá, Guaviare, Putumayo, Norte de Santander– y 187 municipios en condiciones económicas y sociales deplorables, zonas principalmente rurales donde actualmente reside cerca del 15% de la población del país, incluyéndose resguardos indígenas y territorios colectivos de comunidades negras, donde los índices de pobreza son los más altos.

El Registro Único de Víctimas (RUV) señala que aproximadamente 7,4 millones personas fueron desplazadas por el conflicto y las que aún residen en los territorios afectados viven una situación de pobreza rural al haber perdido sus tierras, además de enfrentarse a una creciente pérdida de sus recursos naturales y servicios ecosistémicos de los cuales dependen directamente sus actividades productivas (BID, 2017).

Ciertamente la incidencia del conflicto armado en el territorio y su estrecha relación con la degradación ambiental han generado el aumento de problemas en los municipios, de los cuales se derivan dinámicas como el desplazamiento forzado, el despojo y el consiguiente uso improductivo de las tierras. Según un análisis de la Subdirección de Desarrollo Ambiental Sostenible del Departamento de Nacional de Planeación (DNP):

De 1990 a 2013 se deforestaron en el país cerca de 5,2 millones de hectáreas, de las cuales el 58% (3 millones de hectáreas) está en municipios con incidencia alta y muy alta de conflicto... Se estima que entre 1990, año en el que se inicia el monitoreo regular de la superficie del bosque en Colombia, y 2000, el 59% de la deforestación ocurría en municipios con una alta incidencia de conflictos, mientras que al 2013 esta cifra alcanzaba el 75%. Los departamentos que presentaron mayor deforestación durante el periodo 1990-2013 fueron Meta, Caquetá, Putumayo, Guaviare y Nariño, los cuales representan el 69% de la deforestación del país. (DNP, 2015)

Esta situación de deforestación ha causado la pérdida aproximada de 3 millones de hectáreas en municipios hoy conocido como “regiones de posconflicto”. Otros factores importantes que se encuentran directamente relacionados sobre el medio ambiente y el conflicto armado son la expansión de cultivos ilícitos de coca, amapola, y marihuana, y la explotación ilícita de minerales (oro, carbón, columbita, tantalita “coltán” y esmeraldas), actividades económicas ilegales que se han presentado en diferentes departamentos como el Cauca, Chocó, Valle del Cauca, Antioquia, Bolívar, Córdoba y Nariño, regiones donde se ha visto la influencia y el daño directo a la sostenibilidad ambiental y social:

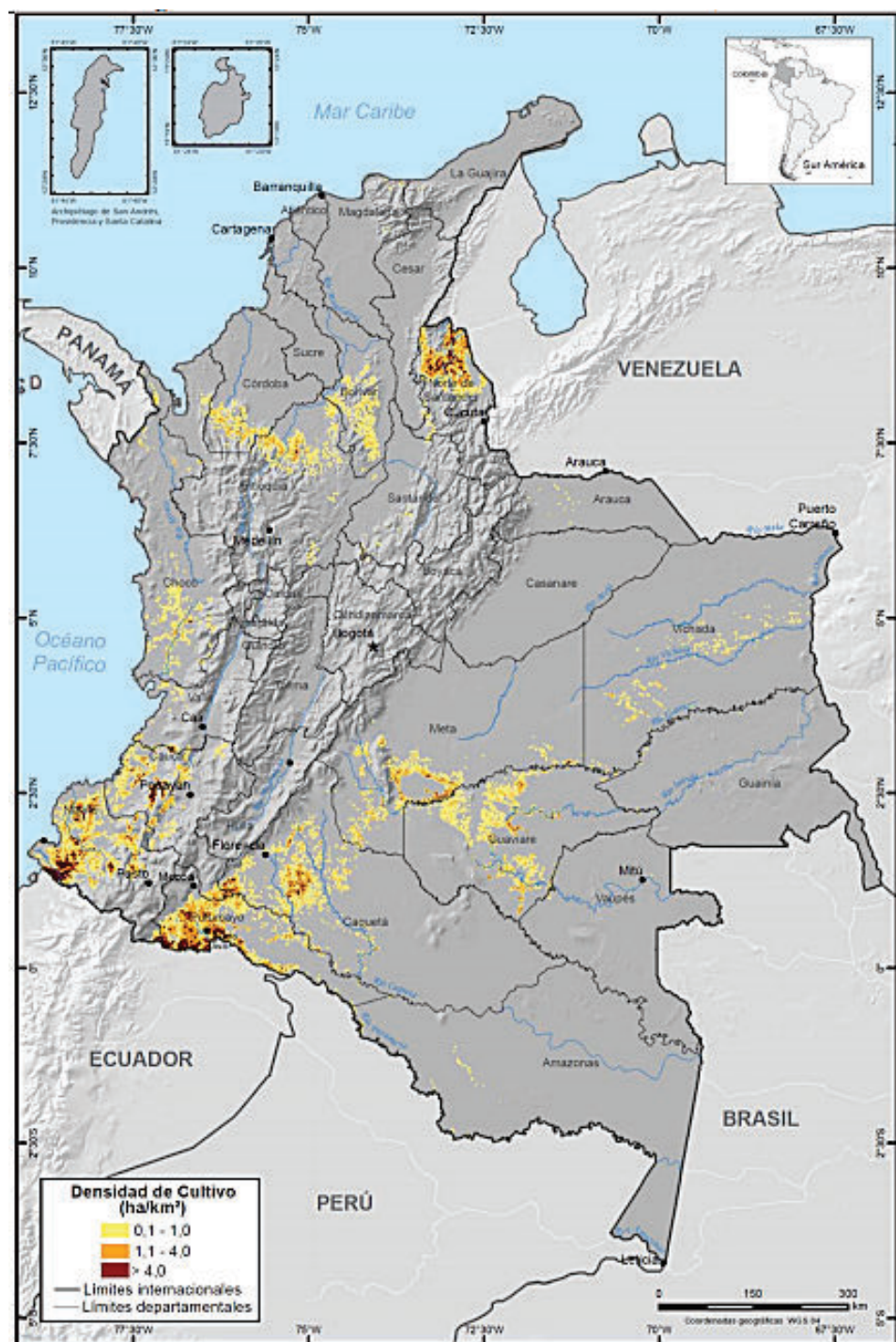
De 2010 a 2014, se encontró que cerca de la mitad de los municipios del país habían sido afectados por esta problemática, comprometiendo aproximadamente dos mil fuentes hídricas. Guaviare, Caquetá, Arauca, Putumayo y Meta son los departamentos con mayor porcentaje de municipios con presencia de minería ilegal. (DNP, 2015)

Según el último informe de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, en lo que respecta a la cifra de cultivos ilícitos de coca en Colombia, se detecta un crecimiento acelerado, al pasar de 69.000 hectáreas en 2014 a 96.000 hectáreas en 2015, algo así como el 39% más, de un año al otro (UNODC, 2016). Esto indica, de alguna manera, que los cultivos de coca siguen siendo una amenaza para la diversidad biológica y cultural de Colombia particularmente. Un ejemplo de ello es que la coca cultivada en resguardos indígenas se incrementó en un 52%, al pasar de 7.799 hectáreas en 2014 a 11.837 en 2015 (DNP-SDAS, 2015c).

Adicionalmente, según el informe del Ministerio de Minas (2016), la extracción ilícita de minerales causa efectos nefastos no sólo para el medio ambiente sino para la sociedad, la seguridad y la economía del país, ya que: “No paga impuestos, regalías, ni las contraprestaciones legales; emplea menores de edad; financia grupos criminales; contamina el medio ambiente y destruye ecosistemas al no cumplir las normas ambientales; y explota anti-técnicamente los yacimientos, esterilizando recursos mineros”.

Junto a lo anterior, el 60% de las operaciones armadas relacionadas con el conflicto se llevaron a cabo en departamentos fronterizos como Norte de Santander, Arauca, Putumayo, Nariño, Cauca y Antioquia en los últimos tres años, donde se observa una gran relación geográfica entre las zonas con mayores déficits de justicia y aquellas de mayor concentración de acciones armadas, cultivos ilícitos, minería ilegal, entre otros factores generadores de violencia.

FIGURA 1. Densidad de cultivos ilícitos de coca en Colombia (2015).



Fuente: UNODC (2016).

Debido a esto, es posible afirmar que el conflicto alrededor del uso del suelo ha generado impactos ambientales y sociales que exacerban el conflicto armado (Cárdenas y Rodríguez, 2004). En general, el conflicto armado ha dejado consigo grandes impactos ambientales en diferentes zonas predominantemente rurales, que tienen difícil acceso a bienes y servicios básicos. Esta situación se evidencia si se considera que cerca del 26% de la población rural aún se encuentra en una gran exclusión social y productiva, frente a un 8% urbano. A pesar de los avances, la inclusión social ha sido mayor que la productividad, siendo característico que el 80% de la población rural sean pequeños productores (DNP, 2015). Esto sucede mayormente con las comunidades que residen en los territorios afectados por el conflicto, estas además de enfrentarse a una pérdida creciente de los recursos naturales y servicios ecosistémicos de los cuales dependen sus actividades productivas y económicas.

Ahora bien, todo lo anterior describe de manera breve una serie de problemáticas que reflejan en gran medida las consecuencias del conflicto armado en Colombia y la ausencia del Estado, por tal motivo desde el Fondo Colombia Sostenible se espera un desarrollo rural sostenible, donde se disminuyan las desigualdades sociales y económicas, se generen ingresos para las comunidades rurales (indígenas, afrocolombianas, negros, raizales, palenqueros), se reviertan los daños ambientales, se ordene adecuadamente el territorio y así mismo se fortalezcan las capacidades locales para administrar los recursos naturales.

Hallazgos

A pesar del poco tiempo que lleva en ejecución el Programa *Colombia Sostenible*, se puede evidenciar al revisar el último informe semanal del Fondo Colombia en Paz, con fecha del 8 al 12 de octubre del 2018, cómo el Fondo Colombia Sostenible está llevando a cabo proyectos para la estructuración de regiones como Nariño, Cauca, Putumayo, Bajo Cauca, Catatumbo, Chocó y Urabá que, en su conjunto, han ejecutado un 82% de los recursos, representados en \$ 2.498 millones de pesos. Por parte de la cooperación internacional se registran, a la fecha, USD \$ 18.575.437 millones de dólares entregados y un valor de USD \$ 192.424.533 millones de dólares comprometidos (Fondo Colombia en Paz, 2018).

Conclusión

Finalmente, las oportunidades que ofrece el desarrollo sostenible para la construcción de la paz implican repensar lo rural más allá de lo agropecuario.

Esto incluye el patrimonio natural, la innovación en el aprovechamiento de la biodiversidad y los servicios ambientales, camino largo para poder diversificar la producción rural, generar oportunidades e ingresos, y dinamizar la economía, además de brindar apoyo a las poblaciones vulnerables y lograr un desarrollo equilibrado. Sin embargo, lo anterior implica tener capacidades institucionales para ser partícipes activos del desarrollo y dejar, a la vez, aquellas debilidades en la atención y prestación de bienes y servicios, en aras de solventar y atender conjuntamente a las necesidades de la población y generar capacidades en ellas.

Colombia es un país con un enorme capital natural a nivel mundial y esto permite que programas como el Fondo Colombia Sostenible puedan canalizar un amplio respaldo de cooperación internacional en temas medioambientales, donde organizaciones pertenecientes a los países donantes como Global Environmental Facility (GEF), el Foro Global de Crecimiento Verde (3GF) y The World Resources Institute (WRI), tomen la decisión de contribuir a la restauración, rehabilitación y recuperación del medio ambiente en las zonas más afectadas por el conflicto armado.

Referencias

1. Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2018). Reglamento operativo del Programa COLOMBIA SOSTENIBLE 4424/OC-CO. Recuperado de: https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/rop_4424_-_19unio2018_aprobado_cdp.pdf.
2. Cárdenas, M., & Rodríguez, M. (eds.) (2004). *Guerra, Sociedad y medio ambiente*. Bogotá: Foro Nacional Ambiental, Universidad de los Andes, Ecofondo, Tropenbos Internacional Colombia, GTZ, Fescol. Recuperado de: <http://www.foronacionalambiental.org.co/wp-content/uploads/2015/10/libro-Guerra-Sociedad-y-Medio-Ambiente.compressed.pdf>.
3. Departamento Nacional de Planeación (DNP) y Secretaría Distrital de Ambiente (SDAS) (2015). *Dividendos Ambientales de la Paz* (documento inédito). Bogotá: DNP - SDAS.
4. Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2015). *Misión para la Transformación del Campo. Diagnóstico económico del campo colombiano*. Bogotá: Equipo Técnico de la Misión para la Transformación del Campo - Dirección de Desarrollo Rural Sostenible, DNP. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapecuarioforestal%20y%20pesca/Diagn%C3%B3stico%20Econ%C3%B3mico%20del%20Campo%20Colombiano.pdf>.
5. Gobierno de Colombia (2018). *Informe semanal Fondo Colombia en Paz*. 27, 08 al 12 de octubre de 2018. Recuperado de: <http://www.posconflicto.gov.co/consejeria/InformesSemanalesFCP/Informe-FCP-08-12-octubre-2018.pdf>.
6. Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) (coord.) (2012). *Estudio de los conflictos de uso del territorio colombiano. Escala 1:100000*. Bogotá: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio - Corpoica - Ideam - Instituto Humboldt - Invermar - Incoder. Recuperado de: <https://repository.agrosavia.co/handle/20.500.12324/12723>.
7. Ministerio de Minas y Energía (2017). *Plan Nacional de Desarrollo Minero con horizonte a 2025. Minería responsable con el territorio*. Bogotá: MinMinas - Unidad de Planeación Minero Energética. Recuperado de: http://www1.upme.gov.co/simco/PlaneacionSector/Documents/PNDM_Dic2017.pdf.
8. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (2013). *Colombia. Monitoreo de cultivos de coca 2012*. Colombia: UNODC - Gobierno de Colombia. Recuperado de: https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_de_Cultivos_de_Coca_2012_web.pdf.
9. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (2016). *Colombia, Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2015*. Colombia: UNODC - Gobierno de Colombia. Recuperado de: https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Monitoreo_Cultivos_ilicitos_2015.pdf.

La Ley 1448 de 2011: un punto de quiebre de la violencia en Colombia¹

CARLOS ESTEBAN FORERO BUSTOS^{2,*}

Resumen

El año 2012 representó, para Colombia, un quiebre determinante en el concepto acerca del conflicto. Por una parte, debido a la consideración de la existencia de un conflicto interno y, por otro lado, a causa del inicio de la fase pública del proceso de negociación con la guerrilla de las FARC-EP. La Ley 1448, denominada la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, es una normatividad que tiene, como finalidad inicial, asignarles un lugar importante a las víctimas a través de la reparación, restitución y garantías de no repetición. Por medio de un enfoque cualitativo y mediante la revisión y análisis documental, se buscará una explicación sobre si esta ley marcó o no un cambio en la identificación de la violencia en la que lleva sumida Colombia por más de cincuenta años. Es así como el presente documento, en primera instancia, discurrirá acerca de la violencia en Colombia; posteriormente, se contrastarán los objetivos de la Ley 975 de 2005 o Ley de Justicia y Paz, con la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras; paso seguido, se presentará la forma de reconocimiento de las víctimas del conflicto armado por uno de los principales actores: las guerrillas, y, finalmente, se abordará el tema de los argumentos de los detractores y partidarios acerca de la existencia de un conflicto armado en Colombia, para concluir que

¹ Artículo producto del Semillero de Investigación "Política colombiana" y del Proyecto de Iniciación Científica: INV_EES_2798 "El proceso de construcción de Estado durante el gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018)", adscritos al Programa de Relaciones Internacionales y Estudios Políticos de la Universidad Militar Nueva Granada.

² Estudiante del Programa de Relaciones Internacionales y Estudios Políticos de la Universidad Militar Nueva Granada, Colombia.

* u0902405@unimilitar.edu.co.

Fecha de recepción:
8 de mayo de 2019.

Fecha de aceptación:
11 de septiembre de 2019.

Para citar este artículo:
Forero, C. (2019). La Ley 1448 de 2011: un punto de quiebre de la violencia en Colombia. *Perspectivas en inteligencia*, 11(20): 265-271.

la Ley 1448 representa un punto de inflexión importante en la consideración del conflicto en el país.

Palabras clave: violencia, restitución de tierras, justicia, paz y víctimas.

Clasificación JEL: H56, I31, R11.

Law 1448 of 2011: a break point of violence in Colombia

Abstract

The year 2012 represented, for Colombia, a decisive break in the concept of the conflict. On the one hand, due to the consideration of the existence of an internal conflict and, on the other hand, due to the start of the public phase of the negotiation process with the FARC-EP guerrillas. Law 1448, called the Law of Victims and Restitution of Lands, is a regulation that has, as its initial purpose, to assign an important place to victims through reparation, restitution and guarantees of non-repetition. Through a qualitative approach and through documentary review and analysis, we will sought an explanation as to whether or not this law marked a change in the identification of violence in which Colombia has been immersed for more than fifty years. Thus, this document, in the first instance, will address the violence in Colombia; subsequently, the objectives of Law 975 of 2005 or Law of Justice and Peace will be contrasted with the Law of Victims and Restitution of Lands; next step, the form of recognition of the victims of the armed conflict by one of the main actors: the guerrillas, will be presented, and finally, the topic of the arguments of the detractors and supporters about the existence of an armed conflict in Colombia, to conclude that Law 1448 represents an important turning point in considering the conflict in the country.

Keywords: violence, land restitution, justice, peace and victims.

JEL classification: H56, I31, R11.

Introducción

Desde el nacimiento de Colombia como Estado independiente, como nación le ha resultado difícil tomar el control completo sobre su territorio, por tres

características en especial: la violencia, el clientelismo y el bipartidismo, aunado a las condiciones territoriales y de infraestructura que hacen complejo el acceso de sus instituciones a la totalidad del territorio. Para hablar de la violencia en Colombia es necesario referirse al bipartidismo y clientelismo como factores que la generaron, en especial en vigencia de la Constitución Política de 1886.

De la mano con la anterior, una de las principales características de la Constitución Política de 1886 era la inexistencia del pluralismo político. Esto quiere decir que solo existían dos partidos oficiales: el conservador y el liberal, aunque cabe resaltar que, en el proceso de evolución del país, surgieron otros partidos como la ANAPO en 1945. Sin embargo y en un marco general, la hegemonía la tuvieron los dos partidos oficiales ya mencionados. Este hecho generó un duopolio de dos fuerzas políticas con ideas totalmente distintas, las cuales buscaban establecerse en la totalidad del país. Este choque de intereses por el control del territorio llevó, en varias ocasiones, al estallido de guerras civiles, trayendo consigo violencia y fragmentación al estado colombiano.

En la época del Frente Nacional (1958-1974) y al término de este, el monopolio legítimo de la fuerza del Estado comenzó a ser disputado por actores que surgieron de la época de la violencia: las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) –luego de la toma a Marquetalia– y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) en los Santanderes, así como las autodefensas, con las que se enfrentaron por el control de las zonas alejadas del centro.

De esta manera, se entiende que la violencia en Colombia no ha sido de un solo tipo, ya que se ha ejercido por diversos actores armados, que surgieron en entornos distintos y con finalidades distintas los cuales, en la mayoría de los casos, son resultado de una violencia heredada del pasado, que también ha sido favorecida por la geografía colombiana y su carencia de conectividad con el centro. Esta violencia multidimensional dejó víctimas que, a lo largo de los años, han tenido que sufrir el flagelo de la violencia.

Por lo anterior, este documento pretende responder a la pregunta ¿Cómo influyó la Ley 1448 en el reconocimiento del conflicto armado en Colombia? Para ello, se llevó a cabo una búsqueda con enfoque cualitativo que se valió de la revisión documental y análisis de la información recolectada con el fin de responder al objetivo de entender cómo la Ley 1448 influyó en el reconocimiento del conflicto armado y posterior inicio de negociaciones de paz, encontrando que solo esta ley permitió el reconocimiento real de las víctimas que a su vez concluyó en el desarrollo y término de los acuerdos de paz.

Hallazgos y resultados

Durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez (1998-2002) y en el marco de la seguridad democrática, se inician los acercamientos con las Autodefensas Unidas de Colombia para lograr su desarme y desmovilización; ejemplo de esto son los acuerdos de Santa Fe de Ralito (Córdoba). Un hecho evidenciable y determinante fue la creación de la Ley 975 del 2005, a partir de la cual se logró la desmovilización de las AUC, que tenía por objeto:

“Facilitar los procesos de paz y la reincorporación individual o colectiva a la vida civil de miembros de grupos armados al margen de la ley, garantizando los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación. Se entiende por grupo armado organizado al margen de la ley, el grupo de guerrilla o de autodefensas, o una parte significativa e integral de los mismos como bloques, frentes u otras modalidades de esas mismas organizaciones, de las que trate la Ley 782 de 2002”. (Ley 975 de 2005)

De la mano con lo anterior, se intentaron diálogos con los demás actores armados del conflicto (FARC-EP y ELN), sin mayor éxito. Durante el resto de los periodos de gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) se llevó a cabo una guerra directa contra lo que se denominaba la “amenaza terrorista”³, hasta la llegada del gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018), en donde se emite la Ley 1448 o Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, que tenía por objeto: “Establecer un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas de las violaciones contempladas en el artículo 3º de la presente Ley, dentro de un marco de justicia transicional”.

Tanto la Ley 975 del 2005 como la 1448 del 2011 tenían finalidades similares en cuanto a que las dos buscaban la desmovilización de un actor armado, aunque en su proceso cuentan con diferencias: la primera, en lo que representa la ley en el proceso de desmovilización en el actor armado que buscaban desmovilizar y la segunda en la definición de víctima, a partir de lo cual se reconoció la existencia del conflicto armado interno.

Por un lado, la Ley 975 del 2005 buscaba facilitar el proceso de reincorporación de un grupo que ya había entrado en un proceso de desmovilización y dar la imagen de un país en transición hacia una paz, a través del reconocimiento de unas víctimas, de un actor armado al margen de la ley y de unas medidas que prestarían derecho a la justicia, garantías de reparación y no repetición. Por otro lado, se encuentra la Ley de Víctimas que, a diferencia de la anterior, procura dar la imagen de un

³ Este apelativo asignado a los actores armados al margen de la ley, tiene asidero en las consecuencias y guerra preventiva derivadas de los ataques del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos.

proceso de transición a través de medidas similares a la Ley 975 para, finalmente, llegar a un proceso de desmovilización de los actores armados restantes.

Es evidente entonces, que se diferencian en el actor o actores armados que buscaban desmovilizar, ya que la Ley de Justicia y Paz se enfocaba en desmovilizar a uno solo de los tres principales grupos generadores de violencia mencionados anteriormente. Ejemplo de esto es el artículo 10.1 de dicha ley, en donde se plantean los requisitos que debe cumplir el actor armado para que pueda acceder a los beneficios de la ley: “Que el grupo armado organizado de que se trata se haya desmovilizado y desmantelado en cumplimiento de acuerdo con el Gobierno Nacional”. Cabe recordar que, a la fecha en que se emitió la ley, el único grupo que cumplía con dicha condición eran las AUC, las cuales iniciaron su proceso de desmovilización luego de los acuerdos de Santa Fe de Ralito, firmado el 13 de julio del 2003.

La última diferencia y en parte la más grande –al contrastar las dos leyes– es el reconocimiento de la existencia de un conflicto armado interno, que no solamente se hace a través de su mención constante en la ley sino a través de la definición de víctima. En ese sentido, el concepto de víctima en la Ley 975 de 2005 –o Ley de Justicia y Paz– se concreta de la siguiente manera:

“Para los efectos de la presente ley se entiende por víctima la persona que individual o colectivamente haya sufrido daños directos tales como lesiones transitorias o permanentes que ocasionen algún tipo de discapacidad física, psíquica y/o sensorial (visual y/o auditiva), sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo de sus derechos fundamentales”. (art. 5º)

Es aquí donde se puede identificar un elemento esencial, mediante el cual se puede concluir que la víctima que reconoce la Ley 975 no es una víctima del conflicto armado, sino del “terrorismo” como reconocimiento a la violación del derecho internacional humanitario⁴. Aun cuando en el ámbito de la ley se menciona que debería ser interpretada de acuerdo con la Constitución y los tratados ratificados en Colombia en ningún momento se menciona su uso.

A diferencia del concepto de víctima de la anterior normatividad, la Ley 1448 de 2011 reconoce la existencia del conflicto armado interno, no solo a través de su mención constante a lo largo de todo su articulado sino reafirmando su existencia usando el derecho internacional humanitario como complemento:

⁴ Al que, por cierto, Colombia se acogió al ratificar el Protocolo II el 14 de agosto de 1995 de los acuerdos de Ginebra, que habla del respeto a las víctimas de los conflictos armados no internacionales.

“Se consideran víctimas, para los efectos de esta Ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno”. (art. 3º)

Unido a lo anterior, el marco jurídico para la paz delimitado en el Acto Legislativo 1 del 31 de julio de 2012, se configura como el documento a partir del cual entran a formar parte del articulado de la Constitución de 1991 algunos aspectos relacionados con la justicia transicional, en donde hace alusión a que es deber del Estado investigar las violaciones graves a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, afirmando nuevamente el hecho de que existe un conflicto armado interno en Colombia. Como se mencionó anteriormente, la Ley 1448 marca un hito importante, ya que con esta regulación se dio fin al debate acerca de la caracterización y tipificación del conflicto colombiano.

Resulta oportuno ampliar aquí que el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, influido por los ataques a las torres gemelas del 11 de septiembre de 2001, calificaba a la situación interna del país como “amenaza terrorista”. De hecho, los argumentos de quienes defendían la postura de la inexistencia de conflicto armado se fundamentaban, en primera instancia, en que el concepto de conflicto armado es sinónimo de guerra civil, lo cual no aplicaría para al Estado colombiano, ya que no hay dos sectores resolviendo sus diferencias a través de las armas; en segundo lugar, que Colombia es un país democrático en el cual no existen razones para alzarse en armas y, por último, que estos grupos armados no contaban con apoyo popular.

Por otro lado, aquellos que abogaban por la existencia de un conflicto armado generalmente argumentaban que, según los Tratados de Ginebra, el conflicto armado interno se reconoce como tal cuando las fuerzas regulares del Estado se enfrentan con otro actor armado, con un mando y un territorio sobre el cual ejercen control.

Es necesario tener en cuenta que la violencia en Colombia no es de un solo tipo, como se ya precisó previamente, dado que la nación no ha vivido un periodo de silencio de los fusiles y de acciones en contra de los civiles. Cada uno de los momentos históricos ha presentado características diferentes, con actores diferentes, con motivaciones distintas, pero con un derrotero definido: la toma del poder enfrentada a la consolidación de la presencia estatal.

Para el caso objeto de estudio, en el periodo de Álvaro Uribe Vélez, las intenciones de acabar con el conflicto están representadas en una cruenta lucha frontal, además del proceso de paz con las Autodefensas. En relación con el gobierno de

Juan Manuel Santos, la Ley 1448 demostró la intención de desmovilizar a un actor armado y reconocer a las víctimas a través de la garantía legal que implica la ley, además de reforzarlo con el Acto Legislativo 01 del 2012 según el cual:

“Los instrumentos de justicia transicional serán excepcionales y tendrán como finalidad prevalente facilitar la terminación del conflicto armado interno y el logro de la paz estable y duradera, con garantías de no repetición y de seguridad para todos los colombianos”. (art. 1º).

Conclusiones

De la mano con lo expuesto anteriormente, la Ley 1448 representa un punto de quiebre importante en la consideración del conflicto en el país y la violencia de allí desprendida. El uso de la misma por el gobierno Santos demuestra la intención de identificar y brindar derechos a las víctimas de un conflicto sangriento y violento. Al realizar esta acción, se permite evidenciar las características propias del conflicto e impactar si se quiere los orígenes del mismo.

La labor del gobierno Santos al darle nombre a lo que se enfrentó con la guerrilla de las FARC-EP, implica iniciar acciones en donde la gran mayoría de los actores del conflicto son identificados y como lo evidencia los sucesos acaecidos, contribuyó en el logro del Acuerdo de Paz en el año 2016.

Referencias

1. González, F. (2003). ¿Colapso parcial o presencia diferenciada del estado en Colombia?: una mirada desde la historia. *Colombia Internacional*, 58, 124-158. Recuperado de: <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.7440/colombiaint58.2003.05>.
2. Semana (2 de junio, 2005). Sí hay guerra, señor presidente. *Revista Semana*. Obtenido de <https://www.semana.com/portada/articulo/si-guerra-senor-presidente/70763-3>
3. Torres, J. (2007). Concepto de conflicto armado interno y seguridad jurídica. *Prolegómenos: Derechos y Valores*, X(19), 107-121. Recuperado de: <https://revistas.unimilitar.edu.co/index.php/dere/article/view/2548/2229>.
4. Patiño, C. (2010). *Guerra y construcción del Estado en Colombia 1810-2010*. Bogotá, D.C.: Universidad Militar Nueva Granada.
5. República de Colombia. Ley N° 975 de 2005. Diario Oficial 45980, Bogotá, Colombia, 25 de julio del 2005.
6. República de Colombia. Ley N° 1448 de 2011. Centro de Memoria Histórica, Bogotá Colombia, 10 de junio del 2011.
7. República de Colombia. Acto Legislativo 01 de 2012. Alto Comisionado para la Paz, Bogotá, Colombia, 31 de julio del 2012.



Historia y filosofía

El papel de las mujeres en la construcción de paz: un análisis geoestratégico¹

LUZ YULIETH RAMÍREZ TORRES^{2,*}
YESICA ALEJANDRA REYES TORRES^{3,**}

Resumen

El presente documento tiene, como propósito, dar a conocer los resultados preliminares desarrollados en el marco del semillero de investigación de la Universidad de la Salle, sobre el papel de la mujer en la construcción de paz, proceso en el cual se construye una línea de tiempo global, nacional y regional para representar el activismo de las mujeres en la realidad geopolítica con el transcurso de la historia, en donde la mujer ha tenido un papel predominante dentro de los escenarios de construcción de paz. Se utiliza un enfoque metodológico de carácter cualitativo, a través del análisis de coyuntura y de contenido, para establecer la participación de la mujer en el entorno descrito anteriormente. Con este trabajo se reconoce a numerosas mujeres invisibilizadas, que juegan un rol primordial en la construcción del tejido social.

Palabras clave: mujer, actores políticos, movimientos sociales, construcción de paz.

Clasificación JEL: B54, B59, D74, F53, F54, J15.

¹Artículo desarrollado en el marco del semillero de investigación de la Universidad de la Salle, con el fin de reconocer el papel de las mujeres en los escenarios de construcción de paz.

²Estudiante de Negocios y Relaciones Internacionales en la Universidad de la Salle, Bogotá - Colombia. Vinculada al semillero de investigación Análisis Político, Relaciones, Coyuntura Nacional e Internacional (APRCNI) de la Universidad de la Salle.

* lramirez24@unisalle.edu.co.

³Estudiante de Negocios y Relaciones Internacionales en la Universidad de la Salle, Bogotá - Colombia. Vinculada al semillero de investigación Análisis Político, Relaciones, Coyuntura Nacional e Internacional (APRCNI) de la Universidad de la Salle.

* yreyes85@unisalle.edu.co.

Fecha de recepción:
2 de mayo de 2019.

Fecha de aceptación:
11 de octubre de 2019.

Para citar este artículo:
Ramírez, L. y Reyes, Y. (2019).
El papel de las mujeres en la construcción de paz: un análisis geoestratégico. *Perspectivas en inteligencia*, 11(20): 275-291.

The role of the women in the construction of peace: a geostrategic analysis

Abstract

The purpose of this document is to present the preliminary results developed in the framework of the research hotbed of the University of La Salle, on the role of women in peacebuilding, a process in which we setup up a line of global, national and regional time to represent the activism of women in the geopolitical reality throughout history, where women have had a predominant role in peacebuilding scenarios. A qualitative methodological approach is used, through conjuncture and content analysis, to establish the participation of women in the environment described above. With this work, many invisible women are recognized, who play a fundamental role in the construction of the social fabric.

Keywords: woman, political actor, social movements, peace building.

JEL classification: B54, B59, D74, F53, F54, J15.

“Durante la mayor parte de la historia, Anónimo era una mujer”.

VIRGINIA WOOLF

Introducción

Para empezar, es necesario realizar algunas preguntas: ¿qué se entiende por mujer? Más allá de la construcción social y cultural de las relaciones de poder entre hombres y mujeres, la palabra *mujer*, según la Real Academia Española (2019), se deriva del latín *mulier-ēris*, y se define como persona del sexo femenino. Sin embargo, en esta investigación lo que se cuestiona es cuál es el papel de las mujeres y, para ello, se propone una interpretación propia para esta pregunta: es el conjunto de pensamientos y prácticas del hacer y el pensar de las mujeres como protagonistas en los diferentes contextos y entornos, en los que se van a desempeñar de manera individual o colectiva con un mismo fin.

Dentro de estas prácticas, se identifica a la mujer como actor político, por lo que se va a trabajar con este término entendiendo su representación como un todo, más allá del sexo femenino y masculino, sin tomar en cuenta las discusiones de género del mismo. Entonces, ¿Qué es la mujer como actor político? Según Arias, González & Hernández (2009):

La sujeto político mujer⁴, por tanto, sería aquella que se constituye a partir del reconocimiento y toma de conciencia de que las condiciones de desigualdad y discriminación no son inherentes a la condición humana, que son injustas y evitables, y que es posible actuar con el propósito de impedir su continuidad: confronta entonces las relaciones de poder entre los géneros. (p.643)

Con lo anterior, la representación de la mujer como actor es clave para eliminar la desigualdad que ha existido en la esfera política, para que sea protagonista de decisiones y cambios, impulsando la inclusión dentro de los Estados. Por lo tanto, se trabaja en el contexto de construcción de paz, porque son procesos en los que la mujer actúa diferente, en la medida que, en estos escenarios de conflicto, la mujer plantea tácticas de no violencia frente al inconformismo, la violación de los derechos humanos y la injusticia, además reducir la violencia directa, actuando de manera solidaria y en comunidad en los contextos de cambio social.

⁴ Concepto usado por Arias, González y Hernández en su análisis sobre la vida política de mujeres líderes afrocolombianas.

El análisis de la relación entre estos conceptos da respuesta a la pregunta de esta investigación: ¿cuál es el papel de la mujer en la construcción de paz? Se busca una inclusión efectiva de la labor ejercida por la mujer en el tejido de dicha construcción para repensar nuevos escenarios en la geopolítica; en ese sentido, los estudios de paz como un tema más de estudio en estas dinámicas de actuación ejercidas por la mujer condiciona el tipo de mujer se va a trabajar, lo que, a su vez, limita la intención de reconocer su participación. En este estudio se encuentran las mujeres madres, profesionales, campesinas, indígenas, afrocolombianas, ex combatientes, activistas, lideresas locales, defensoras de derechos humanos, feministas, es decir, todas las mujeres que a lo largo de este recorrido construyeron tejido social para la paz. Con lo anterior, se establece como hoja de ruta un recorrido histórico de los aportes de las mujeres en la construcción de paz, tomando como punto de partida el siglo XIX en Colombia y se finaliza en el siglo XXI en Colombia.

Marco histórico

Los hallazgos preliminares –registrados en el siglo XIX en el contexto colombiano, la Nueva Granada–, revelan que existieron mujeres valientes que rompieron los esquemas de la época participando en los grupos patriotas, entre las cuales se destaca Policarpa Salavarrieta⁵, quien ejerció el papel de espía para las guerrillas e impulsó a otras mujeres a abordar el papel de mensajeras y espías, infiltrándose en ambientes cercanos al batallón español. En otro escenario, el 16 de marzo de 1781 en el municipio de Socorro (Santander), una mujer llamada Manuela Beltrán⁶, también conocida como el “Heraldo femenino de la libertad”, se enfrentó al régimen español rompiendo el edicto, aquel documento que estipulaba el alza de los impuestos, reconocido como el detonante de la revolución de los comuneros. Finalmente, en el altiplano cundiboyacense, es importante destacar a las hermanas Manuela y Juana Escobar, quienes desafiaron la prohibición de la participación de las mujeres en el ejército independentista, marcharon y espiaron dentro de la tropa para enviar información a los patriotas.

Exactamente diez años después, cuando se manifestaban discursos a favor de la inclusión participativa de la mujer durante la Revolución Francesa, Olympe

⁵ También conocida como “la Pola”, nació en Guaduas (Cundinamarca, Colombia) en 1795 y murió en Bogotá (Colombia) en 1817, ejecutada en la plaza mayor de esta ciudad.

⁶ Conocida como el “Heraldo Femenino de la Libertad”, nació en Socorro (Santander, Colombia) en 1724 y murió en esa misma localidad en 1781. Fue considerada la primera heroína de la lucha emancipadora y la independencia.

de Gouges –parafraseando la declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano– propuso la igualdad de derechos para las mujeres, la lucha por la participación política de la mujer y por el voto promoviendo, de esta manera, la emancipación femenina.

Continuando con la construcción de la línea histórica en un contexto nacional, en 1819 se suscita la creación de la guerrilla de Coromoro contra la represión española, liderada por Antonia Santos Plata, quien impulsó a las mujeres campesinas de la región a movilizarse y a realizar el papel de espías a favor de los patriotas, información soportada en varios documentos.

Con la declaración de sentimientos de Seneca Falls, en 1848, se manifiesta la condición y los derechos sociales, civiles y religiosos de las mujeres, se redacta un documento imitando la declaración de independencia de Estados Unidos, para exigir derechos civiles y políticos. Este documento dio inicio a uno de los grandes movimientos del mundo: “Las sufragistas”, mujeres que luchaban por el voto, por sus derechos políticos y sociales basados en la igualdad, movimiento que, desde este punto, fue inspiración para otras organizaciones de mujeres.

Otro hito en la historia de Colombia se erigió con la Constitución Política de la provincia de Vélez de 1853⁷. En una revisión histórica de varios autores, se descubre que fue la que promulgó más facultades liberales, entre las que se encuentra el derecho de la mujer al voto. Goldwaser (2014), en su artículo La primera promulgación de derecho al voto femenino en Latinoamérica. Provincia de Vélez, Colombia, 1853 –al referirse a estos autores– menciona que la provincia estaba conformada en su mayoría por mujeres, las cuales eran base fundamental en la economía y resaltaban por tener un corazón noble y bondadoso, el cual alimentaba a los infelices; esta normativa, sin embargo, fue anulada por la Corte Suprema de Justicia.

Retomando los movimientos sufragistas anteriormente mencionados y teniendo en cuenta la división de las sufragistas, se entiende que ellas mismas fueron el génesis y la motivación del I Congreso Internacional de Mujeres por la Paz, desarrollado en la Haya en 1915. Como menciona Magallón (2006), este congreso marcó un hito simbólico ya que en él se sentaron las bases de un movimiento internacional de mujeres por la paz. Pese a las dificultades para realizar el congreso, participaron más de mil mujeres representando diferentes organizaciones alrededor del mundo; las organizadoras eran sufragistas y para

⁷ Más información en Goldwaser (2014).

participar se establecieron unas pautas básicas: la primera era estar de acuerdo con el voto de la mujer y la segunda era promover la solución de conflictos internacionales de manera pacífica, ya que se tenía la idea de que las mujeres siempre votarían por la paz.

Este congreso adoptó veinte resoluciones, según Magallón Portolés (2006), que se establecieron en seis capítulos; entre estos, se resalta la integración de la voz de las mujeres en las negociaciones de acuerdos de paz y que los acuerdos se pudieran presentar a dirigentes de los países beligerantes y neutrales de Europa y al presidente del momento en Estados Unidos, Woodrow Wilson⁸. El documento llega a su fin con el acuerdo de crear el Comité Internacional de Mujeres para la Paz Permanente, cuyo objetivo era velar por el reconocimiento y el apoyo internacional a las resoluciones adoptadas, así como asegurar la convocatoria de un Segundo Congreso Internacional de Mujeres (Purificación, Ubric, Rabaneda y Martínez, p.198).

Gracias a la iniciativa que demostraron estas mujeres por defender sus ideas y lograr el derecho al voto; la lucha colectiva que realizaron para lograr un cambio y el esfuerzo que demostraron en su participación, permitió que fueran nombradas embajadoras de la paz y fueran escuchadas por líderes internacionales, como los ministros de asuntos exteriores y primeros ministros.

Antes del Segundo Congreso Internacional de Mujeres, entre 1917 y 1918, un grupo de mujeres trabajadoras en Inglaterra inició un movimiento llamado “Cruzada de Mujeres por la paz”; este movimiento tuvo tres líderes socialistas destacadas: Clara Zetkin⁹, Karl Liebknecht¹⁰ y Rosa Luxemburg¹¹, las cuales denunciaron la guerra como imperialista, lo que implicó que pasaran la mayoría de la guerra entrando y saliendo de la cárcel.

El segundo congreso se realiza en Zurich, del 12 al 19 de mayo de 1919, una vez la guerra ha terminado; en el mismo se propone la creación de la “Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad” (*Women's International League for Peace and Freedom*, WILPF). Según Magallón Portolés (2006), esta organización fue el resultado de la unión de dos movimientos: el pacifista y

⁸ Woodrow Wilson fue presidente de Estados Unidos en el periodo de 1913 a 1921 y se inspiró en la agenda de construcción de paz del movimiento “Poder de las mujeres para la guerra”, de la sección internacional de WILPF, para la creación de “Los 14 puntos de Woodrow Wilson”, base para las negociaciones de paz.

⁹ Política alemana que luchaba por los derechos de la mujer.

¹⁰ Con Rosa Luxemburg, fue cofundador de la Liga Espartaquista y el Partido Comunista Alemán.

¹¹ Revolucionaria y teórica del socialismo alemán, de origen judío polaco. Símbolo de la rebeldía proletaria.

el feminista; sus fundadoras eran pertenecientes a la rama moderada del sufragismo, no excluían ningún tema y se interesaban por las relaciones internacionales y la economía, todo con el fin de evitar conflictos o solucionarlos de manera pacífica, querían hacer uso de un arbitraje internacional como herramienta en la resolución de disputas internacionales.

La WILPF estableció también delegaciones en todo el mundo, las cuales hoy funcionan como creadoras de paz y activistas de la libertad de las mujeres. A Colombia llegó desde 1998 y trabaja con mujeres víctimas del conflicto armado y en la promoción y defensa los derechos humanos de las mujeres. En territorio colombiano emprendió el proyecto “Mujeres productoras de café construyen paz en tres regiones afectadas de Colombia”, iniciativa integrada por siete asociaciones de mujeres productoras de café, quienes consideran esto una forma de empoderamiento en el sector productivo para construir y fomentar la paz, con perspectiva de género.

Seis años después del Segundo Congreso en Zurich, exactamente en 1925, en Colombia se identifica la labor de María Cano como un hito de inspiración para los obreros, quienes la nombraron “Flor del Trabajo Nacional”. María Cano¹² luchó por los derechos civiles fundamentales de la población y por los derechos de los trabajadores asalariados en Colombia, a partir de la invitación hecha por un grupo de obreros de las minas del nordeste de Antioquia, para conocer la realidad obrera; en ese viaje empezó su gira política demostrando su apoyo a los obreros, viajando por el Río Magdalena y pueblos del Tolima. En Bogotá, fue partícipe del Tercer Congreso Obrero en el cual ella era parte de la mesa directiva. En este congreso se creó el Partido Socialista Revolucionario y María Cano fue proclamada con su seudónimo.

En ese mismo contexto colombiano, el sufragismo significó un movimiento social de existencia a causa de la exclusión femenina de la ciudadanía, desarrollado entre 1930 y 1954, lo que conllevó a que mujeres de varios partidos políticos socialistas, liberales y conservadoras unieran fuerzas para alcanzar la plena ciudadanía, fuerza que también encontraron en las estrategias políticas del populista Gustavo Rojas Pinilla. Las sufragistas lograron la aprobación de derecho al voto gracias a la Asamblea Nacional Constituyente de 1954, derecho que fue ratificado por el Plebiscito de 1957 –convocado por la Alianza Liberal Conservadora–, que sustentó la forma reconciliadora del Frente Nacional (1958-1974)¹³.

¹² Primera mujer líder política en Colombia. Pionera de la lucha laboral en Colombia.

¹³ El Frente Nacional hace referencia al acuerdo bipartidista que se dio en Colombia en 1958, donde los partidos liberal y conservador acordaron alternarse el poder durante dieciséis años.

Realizando un seguimiento por América Latina, en el año 1970, se inicia en Nicaragua el movimiento de las “Madres de Héroes y Mártires”, concebido como un grupo de solidaridad de mujeres cuyos hijos e hijas fueron asesinados durante la guerra y la revolución en Nicaragua. Lamentablemente no existe información sobre el movimiento de estas mujeres, como lo indican Roser Solá y Pau Trayner (1988) en su libro basado en fuentes primarias “Ser madre en Nicaragua: testimonios de una historia no escrita”. Mientras que en Nicaragua se movilizaban las “Madres de Héroes y Mártires”, en Colombia en 1972, nace la Organización Femenina Popular en el municipio de Barrancabermeja (Santander). Como menciona Patricia Delgado (2012) acerca de la creación de este movimiento:

En 1998 se forma un grupo que opta por la autonomía frente a la iglesia y se orienta a favor de las reivindicaciones de género y clase ligadas a las luchas populares para modificar las condiciones de desigualdad estructural de la sociedad colombiana y por los derechos de las mujeres. (p.233).

Durante el nacimiento de diferentes organizaciones, también surgieron otros grupos feministas de diversas tendencias. Algunos de estos colectivos, por ejemplo, impulsaron la amnistía para las madres presas políticas durante el Año Internacional del Niño de 1979 y denunciaron, a nivel nacional e internacional, la violación y los aspectos sexuales a los cuales era sometida esta población. En ese mismo sentido y tal como lo señala el artículo *Análisis de la obtención del derecho al voto como factor que incide en cambios generados en los movimientos de mujeres en Colombia* (Salcedo, Silvera y Garcés-Giraldo, 2017), se resalta la participación del Colectivo de Mujeres de Bogotá tras la masacre del Palacio de Justicia, en 1985, en el cual decidieron tomarse las calles de la ciudad para distribuir el documento Una derrota a la vida, en el cual se denunciaba la violencia y se proponía una salida dialogada.

Esta organización, la más antigua en Colombia para la defensa de derechos humanos de las mujeres, se convirtió en fuente de inspiración para otras organizaciones, orientadas también a ayudar a mujeres y construir paz. Asociaciones como la Red Nacional de Mujeres, creada en 1991, respondieron a la necesidad de asegurar la participación política de las mujeres en la Asamblea Nacional Constituyente y la inclusión de sus derechos en la Constitución Política. En 1995 nace, asimismo, “Ruta Pacífica” como respuesta de un grupo de mujeres que manifiestan su apoyo a las familias de las víctimas, rechazando la guerra. Se empiezan a conocer, además, agrupaciones como “Confluencia Nacional de Redes” en 1998, la cual se conformó por varios grupos de mujeres con el objetivo de visibilizar este movimiento como un actor político enfocado en la igualdad y la participación. En 1999, se constituye la “Liga de Mujeres

Desplazadas por la Violencia” en Bolívar, una organización relevante en la defensa de los derechos humanos.

Para el año 2000, en Colombia surgen movimientos y organizaciones que tienen como visión la construcción de paz y el tejido social, como lo son la “Mesa Nacional de Concertación de Mujeres”, la “Mesa de Trabajo Mujer y Conflicto Armado” y el “Movimiento Nacional de Mujeres Autoras y Actrices de Paz - MAAAP”. Diez años después surge la ONG colombiana llamada “Red mariposas de alas nuevas construyendo futuro”, que defiende los derechos de las mujeres desplazadas y víctimas de abusos sexuales.

Retomando un poco más el contexto global se puede mencionar que, en la India al sur de Asia, la inspiración de Gandhi para la creación de su movimiento fueron las sufragistas, en especial las británicas, por su pacifismo y sus tácticas de no violencia.

De lo anterior se puede resaltar la labor del Movimiento Chipko, el cual emprenden una lucha diferente para evitar la tala de árboles por contratistas foráneos y locales desde 1972: “Una de las características más llamativas de los métodos no violentos de Chipko es el empleo de rituales, cánticos y poesías como expresión de su filosofía y acción” (Ubric y Martínez, 2011, p.352). Este movimiento fue una de las inspiraciones para Vandana Shiva¹⁴ que la impulsaron a luchar por la violencia ejercida en contra de la naturaleza:

La propuesta de Paz de Shiva se fundamenta en la preservación de la diversidad de la vida y de las culturas, en la concepción de la Tierra como una familia, lo que excluye la explotación y la dominación, en la consideración de la vida como sagrada, lo que evita la mercantilización de los sistemas vivos. (p.346).

Su objetivo es lograr una paz justa y sostenible, luchando por la conservación de la madre tierra y la diversidad, todo esto ejerciendo resistencia por la industrias contaminantes y compañías que se lucran de los frutos de la naturaleza, como es la monopolización del agua, la venta de árboles, la privatización de la tierra, entre otras actividades que producen este tipo de violencia.

Años después, en 1975, se proclama el Año Internacional de la Mujer y se pone en marcha la primera “Conferencia Mundial de la Mujer”, que tiene lugar en

¹⁴ Filósofa, ecologista, escritora y activista del ecofeminismo. Creó una fundación en la India para rescatar y conservar cultivos que están en riesgos de extinción a causa de los transgénicos.

México. Como primera conferencia mundial sobre la condición jurídica y social de la Mujer, permitió cubrir la necesidad de elaborar objetivos de futuro en aras de terminar con la discriminación de la mujer y favorecer su avance social. Hacia 1976, en Irlanda del Norte, mujeres católicas y protestantes trabajaron juntas por la paz y la unión de estas mujeres fue tan grande que, en 1996, dio como resultado la creación de la “Coalición de Mujeres de Irlanda del Norte”.

Es importante mencionar, también, a los grupos de mujeres madres que manifiestan su inconformismo por la violación de derechos humanos, movimientos maternalistas¹⁵ establecidos en diferentes partes del mundo, en un contexto diferente pero con una misma causa: la lucha por conseguir justicia por sus hijos. Por ejemplo, en América Latina, se desarrollaron varios movimientos en contra de las dictaduras, como es el caso de las “Madres de la Plaza de Mayo” en Argentina en el año 1977, mediante el cual las madres siguen buscando la verdad y la justicia por sus hijos desaparecidos durante la dictadura de Jorge Rafael Videla entre 1976 y 1983, época en la que se presentaron desapariciones y crímenes de lesa humanidad. El comité de COMADRES en Salvador se asemeja a esta organización y también nace en 1977, con la finalidad de hallar la verdad acerca de sus hijos desaparecidos y asesinados durante la guerra civil.

Otro movimiento maternalista –pero esta vez en Europa– son las madres contra la droga en Galicia, España, que nace en 1985 para enfrentar a los carteles, con la motivación de ayudar a los jóvenes drogodependientes, en su mayoría hijos de estas, quienes estaban cansadas de verlos morir y desperdiciar su vida en las drogas; estas madres fueron un ejemplo de valentía al enfrentarse a los narcos de la época, sin importar las amenazas y el peligro que corrieran. Las madres de Chechenia se conformaron en 1989, quienes se reunieron a protestar porque sus hijos, reclutados por el ejército ruso, eran maltratados, humillados y los mantenían en condiciones deplorables para un ser humano.

En Colombia se conforma la “Asociación de Madres y Familiares de miembros de la Fuerza Pública”, quienes fueron retenidos y luego liberados por grupos guerrilleros en el año 2000; estas madres protestaron y presionaron a las autoridades estatales para que los policías y militares secuestrados por las FARC fueran liberados y se hiciera justicia por los crímenes de lesa humanidad ocasionados. De manera similar, en el año 2008 nace un grupo llamado las

¹⁵ Movimientos que se desarrollan en contextos de guerra, dictaduras e injusticias donde las mujeres, en su rol de madres, exigen derechos de hijos e hijas y de asistencia a la familia, a través de manifestaciones pacíficas para lograr el bienestar social.

“Madres de Soacha”¹⁶, cuyo hijos fueron asesinados por el Ejército Nacional de Colombia, como falsos positivos en combate.

Por otro lado, en la segunda mitad del siglo XX, se visibiliza la labor de muchas mujeres que estaban en contra de la proliferación nuclear y exigían un desarme por parte de los dos bandos. Estos grupos de mujeres, de distintas partes del mundo y con diferencias ideológicas, se unieron en torno al rechazo por la guerra al enviar un mensaje de paz al planeta, por lo que consiguieron el apoyo de miles de personas.

De lo anterior se puede destacar el denominado “Campamento de paz” de Greenham Common, movimiento de lucha pacifista, antimilitarista y antinuclear iniciado por mujeres británicas en contra de la confrontación de las dos facciones, la occidental y la soviética, las cuales disputaban su superioridad nuclear. Para manifestar su inconformismo, estas mujeres utilizaron tácticas creativas y diferentes, para hacer un llamado y ser una voz de lucha sin violencia; en ese sentido, se logra establecer una relación con las sufragistas y los grupos descendientes de este movimiento, en los cuales se aplican métodos de manifestación pacíficos. Estas mujeres se instalaron en una base norteamericana y, al respecto, Magallón (2006) menciona:

Las suyas fueron siempre acciones no violentas. En los bloqueos de las puertas, trataban de impedir con sus cuerpos los movimientos de los convoyes militares. Utilizaban símbolos de vida como las fotografías y vestidos de bebé que colgaban en las verjas de la base, para confrontar la vida corporal con la amenaza de muerte de los misiles; también sus propios cuerpos, en las cadenas humanas y los bloqueos; tejían redes con lanas alrededor de la verja, simbolizando la debilidad de tela de araña, que va reforzando conforme crece, la fuerza de la red de apoyo simbólico. Y también, a menudo, rompían la verja y saltaban al interior de la base. Alguna vez tras forzar la verja, bailaron encima de los silos que almacenaban las armas. (p.65)

Las acciones de estas mujeres inspiraron a otros grupos de mujeres para crear campamentos a favor de la paz, con tácticas de protesta sin violencia, creativas e innovadoras, algunos de los cuales se originaron en Italia, Dinamarca y Estados Unidos.

En los años 80, surge un grupo con una sororidad inmensa, que se fundamente en la no distinción religiosa o de origen étnico. Estas mujeres luchan

¹⁶ Para ampliar ver el trabajo del fotógrafo Carlos Saavedra, en su proyecto titulado “Madres Terra”, en el cual retrató a este grupo de madres bajo tierra.

colectivamente como hermanas para evidenciar la violación de Derechos Humanos por parte del ejército israelí en los territorios palestinos y porque desean acercar a las dos partes en conflicto. Villanueva (2008) menciona que:

Mujeres de Negro nace en Israel un día de 1988 cuando un pequeño grupo de mujeres decide manifestarse contra la ocupación palestina. Con un cartel que decía “Fin a la ocupación” se plantaron, vestidas de negro y en silencio, en una plaza de Jerusalén con un doble objetivo: oponerse a la política militarista de su gobierno y unificar a los dos pueblos. A partir de entonces, comenzaron a convocar concentraciones sistemáticas en lugares públicos, generalmente plazas. Pronto se les unieron mujeres palestinas y también de otros lugares del mundo. (p.8)

Después de esta primera manifestación, las “Mujeres de negro” se extendieron a otros pueblos del país, para luego convertirse en un ejemplo y modelo a nivel internacional: en 1991 nace las mujeres de negro en Belgrado; en 1993 se constituye el grupo de mujeres de negro de Zaragoza; en 1996 se origina mujeres de negro de Colombia; en 1988 aparece la Asociación por la Paz en Italia, que brinda su apoyo a las mujeres de Israel y Palestina, quienes deciden constituirse también como mujeres de negro de Italia. Finalmente, en 2001 y después de que Afganistán es bombardeado por Estados Unidos, surgen las mujeres de negro de Tokio y, como ellas, son muchos los grupos de este tipo conformados alrededor del mundo hoy en día, los cuales se reúnen cada año como un encuentro de mujeres contra la guerra a nivel mundial.

En 1991 también se origina la Federación de Mujeres Anti-Apartheid en Sudáfrica, integrada por dos organizaciones: la llamada “Black Sash” y la “Unión de trabajadoras domésticas”. Luego, en 1993, surge las “Mujeres de Bat Shalom”, un grupo de mujeres israelíes y palestinas que trabajan juntas por la igualdad de derechos y por la paz.

Para continuar el recorrido histórico propuesto en este documento con el fin de visibilizar el papel de las mujeres en los procesos de construcción de paz, regresamos a Colombia para hacer énfasis en un punto clave en el país: el proceso de negociación entre el gobierno de Colombia y las FARC.

A manera de contextualización, en el 2012 se inician conversaciones entre el gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), en la Habana, Cuba. En octubre de ese año se instala formalmente el proceso de paz y en el que se señala la importancia de la participación conjunta de la sociedad para la construcción de una paz estable y duradera. Sin embargo, esta participación conjunta no se dio desde un principio, ya que

las negociaciones se iniciaron por equipos negociadores de solo hombres. Tomando como punto de partida este acontecimiento, es importante reiterar que las mujeres colombianas se han inclinado históricamente por una salida negociada del conflicto armado y por la participación activa e inclusiva de ellas en los escenarios políticos y de toma de decisiones, razón por lo cual, en su momento, manifestaron ante el gobierno colombiano: “la paz sin las mujeres no va” para exigir los espacios de participación y la elección de representantes mujeres en las mesas de negociación

Como se mencionó anteriormente, los equipos negociadores en la etapa inicial estaban integrados por hombres; no obstante, la persistencia de las mujeres para lograr participación suscitó su integración en el 2013, así como la de organizaciones conformadas por mujeres en el 2015¹⁷, acontecimientos importantes en la inclusión e igualdad de las mujeres en los escenarios de paz.

Además, con el paso del tiempo y por diferentes vías, se fue conociendo la presencia de otras mujeres en las diferentes delegaciones, tanto del gobierno nacional como de las FARC-EP, de los países garantes –Noruega y Cuba– y de la cooperación internacional, responsables de una serie de procesos y actividades centrales para el desarrollo de las conversaciones (Corporación Humanas y Corporación de Investigación y Acción Social y Económica, 2017, p.9).

La participación de estas mujeres y de las organizaciones de mujeres fue la base primordial en la creación de la subcomisión de género y el avance en las fases de este proceso. Las mujeres de las delegaciones del gobierno y de las Farc, en acción conjunta con las mujeres de los países garantes, se desempeñaron en escenarios de negociaciones, procesos de logística, comunicación, administración, redacción, asesoría e investigación. Fueron, además, agentes clave en las discusiones de los puntos del acuerdo, donde generaron propuestas y discusiones en torno a temas que afectan directamente a las mujeres, como su participación en los escenarios de toma de decisiones, el acceso a la restitución de tierras o a la justicia y las reparaciones a las víctimas de violencia sexual dentro del conflicto.

La firma del Tratado de Paz se da el 24 de noviembre de 2016. Posteriormente, los integrantes del grupo armado entregaron las armas, entre los que un 40%

¹⁷ La participación de las mujeres y su inclusión como negociadoras en primera línea de las delegaciones se da en el 2013 (un año después de instalada la mesa de negociación en la Habana) y en el 2015 se da participación a las organizaciones de mujeres y LGTBI en las negociaciones.

eran mujeres, quienes le apostaron a la construcción de paz al volver a la sociedad civil para desarrollar, exitosamente, iniciativas de emprendimiento, de construcción de memoria y el establecimiento de organizaciones.

En 2018, mujeres excombatientes de las FARC crearon un documental para la construcción de memoria llamado “Nunca invisibles: mujeres farianas, adiós a la guerra”, en el cual contaron su vida desde sus memorias y su reincorporación social tras el Acuerdo de Paz. Además, en el 2019, un grupo de mujeres excombatientes de las Farc crearon un emprendimiento para producir cerveza artesanal, fruto de su proceso de reincorporación a la vida civil en Icononzo Tolima; este producto se llamado “La roja”, con el cual le están apostando a la economía, a la sociedad y a la paz. Otra iniciativa similar a favor de la paz es el proyecto “Mujeres Autónomas”, enfocado en la reincorporación económica, en el que se trabaja con plantas de tratamiento de frutas y hortalizas para la producción de mermeladas y pulpa de fruta, esto con el fin de empoderar, manifestar la igualdad de derechos con los hombres y sus aportes a una paz sostenible y duradera, entre otras muchas propuestas realizadas por mujeres ex integrantes de las Farc.

A este respecto, la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina en Colombia (ANZRC), que visualiza el papel de la mujer campesina, indígena y afrodescendiente en iniciativas agrarias de paz en los territorios colombianos, ha expresado su inconformidad frente al olvido por parte del Estado por el cumplimiento del Acuerdo de Paz relacionado con la implementación de la reforma rural, ya que manifiestan falta de garantías y de presupuesto para el cumplimiento de los planes de desarrollo sostenible.

Para salirle al paso a los incumplimientos del Estado en la implementación del acuerdo de paz, entre octubre y noviembre de 2017, las organizaciones campesinas realizaron el “Encuentro Nacional de Mujeres Campesinas y Zonas de Reserva Campesina (ZRC)” en Chaparral (Tolima), la presentación de las rutas de protección territorial en Bogotá, el “IV Campamento Ecológico” y el “I Festival Cultural campesino” organizado por la Zona de Reserva Campesina del Valle del Río Cimitarra - Red Agroecológica ACVC RAN, en el corregimiento de San Lorenzo, municipio de Cantagallo (Bolívar) (Muñoz, 2017). Estas iniciativas con enfoque de género, muestran a la mujer como actor de cambio social, que toma decisiones a favor de las políticas ambientales, la defensa de derechos humanos, la protección del territorio con el fortalecimiento, estabilización y consolidación de estas áreas con cultivo de paz, las cuales sustentan la economía agrícola del país.

Es relevante hacer una mención especial a las mujeres afrocolombianas defensoras de los derechos humanos¹⁸, quienes continúan manifestando su inconformismo por la violación de derechos humanos y evitan que queden en la impunidad; buscan la justicia y la reparación a las víctimas, y se enfrentan directamente a los actores que cometen estos crímenes, como grupos armados, agentes de los sectores económicos y poderes del sector político. Es inmensamente preocupante su situación actual, ya que están siendo amenazadas y convertidas en víctimas de desaparición forzada, violentadas o asesinadas, con una impunidad prevaleciente ante estos hechos por la ausencia de protección estatal, así como un incremento en los índices de muertes.

Conclusiones

Para finalizar, con los resultados preliminares de la investigación en este estudio acerca del papel de la mujer en la construcción de paz y la posterior elaboración de la línea de tiempo local, nacional y global de las mujeres en los escenarios de paz, se logran identificar hitos importantes en la época de independencia en Colombia, la cual se le dio mayor protagonismo a los hombres, invisibilizando el papel de las mujeres de la época, quienes fueron claves por su colaboración como espías y revolucionarias, en diferentes escenarios de las provincias de la Nueva Granada.

En la línea histórica se identifican, asimismo, diversos grupos pacíficos de mujeres que se fueron consolidando en las diferentes partes del mundo, de acuerdo a un contexto de conflicto o guerra, en el que estas mujeres se manifestaron ante la sociedad y el Estado como mediadoras entre los actores, de manera pacífica y creativa, con predominio en la manifestación de la no-violencia, que es lo que las hace únicas en su forma de revolución y protesta, además de ejercer un papel de solidaridad dentro de la comunidad para disminuir los efectos de la guerra. Lo anterior confirma la importancia de la participación política de la mujer en los escenarios de negociaciones, posconflicto y construcción. Es interesante que estos grupos hacen uso de distintivos como identificación y protesta como, por ejemplo, el pañal de tela de las Madres de la Plaza de Mayo o el vestuario de color oscuro de las Mujeres de Negro, entre otros.

¹⁸ Según el boletín de la Corporación Sisma Mujer (2018), han aumentado los asesinatos a lideresas y defensoras de derechos humanos en los últimos años en Colombia, en un 133,3% entre 2016 y 2017, y 14,3%, de 2017 a 2018. De 2016 a 2018 el incremento total fue del 166,7%.

Estos hallazgos son base para crear la línea de “Mujeres y paz” e identificar, así, la participación de las mujeres como actoras políticas y agentes de cambio social y, de esta manera, combatir su invisibilidad histórica y actual en la sociedad, logrando que las mujeres entren en la esfera pública y se eliminen las complejidades en las relaciones de género, en una apuesta hacia una sociedad más igualitaria y participativa.

Referencias

1. Arias, V.; González, L. y Hernández, N. (2009). Constitución de sujeto político: historias de vida política de mujeres líderes afrocolombianas. *Universitas Psychología*, 8(3), 639-652. Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/rups/v8n3/v8n3a5.pdf>.
2. Corporación Humanas y Corporación de Investigación y Acción Social y Económica (2017). *Vivencia, aportes y reconocimiento: las mujeres en el proceso de paz en la Habana*. Bogotá: Corporación Humanas - CIASE. Recuperado de: https://www.humanas.org.co/alfa/dat_particular/ar/ar_95749_q_Las_mujeres_en_la_Habana_v2.pdf.
3. Goldwaser, N. (2014). La primera promulgación de derecho al voto femenino en Latinoamérica. Provincia de Vélez, Colombia, 1853. *Revista electrónica de estudios latinoamericanos*, 13(49), 50-76. Recuperado de: https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/elatina/article/view/589/pdf_20.
4. Magallón, C. (2006). *Mujeres en pie de paz*. España: Siglo XXI.
5. Real Academia Española (s.f). Diccionario de la Real Académica Española (23ª ed). Definición de “mujer”. Recuperado de: <https://dle.rae.es/mujer>.
6. Muñoz, C. (2017). La lucha de la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina. *El Espectador*. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/colombia2020/territorio/la-lucha-de-la-asociacion-nacional-de-zonas-de-reserva-campesina-articulo-856090>.
7. Prieto, P. (2012). Aportes de las mujeres colombianas a la paz. *Revista En otras palabras*, 24, pp. 231-237. Recuperado de: <https://www.revistaenotraspalabras.com/no-24-mujeres-construyendo-paz>.
8. Roser, S. & Trayner, M. (1988). *Ser madre en Nicaragua: testimonios de una historia no escrita*. Barcelona, España: Editorial Icaria. pp. 255.
9. Salcedo-Díaz, L.; Silvera-Sarmiento, A. y Garcés-Giraldo, L.F. (2017). Análisis de la obtención del derecho al voto como factor que incide en cambios generados en los movimientos de mujeres en Colombia. *Revista Latinoamericana de Estudios de Familia*, 9, 117-130. Recuperado de: http://vip.ucaldas.edu.co/revlatinofamilia/downloads/Rlef9_8.pdf.
10. Ubric, P. y Martínez, A. (2015). El I Congreso Internacional de Mujeres, La Haya, 1915. Un hito para la cultura de paz cien años después. *Arenal: Revista de historia de mujeres*, 22(1), 191-209. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5291010>.
11. Ubric, P. (2011). Gaia y las semillas de la paz, las propuestas de Vandana Shiva. Los hábitos de la paz: teorías y prácticas de la paz imperfecta. En Muñoz, F. y Bolaños, M. (coord.). *Los habitus de la Paz. Teorías y Prácticas de la Paz Imperfecta*. Granada: Universidad de Granada, 341-356. Recuperado de: https://www.academia.edu/6920061/Gaia_y_las_semillas_de_la_Paz._Las_propuestas_de_Vandana_Shiva_en_F._A._Mu%C3%B1oz_y_J._Bola%C3%B1os_eds._Los_habitus_de_la_Paz._Teor%C3%ADas_y_Pr%C3%A1cticas_de_la_Paz_Imperfecta_Granada_2011_341-355.
12. Villanueva, E. (2008). Transformando el mundo en relación. La red internacional de mujeres de negro. *Crítica*, 58(955), 8-10. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2971738>.

La transformación del Ejército y el conflicto en Nicaragua¹

GERSON FABIÁN CORTÉS RODRÍGUEZ^{2, *}
NINI JOHANNA DE LA HOZ GASCA^{3, **}
LORENA VALENCIA DELGADO^{4, ***}

Resumen

Se analiza la transformación del Ejército en Nicaragua desde la contextualización del conflicto en este país, a partir del golpe de Estado contra la dictadura de los Somoza, la desarticulación de la Guardia Nacional y el establecimiento del Frente Sandinista de Liberación Nacional en el poder. Con base en lo anterior, se detalla el proceso de creación del Ejército Popular Sandinista y la conformación de estructuras militares para combatir los ataques de las fuerzas contrarrevolucionarias, conocidas como “Los Contras”. Asimismo, se hace una consideración sobre los Acuerdos de Esquipulas que dieron, como resultado, la democratización de Nicaragua y la desmovilización de los contrarrevolucionarios. Finalmente, se evalúa el papel de las Fuerzas Armadas y las instituciones en el postconflicto, que conllevaron a la situación actual del país, todo esto por medio de un método de estudio de caso con consulta de fuentes secundarias especializadas.

Palabras clave: Nicaragua, conflicto, instituciones, Fuerzas Armadas.

Clasificación JEL: N16, H00, H56, H77.

¹ Artículo de investigación correspondiente al proyecto de investigación que dio origen al trabajo de grado de los autores, el cual hace parte de las actividades realizadas al interior del semillero de investigación Seguridad, Violencia y Paz de la Universidad Militar Nueva Granada.

² Profesional en Relaciones Internacionales y Estudios Políticos, Universidad Militar Nueva Granada, Colombia.

* gersonfc@gmail.com.

³ Profesional en Relaciones Internacionales y Estudios Políticos, Universidad Militar Nueva Granada, Colombia.

* ninij29@hotmail.com.

⁴ Profesional en Relaciones Internacionales y Estudios Políticos, Universidad Militar Nueva Granada, Colombia.

* lorenavalecia1@msn.com.

Fecha de recepción:
3 de agosto de 2019.

Fecha de aceptación:
29 de octubre de 2019.

Para citar este artículo:
Cortés, G. De la Hoz, N. y Valencia, L.. (2019). La transformación del Ejército y el conflicto en Nicaragua. *Perspectivas en inteligencia*, 11(20): 293-301.

The transformation of the Army and the conflict in Nicaragua

Abstract

The transformation of the Army in Nicaragua is analyzed from the context of the conflict in this country, starting from the coup d'état against the Somoza dictatorship, the disarticulation of the National Guard and the establishment of the Sandinista National Liberation Front in power. Based on the foregoing, the process of creating the Sandinista Popular Army and the formation of military structures to combat the attacks of the counterrevolutionary forces, known as "Los Contras", are detailed. Likewise, a consideration is made about the Esquipulas Agreements that resulted in the democratization of Nicaragua and the demobilization of the counterrevolutionaries. Finally, the role of the Armed Forces and institutions in the post-conflict, which led to the current situation in the country, is evaluated, all of this through a case study method with consultation of specialized secondary sources.

Keywords: Nicaragua, conflict, institutions, Armed Forces.

JEL classification: N16, H00, H56, H77.

Introducción

El periodo de posconflicto al interior de una nación, conlleva a que enfrente un episodio de dudas sobre lo que continuará y del futuro que deberán enfrentar, lo que puede llegar a crear un ambiente de polarización en la sociedad, incredulidad y un cambio en la política. En ese contexto, Nicaragua ha experimentado un giro total, tanto en la dirección del poder como en sus instituciones en todos los ámbitos. Este documento se concentrará en la institución del Ejército por lo cual se establece, como objetivo, identificar la transformación del Ejército en Nicaragua a partir del conflicto armado.

Método

Se utiliza en este documento un estudio de caso identificando el contexto del conflicto y posconflicto en Nicaragua. Se revisaron fuentes especializadas en el tema y documentación oficial de las instituciones de gobierno.

Marco conceptual

La Fuerza Pública en Nicaragua ha desarrollado diferentes funciones a lo largo de la historia, situación que ha generado gran inestabilidad social y política, fundamentada en el grado de politización que el gobierno ha ejercido. Con la ocupación de Estados Unidos en el territorio nicaragüense hacia 1927, el país norteamericano dio paso al establecimiento de la Guardia Nacional, un cuerpo armado que fusionaba funciones tanto militares como policiales. Las acciones desplegadas por este nuevo cuerpo militar y el apoyo sistemático brindado por Estados Unidos al surgimiento de un largo gobierno de la familia Somoza, provocaron múltiples efectos tanto a nivel social como en la política nacional.

Entre 1936 y 1974, esa nación experimentó un período de inflación que llegó a afectar los niveles de vida de trabajadores urbanos y campesinos, con enormes desigualdades económicas y situaciones de pobreza. La indignación moral ante la corrupción, la degeneración y la brutalidad del régimen de la familia Somoza, cuyo poder se derivó de la propiedad o el control de grandes porciones de la economía nicaragüense, el apoyo militar de la Guardia Nacional y el respaldo de Estados Unidos, dio origen a un levantamiento masivo de la población, que finalmente derrocó a la dictadura más antigua del hemisferio.

Desde este contexto es que, en 1962, se crea el Frente Sandinista de Liberación Nacional, un grupo que consiguió el apoyo político de estudiantes, trabajadores y campesinos en los siguientes 10 años.

La ideología anti somocista que empezaba a propagarse en el país centroamericano, llegó a engrosar las filas militares y a proporcionar adeptos que generaron propaganda de concientización a sectores obreros, universidades y escuelas. Sus acciones proselitistas eran efectivas, sin embargo, sus acciones militares contra la enorme fuerza de la Guardia Nacional acababan en masacres. El control que tenía Somoza se tradujo en múltiples enfrentamientos y en un incremento de las acciones guerrilleras en zonas urbanas y rurales. Este continuo y diversificado accionar del Frente Sandinista de Liberación Nacional en varios puntos del país provocó el inicio de una fuerte represión a través de amenazas, torturas y espionaje por parte de la Guardia Nacional.

A mediados de la década de 1970, el FSLN emprendió ataques contra la Guardia Nacional desde Honduras y Costa Rica, hecho que llevó a que Somoza desatara represalias contra los sandinistas. En 1976, con el asesinato de Carlos Fonseca y Silvio Mayorga, dos de los fundadores del FSLN, el grupo guerrillero se dividió en facciones que tenían posiciones diferentes respecto a la organización de células revolucionarias. Entre 1978 y 1979, las tres facciones acordaron unificar nuevamente sus fuerzas para iniciar un nuevo ataque en Managua que daría como resultado el derrocamiento de Somoza (Tinelli, 2015).

Con el triunfo de la Revolución Sandinista, se organizó la Dirección Nacional, la cual incluía “a tres comandantes de cada facción para liderar el brazo político del FSLN, asimismo, se instaló la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional que disolvió la Guardia Nacional, el Servicio de Inteligencia Militar y la Oficina de Seguridad Nacional” (Barbosa, 2007), lo anterior con la intención de combatir los ataques de las fuerzas contrarrevolucionarias conocidas como “Los Contrás”, quienes tenían su base en Honduras y eran financiados por Estados Unidos y, para ello, el gobierno entrante creó el Ejército Popular Sandinista y la Policía Sandinista.

Hallazgos y resultados

Acuerdos de Esquipulas

Los Acuerdos de Esquipulas buscaban obtener la paz en los países centroamericanos en los cuales surgieron grupos guerrilleros, nacidos por la incidencia del pensamiento comunista en el continente americano.

En referencia a los actores influyentes en este proceso, se presentan los presidentes de cinco países de Centro América: Oscar Arias, de Costa Rica; Daniel Ortega, de Nicaragua; Vinicio Cerezo, de Guatemala; Napoleón Duarte, del Salvador y José Azcona Hoyos, de Honduras. Además, cabe mencionar el aporte del Grupo Contadora, debido a su labor de promoción de la paz en Centroamérica. Por otra parte, se resalta el papel de Estados Unidos y la Unión Soviética, teniendo en cuenta que dichos acuerdos se llevaron a cabo en el contexto de la Guerra Fría.

Estados Unidos se constituyó en el principal opositor del proceso revolucionario desarrollado por el Frente Sandinista de Liberación Nacional, argumentando ilegitimidad en el gobierno electo democráticamente. Asimismo, este país – que históricamente ha intervenido en Nicaragua –, se le acusó de financiar al grupo insurgente “Los Contrás” con el objetivo de derrocar el gobierno de Daniel Ortega y, de esta forma, agudizar la crisis que existía en el país centroamericano. Con relación a la Unión Soviética (URSS), su influencia se enmarcó en la propagación del pensamiento comunista a partir del cual se guiaron los grupos guerrilleros conformados en la región centroamericana; en el caso de Nicaragua “los movimientos guerrilleros organizaron alianzas de grupos políticos y clases sociales, derrocando dictadores y tomándose el poder por vía de las armas” (Cortés, 2014).

Para comprender el proceso en el que se desarrollaron los acuerdos de Esquipulas, también es necesario profundizar en el papel realizado por el Grupo Contadora, el cual estaba conformado por Colombia, México, Panamá y Venezuela. Este grupo tenía como objetivo la resolución del complejo proceso político que presentaban los países centroamericanos, a través de un medio diferente al uso de la fuerza y, como resultado de esta reunión, se daría paso a los Acuerdos de Esquipulas, con el fin de buscar las salidas negociadas del conflicto.

Este proceso de paz se llevó a cabo en la ciudad de Esquipulas (El Salvador), el cual consta de tres periodos:

- 1) El primer Acuerdo de Esquipulas I, celebrado en 1986, se basa en el diálogo para conseguir la paz y la democracia, así como reducir las tensiones generadas en los países centroamericanos mediante el Proceso de Contadora. Dentro de lo pactado, se formalizaron reuniones posteriores entre los presidentes, con el fin de encontrar una solución al conflicto que afectaba los países, a través de mecanismos que fortalecieran el diálogo y la democracia como elementos fundamentales para la paz. De esta manera se firmó el “Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica”,

teniendo en cuenta que aspectos como las maniobras militares, el control de armamento y la verificación del cumplimiento de los Acuerdos se mantenían como temas por resolver.

- 2) En el Acuerdo de Esquipulas II, desarrollado en el año 1987, se concertaron temas relativos a la reconciliación nacional, la exhortación al cese de hostilidades, la democratización y las elecciones libres, el cese de la ayuda a las fuerzas irregulares o a los movimientos insurreccionales, el no uso del territorio para agredir a otros estados, las negociaciones en materia de seguridad, refugiados y desplazados, la cooperación, la democracia y libertad para la paz y el desarrollo, así como la verificación y seguimiento internacional.
- 3) Los Acuerdos de Esquipulas III son considerados como el “Jaque a la guerra”, por la confrontación entre Estados Unidos y Nicaragua. Dentro de esta parte se concluyó que las acciones realizadas en el área de la paz y la democracia realizada por los gobiernos no habían sido completamente satisfactorias, por lo tanto, surgió el compromiso de completar las obligaciones contraídas de forma “incondicional y unilateral, total e inexcusable” (Rojas, 1989).

A partir de estos acuerdos se pueden evidenciar una serie de resultados orientados específicamente al caso de Nicaragua donde, principalmente, se consiguió la democratización y las elecciones libres. Por otra parte, el proceso de consolidación de la paz tuvo lugar con la desmovilización de los contrarrevolucionarios, además de la reducción del Ejército Sandinista de 80.000 a 23.000 miembros y la disminución del presupuesto militar, para abordar así el proceso de transformación de la Fuerza Pública (Rojas, Arévalo y Sojo, 1998).

Trasformaciones en el Ejército

El siguiente apartado incluye una caracterización de las instituciones y explica la forma cómo se politizaron las Fuerzas Armadas, puesto que estas se mostraron legitimadas en el desarrollo del posconflicto nicaragüense; asimismo, se destaca la actuación del movimiento contrarrevolucionario, de manera que termina adhiriéndose al Ejército del país.

Dentro de los primeros cuerpos militares conocidos se sitúa la Guardia Nacional, que se mantuvo desde 1930 a 1979, cuando fue disuelta tras la derrota de la intervención de Estados Unidos en Nicaragua, para dar paso a la creación de una nueva institución:

Mediante el Decreto No. 53, del 22 de agosto de 1979, la JGRN decretó la creación del Ejército Popular Sandinista (EPS) como única fuerza armada de la República. A través del Decreto No. 54 del 18 de septiembre se nombró a los principales comandantes del

EPS y se inició un proceso de conformación de las estructuras militares en todo el país integradas con base a las fuerzas guerrilleras. (Ejército de Nicaragua, 2010).

En 1994, con la llegada al poder de Violeta Chamorro, el número de integrantes del EPS disminuye y así comienza la despolitización de esta fuerza, teniendo como nuevo nombre Ejército de Nicaragua que se considera, a la vez, como el ejército defensor de la soberanía nacional bajo los ideales de Sandino.

Por otro lado, para la época de desarrollo del conflicto se crea la Policía, con total diferencia al Ejército; no obstante, la Constitución de la época sólo hacía referencia al Ejército, otorgándole las funciones de orden público y seguridad interna, pero sí se presentaba la necesidad de establecer la coexistencia pacífica, los deberes y derechos ciudadanos, la conservación del orden público, la seguridad y el bien común, mediante leyes y reglamentos (Delgadillo, 2004).

El Ejército Popular Sandinista fue creado con independencia funcional de la Policía Sandinista, pero con los mismos compromisos profundamente partidarios y puestos al servicio del partido Frente Sandinista de Liberación Nacional. El EPS estaba integrado por grupos que participaron en la revolución, como lo son las Milicias Populares Sandinistas, los Batallones de Lucha Irregular, los Guardafronteras y las Cooperativas de Autodefensas.

El posconflicto deja como resultado instituciones politizadas y de esta forma, para 1990, se evidencia que el nuevo gobierno creía que la policía no ejercía su rol, no era imparcial ni gozaba de legalidad. A pesar de lo explicado, desde 2002 la Policía Nacional se consideró como un elemento indispensable en el seno de la comunidad, que construye lo que la sociedad necesita y no solo está preparada para resolver lo coyuntural, sino que tienen plena conciencia de qué hacer para vencer los principales enemigos de la seguridad ciudadana y poder erigirse como garante de armonía social, gobernabilidad, democracia y de las aspiraciones de paz, progreso y bienestar de los nicaragüenses (Delgadillo, 2004).

Por último, es indispensable resaltar que el Ejército es el único que hace fuerte al poder ejecutivo en Nicaragua, puesto que un gobierno de oposición no podría actuar sin defensa ni contaría con herramientas para intervenir y sería débil sin Fuerzas Armadas que ayudaran a legitimar sus políticas. Finalmente, el Acuerdo de Paz no es un problema del pasado y, como hemos visto en el presente año, el desarrollo de un programa de gobierno en cabeza del presidente Daniel Ortega hace que el país continúe en situaciones que no se dan por otra cosa más que por instituciones sin autonomía, reflejado en el accionar del Ejército Popular Sandinista, que fue utilizado como un instrumento del partido en funciones

que trascendía a las meramente técnicas. En palabras de González (1992): “Se convirtió en un agente de socialización política de primera magnitud”.

En últimas, el posconflicto no ha concluido; el problema no es sólo que las FF.AA. desempeñan funciones para las que no han sido diseñadas, sino que además se corre el riesgo de que los militares terminen gestionando y controlando espacios de poder que corresponden al ámbito civil. Todo ello acabaría revirtiendo en la consolidación o aumento de la autonomía militar, un elemento incompatible con el control civil y con la democratización de la defensa (Mejías, 2008).

Conclusiones

Con los Acuerdos de Esquipulas, la Fuerza Pública en Nicaragua inicia un nuevo proceso de transformación en tanto que se logra reducir el número de miembros de las Fuerzas Contrarrevolucionarias (Los Contras), y al mismo tiempo se crea una reestructuración con la instauración de la Policía Nacional Nicaragüense y el Ejército de Nicaragua.

En el Protocolo o Acuerdo de Transición de 1990, el gobierno recién elegido de Violeta Chamorro se comprometió a respetar la integridad institucional del Ejército y su estructura de mando, de conformidad con la Constitución y las leyes de Nicaragua, al mismo tiempo que se apoyó la profesionalización de la institución. A cambio de estas concesiones, el EPS dejó de lado su papel como un ejército partidista y se transformó en una organización profesional que aceptó la autoridad del gobierno recién elegido. El acto de transformarse se convirtió en la principal garantía de su estabilidad.

El posconflicto en Nicaragua dio como resultado un proceso de transición significativo a nivel político, económico, social y militar, cuyos principios se han mantenido vigentes en el actual gobierno, en su gran mayoría. Sin embargo, la Fuerza Pública y algunas instituciones han perdido autonomía y sus acciones se han visto cada vez más cohibidas, provocando un descontento civil como respuesta a la pérdida del propósito inicial de la revolución sandinista y la guerra que ganaron. Hoy en día ya no tiene la misma causa y ejemplo de ello es la privatización extrema de los medios de comunicación, entre otras, por lo cual el Ejército ha manifestado su descontento tras las protestas iniciadas desde comienzos del 2018 originadas en las reformas que se decidieron hacer al seguro social. Todo lo anterior causa una gran incertidumbre acerca del papel que desempeñarán las Fuerzas Armadas y las instituciones estatales, sabiendo que ya están politizadas, sumiéndose además sólo en los problemas internos de Nicaragua.

Referencias

1. Barbosa, F. (2007). *Síntesis de la historia militar de Nicaragua: De las guerras intertribales precolombinas al Ejército de Nicaragua. De las guerras intertribales precolombinas al Ejército de Nicaragua (antes de 1523 a 2005)*. Recuperado de: <http://www.ejercito.mil.ni/contenido/ejercito/historia/historia-sintesis.html>.
2. Chamorro, S. (2015). Acercamiento al proceso de Desarme, Desmovilización y Reinserción (DDR) en Nicaragua después de 28 años de la firma de los acuerdos de Esquipulas II. *Cultura de Paz*, 21(65), 15-27. Recuperado de: <https://www.lamjol.info/index.php/CULTURA/article/view/1970>.
3. Cortés, B. (2014). *El proceso de paz de Nicaragua, efectos políticos y consecuencias sociales del conflicto armado* (trabajo de grado). Bogotá: Universidad Católica de Colombia - Facultad de Derecho - Maestría en Ciencia Política. Obtenido de: <https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/2250/1/EL%20PROCESO%20DE%20PAZ%20DE%20NICARAGUA%20C%20EFECTOS%20POLITICOS%20Y%20CONSECUENCIAS%20SOCIALES%20DEL%20CONFLICTO%20ARMADO.pdf>.
4. Delgadillo, E. (s.f.). *Breve reseña histórica de la Policía Nacional*. Obtenido de: https://www.policia.gov.ni/cedoc/_private/lev2/sector/memorias/historiap.pdf.
5. González, S. (1992). La consolidación de la democracia en Nicaragua, fuerzas armadas y partidos políticos en una democracia frágil. *América Latina hoy*, 5, 64-70. Recuperado de: <https://revistas.usal.es/index.php/1130-2887/article/view/2207/2258>.
6. Nicaragua, E. d. (2009). *Ejército de Nicaragua*. Recuperado de: www.ejercito.mil.ni/contenido/relaciones.../docs/memoria-1979-2009-140-145.pdf.
7. Rojas, F. (1989). *El Proceso de Esquipulas: El desarrollo conceptual y los mecanismos operativos*. Caracas: CLACSO. Recuperado de: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/4693.pdf>.
8. Rojas, F., Arévalo, B., & Sojo, C. (eds.) (1998). *Sociedad, Estado y Fuerzas Armadas: La Nueva Agenda de Seguridad en Centroamérica*. FLACSO. Recuperado de: https://www.academia.edu/35842879/Sociedad_Estado_y_Fuerzas_Armadas_la_nueva_agenda_de_seguridad_en_Centroam%C3%A9rica.
9. Tinelli, G. (2015). *La cultura política del sandinismo: nacimiento, desarrollo y realineamiento de una anomalía política centroamericana* (tesis doctoral). Madrid: Universidad Complutense de Madrid - Programa de Doctorado América Latina Contemporánea. Recuperado de: <https://eprints.ucm.es/38007/1/T37309.pdf>.

La participación política en los Acuerdos de Paz: los casos de El Salvador y Colombia¹

ANGIE LORENA DURÁN GUERRERO^{2,*}
LAURA DANIELA MENDOZA VILLAMIL^{3,**}

Resumen

El Salvador y Colombia representan dos casos de países latinoamericanos que han vivido el escenario de la lucha armada por grupos al margen de la ley. Teniendo en cuenta que ya han pasado veintiséis años desde la firma del Acuerdo de Paz salvadoreño con el FMLN, tomar a El Salvador como ejemplo puede brindar una visión sobre los aciertos y deficiencias del caso colombiano, dado que el Acuerdo de Paz con las FARC inició su etapa de implementación hace apenas dos años. Especialmente, el punto de participación política es presentado como clave para el proceso de reincorporación de los excombatientes, pues engloba las demandas de acceso al sistema político, razón por la que históricamente surgieron ambas guerrillas. El presente trabajo pretende analizar comparativamente el grado de implementación del punto de participación política contenido en el punto seis del Acuerdo de Chapultepec y en el punto dos del Acuerdo de La Habana. Para tal fin, se usará una metodología cualitativa, descriptiva y comparativa, que establezca las diferencias y similitudes en la implementación del mencionado punto. El análisis de cinco variables que fueron establecidas para comparar el contenido de los Acuerdos y de los resultados electorales de los partidos políticos que surgen de los grupos guerrilleros, permiten concluir que el éxito de estos partidos no depende estrictamente de

¹ Artículo de investigación derivado del Proyecto de Iniciación Científica (PIC) "La participación política en los acuerdos de paz: los casos de El Salvador y Colombia", identificado con el código PIC-EES-2784, financiado por la Universidad Militar Nueva Granada y desarrollado en el marco del semillero Conflicto y Cooperación.

² Estudiante de Relaciones Internacionales y Estudios Políticos de la Universidad Militar Nueva Granada.

* aduran@gmail.com; Orcid: 0000-0002-1304-6636.

³ Estudiante de Relaciones Internacionales y Estudios Políticos de la Universidad Militar Nueva Granada.

* lauradm@gmail.com; Orcid: 0000-0002-8098-3670.

Fecha de recepción:
4 de junio de 2019.

Fecha de aceptación:
20 de septiembre de 2019.

Para citar este artículo:
Durán, A. y Mendoza, D. (2019).
La participación política en los
Acuerdos de Paz: los casos de El
Salvador y Colombia. *Perspectivas
en inteligencia*, 11(20): 303-315.

lo pactado en los acuerdos y del cumplimiento de los mismos, sino que las dinámicas de estos grupos en tanto guerrillas tienen un impacto políticamente relevante aún después de la desmovilización.

Palabras clave: acuerdos de paz, seguridad nacional, sistema político y desmovilización.

Clasificación JEL: I31, F51, F52.

Political participation in the Peace Accords: El Salvador and Colombia cases

Abstract

El Salvador and Colombia represent two cases of Latin American countries that have experienced the scenario of armed struggle by groups outside the law. Taking into account that twenty-six years have passed since the signing of the Salvadoran Peace Agreement with the FMLN, taking El Salvador as an example can provide insight into the successes and deficiencies of the Colombian case, given that the Peace Agreement with the FARC began its implementation stage almost two years ago. Especially, the point of political participation is presented as a key to the process of reinstatement of ex-combatants, as it encompasses the demands for access to the political system, which is why both guerrillas historically emerged. This paper intends to analyze comparatively the degree of implementation of the political participation point contained in point six of the Chapultepec Agreement and in point two of the Havana Agreement. To this end, a qualitative, descriptive and comparative methodology will be used, which establishes the differences and similarities in the implementation of the aforementioned point. The analysis of five variables that were established to compare the content of the Agreements and the electoral results of the political parties that arise from the guerrilla groups, allow us to conclude that the success of these parties does not depend strictly on what is agreed in the Agreements and the compliance with them, but the dynamics of these groups as guerrillas have a politically relevant impact even after demobilization.

Keywords: peace, national security, political system and demobilization agreements.

JEL classification: I31, F51, F52.

Introducción

América Latina no ha sido ajena a los conflictos armados, siendo diferentes países escenario de disputas entre ejércitos regulares y guerrillas por la toma del poder. Tal es el caso de El Salvador y Colombia en donde, luego de arduas negociaciones entre el gobierno y los respectivos grupos insurgentes, se pone fin al conflicto (Castell, s.f). En el primer caso se llega a la firma del Acuerdo de Paz el 16 de enero de 1992 con el Acuerdo de Chapultepec y, en el segundo caso, el 24 de noviembre de 2016 con el Acuerdo de La Habana.

Teniendo en cuenta los respectivos acuerdos, el presente trabajo pretende analizar comparativamente el grado de implementación del numeral de participación política contenido en el punto seis, en el caso de El Salvador, y en el punto dos por el lado de Colombia, donde se busca responder la siguiente pregunta de investigación: ¿Cuáles son las diferencias y similitudes en la implementación del punto de participación política contenida en los mencionados acuerdos?

Para dar respuesta a la pregunta planteada, es de vital importancia tener presente que una variable clave para explicar el éxito de la implementación del acuerdo de paz es la garantía de seguridad que ofrece un tercer partido definida como “cualquier promesa explícita o implícita dada por un poder externo de proteger a los adversarios durante el periodo de implementación”. Estudiosos como Fen Osler Hampson centraron su atención en actores que sean capaces de otorgar dichas garantías; así, el resultado del acuerdo está vinculado con la existencia de estas garantías que, junto con una adecuada reintegración política, social y comunitaria, reduce los niveles de reincidencia. En la Tabla 1 se presentan los diferentes factores que disminuyen o aumentan los niveles de reincidencia. Como se puede observar, cuando el desmovilizado “no está satisfecho con el programa de reintegración” (lo que incluye la desmovilización política) aumenta el riesgo de reincidencia. En tal sentido, el punto de participación política es clave para evitar la reincidencia y en consecuencia los problemas de seguridad.

TABLA 1. Factores de riesgo relacionados con las medidas de reincidencia, en el periodo después de la desmovilización.

Factores de protección / riesgo	Reincidencia directa	Proclividad a la reincidencia	Vulnerabilidad al reclutamiento
Tiene relaciones con sus excomandantes	Incrementa	NES	Incrementa
Tiene una mejor reintegración comunitaria	Incrementa	Incrementa	NES
Tiene relaciones con excombatientes de su mismo grupo	Incrementa	Incrementa	Incrementa
No está satisfecho con el programa de reintegración	Incrementa	NES	NES
Tiene mejor bienestar económico objetivo	Incrementa	NES	NES
Tiene altos niveles de inseguridad real o percibida	NES	NES	Incrementa
Se arrepiente de desmovilizarse	NES	NES	Incrementa
Tiene traumas psicológicos (depresión y/o estrés postraumático)	NES	NES	Incrementa

* NES: No es estadísticamente significativo

Fuente: Fundación Ideas para la Paz (2014).

En ambos casos, la situación de la participación política y la forma como esta fue desarrollada en los acuerdos de paz, puede ayudar a determinar las posibilidades de reincidencia. Por esta razón se pretende observar las diferencias y similitudes de este punto, sobre la base de cinco variables que permiten comparar el contenido de los acuerdos para el caso de El Salvador y Colombia, así como el desarrollo legislativo para su implementación; a saber: a) Garantías para el ejercicio de derechos civiles y políticos de los ex combatientes, b) Garantías para el ejercicio de la oposición política, c) Garantías de seguridad para el ejercicio de la política, d) Conformación y funcionamiento del nuevo partido político, y e) Promoción del pluralismo político, cultura política democrática y participación ciudadana. Finalmente, se realiza una comparación en los resultados electorales de los partidos políticos que surgen de los grupos

guerrilleros, para establecer la relación entre la implementación del punto de participación política y su trayectoria electoral.

Con base en los documentos oficiales del Acuerdo de Chapultepec y el Acuerdo de La Habana, y en los proyectos de ley y decretos aprobados en las respectivas gacetas de la Asamblea Legislativa de El Salvador y el Congreso de la República de Colombia, se presentan a continuación los hallazgos.

Hallazgos

La participación política: el contenido de los acuerdos de paz y legislación

En la primera variable, sobre Garantías para el ejercicio de derechos civiles y políticos de los excombatientes, los gobiernos de ambos países se comprometieron a garantizar a los excombatientes el pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos y la libertad de los rebeldes acusados o condenados por rebelión o delitos conexos. Para este fin se aprobó el Decreto Legislativo 147⁴ de 1992, que contiene un artículo que concede las amnistías en El Salvador y la Ley 1820 de 2016⁵ en Colombia, que dicta las disposiciones en este sentido. Adicionalmente, en Colombia se aprobó el Decreto 897 de 2017⁶, mediante el cual se realiza un cambio en la denominación de la antigua Agencia Colombia para la Reintegración, el cual se modifica para pasar a ser la Agencia Nacional de Reincorporación y Normalización, pues estos nuevos conceptos comprenden de manera integral los procesos asociados con la reinserción, reintegración y estabilización social y económica de personas y grupos armados organizados al margen de la ley.

En la segunda variable, sobre Oposición política, El Salvador no manifiesta en el acuerdo algún numeral que hable sobre garantías para ejercer el derecho a la oposición. En el caso de Colombia, se pacta que se convocará a los partidos que se declaren en ejercicio de la oposición para definir los lineamientos y presentar un proyecto de ley que garantice el ejercicio de este derecho. Este compromiso efectivamente se cumplió con la expedición

⁴ Ley de Reconciliación Nacional de El Salvador.

⁵ Por medio de la cual se dictan disposiciones sobre amnistía, indulto y tratamientos penales especiales y otras disposiciones. Colombia.

⁶ Por el cual se modifica la estructura de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas y se dictan otras disposiciones. Colombia.

del Estatuto de la oposición⁷, que contienen los derechos de los partidos y movimientos que no formen parte del gobierno.

Sobre la variable Garantías de seguridad para el ejercicio de la política, El Salvador consagra en su acuerdo la adopción de medidas de seguridad y protección específicamente para dirigentes del FMLN. Dichas medidas debieron ser promovidas por la Comisión para la Consolidación de la Paz (COPAZ) y así lo garantizó el Decreto Legislativo 156 de 1992⁸. Por otro lado, Colombia estableció organismos para la protección de los desmovilizados y miembros del partido político. Por esta razón, se aprobó el Decreto 895 de 2017⁹ para la creación de un organismo especializado en la seguridad para el ejercicio de la política y la Ley 1865 de 2017¹⁰, que permite la ampliación de personal y cobertura de la Unidad Nacional de Protección, organismo nacional que se encarga de coordinar y ejecutar medidas de personas que se encuentren en riesgo debido a sus acciones o cargos.

Respecto a la Conformación y funcionamiento del nuevo partido político, en El Salvador se garantizó la participación del FMLN en el proceso democrático, pero no se definieron mecanismos específicos para asegurar su representación. Sin embargo, sí se aclara que tienen acceso a los medios de difusión y llevar a cabo el proselitismo junto con una infraestructura adecuada. No obstante, estos elementos del acuerdo no se desarrollaron en términos legislativos y en la gaceta de la Asamblea Legislativa tampoco se encontró la ley que específicamente apruebe la creación del partido político FMLN. Colombia incluye la asignación de curules en el Congreso para el nuevo partido político –independiente de los resultados electorales–, financiamiento por parte del Estado y acceso a medios de comunicación y otros espacios, consagrados por medio del Acto Legislativo 03¹¹.

En la última variable, Promoción del pluralismo político, cultura política democrática y participación ciudadana, en El Salvador no se menciona la importancia de promover y garantizar el pluralismo político, la participación ciudadana en la toma de decisiones políticas ni la promoción de una cultura

⁷ Por medio de la cual se adoptan el estatuto de la oposición política y algunos derechos a las organizaciones políticas independientes. Colombia.

⁸ Ley de la Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz. El Salvador.

⁹ Por el cual se crea el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política. Colombia.

¹⁰ Por medio de la cual se exceptúa a la Unidad Nacional de Protección de lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000. Colombia.

¹¹ Por medio del cual se regula parcialmente el componente de reincorporación política del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Colombia.

democrática. No obstante, se expidió el Decreto 147 de 1992¹², en búsqueda del fomento de la reconciliación nacional. En el caso de Colombia, el gobierno se comprometió con la adopción de medidas que permitieran el reconocimiento, fortalecimiento y empoderamiento de organizaciones sociales de la más diversa índole y la promoción de la participación ciudadana; por tal razón se expidió la Ley 885 de 2017¹³ y el Decreto 660 de 2018¹⁴, que la complementa.

De esta manera, es importante resaltar que el Acuerdo de Chapultepec es mucho más restringido en cuanto a las garantías de participación para el partido que surge del FMLN y no contiene medidas específicas para garantizar la inclusión de los nuevos partidos, como tampoco su seguridad. Por otro lado, el Acuerdo de La Habana sí desarrolla en detalle lo pactado sobre la participación política, pues aborda en profundidad las cinco variables mencionadas, garantizando espacios de participación no sólo para el partido que surgió de las FARC-EP, sino también para todos los movimientos sociales y políticos, permitiendo así la pluralidad democrática en el debate político.

Resultados electorales del FMLN y las FARC¹⁵

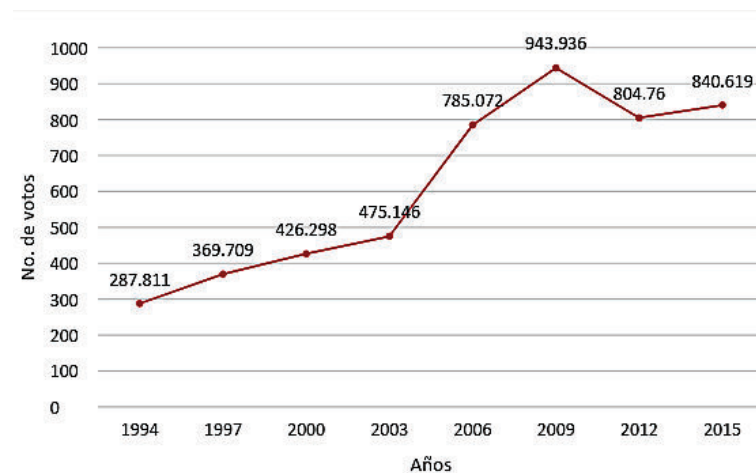


FIGURA 1. Resultados electorales FMLN a la Presidencia de El Salvador, 1994-2104. Fuente: elaboración propia, basada en datos del Tribunal Supremo Electoral.

¹² Ley de Reconciliación Nacional. El Salvador.

¹³ Por medio del cual se modifica la Ley 434 de 1998 y se crea el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia. Colombia.

¹⁴ Por el cual se adiciona el Capítulo 7, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para crear y reglamentar el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios; y se dictan otras disposiciones. Colombia.

¹⁵ El partido político que surge de la guerrilla del FMLN conserva el mismo nombre. Por el contrario, en Colombia el partido político mantiene las siglas de la guerrilla (FARC), pero cambia su nombre a Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común.

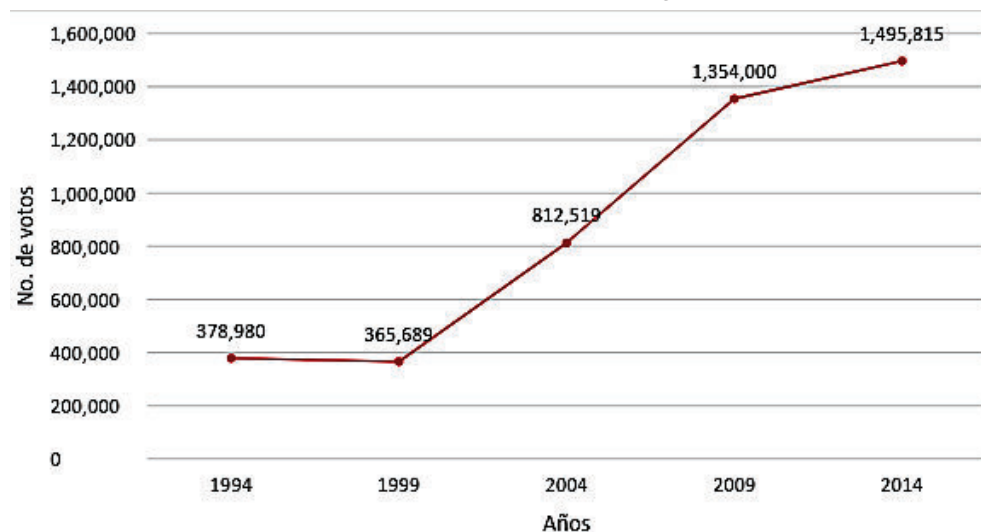
Es importante resaltar que la participación electoral se da, en ambos casos, dos años después de la firma de los acuerdos de paz. A continuación, se presentan los resultados electorales obtenidos por el FMLN y por las FARC.

Para el FMLN se presentan los resultados a las elecciones presidenciales y legislativas desde 1994 hasta 2015. La Figura 1 contiene los resultados de las elecciones presidenciales por año y número de votos obtenidos. Como se evidencia, el FMLN se convirtió en la segunda fuerza política más importante en El Salvador desde la primera elección en la que participó, pues obtuvo 31,6% del apoyo popular en las presidenciales. Sin embargo, sólo logra superar al tradicional partido de derecha Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) hasta el año 2009, cuando el candidato Mauricio Funes alcanza la Presidencia.

De la misma manera, en 2014, el FMLN obtiene nuevamente la Presidencia de la República, con el 50,1% de los votos y en cabeza de Salvador Sánchez Cerén, quien fue parte de la comandancia del FMLN cuando existía como grupo amado y uno de los mayores dirigentes del partido político.

Respecto a los resultados en las elecciones a la Asamblea Legislativa, en la que se disputan en total 84 escaños, la Figura 2 presenta los resultados obtenidos, por año y número de votos. Adicionalmente, en la Tabla 2 se presenta la relación de los escaños que le correspondieron al partido por año y el porcentaje que estos representan respecto al total de la Asamblea.

FIGURA 2. Resultados electorales FMLN a la Asamblea Legislativa, 1994-2015.



Fuente: elaboración propia, basada en datos del Tribunal Supremo Electoral.

TABLA 2. Número de curules obtenidas y porcentaje dentro de la Asamblea Legislativa 1994-2015.

FMLN	Curules	Porcentaje en la Asamblea: 84 ¹⁶
1994	21	25%
1997	27	32%
2000	31	37%
2003	31	37%
2006	32	38%
2009	35	42%
2012	31	37%
2015	32	38%

Fuente: elaboración propia, basada en datos del Tribunal Supremo Electoral.

Los resultados reflejan que el FMLN ha obtenido un número significativo de curules en la Asamblea Legislativa desde 1994. De hecho, durante el periodo 1994-2015, el FMLN y la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) han sido los partidos con más escaños obtenidos, con diferencias muy cortas el uno del otro. En la actualidad, como lo muestra la gráfica, el FMLN cuenta con 32 escaños y el partido ARENA cuenta únicamente con un escaño menos respecto al partido de izquierda. En este sentido, tanto la figura como la tabla evidencian un incremento constante en el número de curules obtenidas por el FMLN, exceptuando el año 2012; situación similar sucede con las elecciones presidenciales.

La trayectoria política y electoral del FMLN muestra que ha logrado consolidarse como un partido político relevante en El Salvador desde el inicio, obteniendo 21 curules en su primer intento de participación política en la Asamblea Legislativa y es tan evidente el apoyo popular al partido que, en 2009, se logró la elección del primer candidato de una ideología de izquierda en la presidencia de El Salvador, sin contar con que el partido repetiría presidencia en el periodo siguiente.

Por el lado colombiano, dado que el partido político de las FARC fue constituido hace relativamente poco y además que, debido a las condiciones de salud del máximo líder del partido, retiraron su candidatura a la presidencia durante la campaña, sólo se presentarán los resultados de las elecciones legislativas de 2018.

¹⁶ Número total de escaños en la Asamblea Legislativa de El Salvador.

TABLA 3. Resultados electorales FARC al Congreso de la República, 2018.

Instancia	Votos	Porcentaje	Escaños
Senado	52.532	0.34%	0
Cámara de Representantes	32.636	0.21%	0

Fuente: elaboración propia, basada en datos del Tribunal Supremo Electoral.

La Tabla 3 documenta el bajo apoyo popular que obtuvo el partido de las FARC en su primera actuación en la contienda electoral, pues no lograron obtener ninguna curul en el Congreso por medio del voto popular. Sin embargo, tal como se mencionaba en el Acuerdo Final, las cabezas de las listas cerradas que presentaron a Senado y Cámara de Representantes se posesionaron el 20 de julio, ocupando cinco curules en cada cámara.

Conclusiones

Indudablemente, el Acuerdo de La Habana contiene más garantías y compromisos sobre participación política hacia los desmovilizados que el Acuerdo de Chapultepec. De hecho, no solo contiene puntos referidos a ex integrantes de las FARC y su ejercicio político, sino que busca garantizar la mayor cantidad de derechos en este sentido a la población en general. Por otro lado, el acuerdo en El Salvador no se extiende en el apartado sobre la reinserción política de los miembros del FMLN, pues básicamente garantizó la legalidad del partido constituido y de las actividades que se llevasen a cabo. Es decir, garantizó los mismos derechos que tenían los demás partidos ya constituidos en este país para 1992.

En este punto en específico el contraste es importante, pues en Colombia se establecen compromisos con el fin de asegurar la participación de la FARC en los dos periodos electorales siguientes a la firma del Acuerdo, sin que su representación se vea afectada (como lo vimos) por los resultados que obtengan en las elecciones durante ese lapso.

Sin embargo, a pesar de las carencias garantistas sobre la participación política en el Acuerdo de Chapultepec, como se evidenció en los resultados electorales desde 1994, el partido logró despegar desde un primer momento y constituirse como la segunda fuerza política más importante en el país, retando al partido que ostentó el poder durante décadas (ARENA), para hacerse con la presidencia sólo 15 años después de su paso de guerrilla a partido político, un hito indiscutible tanto en El Salvador como en América Latina. En contraste, un bajo apoyo popular fue la conclusión de la participación de la FARC en las elecciones

legislativas de 2018, quienes no lograron un mínimo de representación en el Congreso, de no ser por lo establecido en el Acuerdo.

Lo anterior permite reflexionar sobre la incidencia de la implementación en el desempeño electoral de los partidos que surgen de guerrillas. En el caso colombiano, la participación política ha sido uno de los puntos en los que más se ha avanzado en la implementación: el apoyo financiero que destinó el Gobierno Nacional para la campaña política de la FARC; la posesión de los senadores y representantes del partido en el Congreso y el aseguramiento de espacios para la difusión de su plataforma ideológica, entre otros, son los logros en este ámbito. Como ejemplo de la incidencia de la implementación, la garantía de las curules para los integrantes de las FARC ha permitido que la ciudadanía conozca su proyecto político por medio de los proyectos de ley que han radicado en el Congreso, en diferentes temas como la reforma política, las circunscripciones de paz, los cultivos ilícitos y demás.

En el caso de El Salvador, debido a la visión tan pragmática que se incluyó en el apartado de participación política en los acuerdos, la implementación fue llevada a cabo satisfactoriamente, es decir, la legalización del partido político surgido del FMLN. Dado que no se pactaron garantías distintas a las expuestas anteriormente, que aseguraran la participación del partido independientemente del apoyo electoral o de la coyuntura política y social luego de la firma de los acuerdos y del fin del conflicto, el ascenso del partido FMLN en el escenario político de El Salvador pudo deberse al apoyo popular que tuvo el FMLN en tanto guerrilla, pues defendía ideales populares y buscaba acabar con un gobierno represor que llevaba décadas en el poder y que restringía la oposición, específicamente, la de izquierda. En este sentido, tanto el FMLN como las FARC tenían como discurso una lucha similar, pero la dinámica que permite realizar una diferenciación respecto al apoyo popular a la insurgencia, es que el FMLN no llevaba a cabo acciones violentas contra la población civil, como sí lo hizo las FARC en diversas ocasiones (J. Moreno, comunicación personal, 09 de mayo de 2018), tanto así que los colombianos decidieron manifestarles su rechazo político en las votaciones de marzo de 2018.

Para concluir, se puede decir que la implementación de los acuerdos de paz abre los espacios para la participación de las antiguas guerrillas en el escenario político que alguna vez les fue negado, pero las prácticas realizadas por las mismas durante la guerra son las que marcan el éxito de su trayecto político.

Referencias

1. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) (2002). *Ley de la Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz*. Recuperado de: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1843.pdf>.
2. República de El Salvador - Asamblea Legislativa (2013). *Ley de los Partidos Políticos*. Recuperado de: <https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/F13D8C40-EA5D-4029-B592-5EAA9919BD87.pdf>.
3. República de El Salvador - Asamblea Legislativa (2013). *Código Electoral*. Recuperado de: <https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/AC2FE876-CE90-449F-9831-60F4BA212B00.pdf>.
4. Barahona, E.; Gutiérrez, M. y Rincón, L. (2012). Impunidad en El Salvador y Guatemala: «de la locura a la esperanza: ¿nunca más?». *América Latina Hoy*, 61, 101-136. Recuperado de: <https://revistas.usal.es/index.php/1130-2887/article/view/9087/9329>.
5. Castell, M. (s.f). *De la guerra a la paz: El caso del Salvador y de Colombia* (trabajo de grado). Recuperado de: http://repository.ces.edu.co/bitstream/10946/379/1/De_la_Guerra_a_la_Paz.pdf.
6. Caracol Radio (16 de diciembre, 2012). ¿Qué es y por qué es tan importante el Fast Track? *Caracol Radio*. Recuperado de: http://caracol.com.co/radio/2016/12/12/nacional/1481566528_616759.html.
7. Comisión Internacional de Verificación de Derechos Humanos en Colombia (2018). *Informe de la Comisión Internacional de Verificación de Derechos Humanos en Colombia*. Recuperado de: <http://iueuropa.org/wp-content/uploads/2018/02/Informe-de-la-Comisi%C3%B3n-Internacional-de-Verificaci%C3%B3n-de-Derechos-Humanos-en-Colombia.pdf>.
8. CNN (16 de enero, 2017). Lo que salió bien y lo que salió mal del acuerdo de paz de El Salvador 25 años después de su firma. *CNN en español*. Recuperado de: <https://cnnespanol.cnn.com/2017/01/16/lo-que-salio-bien-y-lo-que-salio-mal-de-proceso-de-paz-de-el-salvador-25-anos-despues-de-su-firma/>.
9. Delgado, S. (2013). Political Participation: an Implied Condition for Enduring Peace in Colombia, *International Law. Revista Colombiana de Derecho Internacional*, 23, 267-318. Recuperado de: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1692-81562013000200009.
10. Documentos FMLN (s.f). *Acuerdos de Chapultepec, participación política del FMLN*. Recuperado de: <https://chrs-scc-cm.marxists.org/archivo/fmln/1992/ene/16/acuerdosdepaz/index.htm>.
11. Documentos de Trabajo (2009). *Acuerdos de paz en El Salvador. América Latina hoy*, 3. Recuperado de: <https://revistas.usal.es/index.php/1130-2887/article/view/2159/2212>.
12. El Espectador (9 de diciembre, 2017). Farc inscribe sus listas al Congreso. *El Espectador*. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/noticias/politica/farc-inscribe-sus-listas-al-congreso-articulo-727547>.
13. Fundación Ideas Para la Paz (junio, 2014). *Retorno a la legalidad o reincidencia de excombatientes en Colombia: Dimensión del fenómeno y factores de riesgo*. Serie Informes N.º 22. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz. Recuperado de: <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/53c8560f2376b.pdf>.
14. Horst, E. (s.f). El cumplimiento del acuerdo de paz de El Salvador. *Pizarrón Latinoamericano*, 2(4), 27-67. Recuperado de: <http://openjournal.unimet.edu.ve/index.php/RevistaPizarron/article/viewFile/298/275>.

15. Kroc Institute for International Peace Studies (2017). *Informe sobre el estado efectivo de implementación del acuerdo de paz en Colombia*. París: Universidad de Notre Dame. Recuperado de: <http://static.iris.net.co/semana/upload/documents/informe-kroc.pdf>.
16. Observatorio de Seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz (enero, 2018). *La paz en deuda*. Informe n.º 5. Recuperado de: <https://oiapblog.files.wordpress.com/2018/01/la-paz-en-deuda.pdf>.
17. República de Colombia - Presidencia de la República (s.f.). *Normativa*. Recuperado de: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/Forms/AllItems.aspx>.
18. Rendón, O. (2017). Farc inscribió sus candidatos al Congreso de la República. *El Colombiano*. Recuperado de: <http://www.elcolombiano.com/colombia/politica/el-partido-de-las-farc-inscribio-sus-candidatos-al-congreso-HN7834810>.
19. Registraduría Nacional del Estado Civil (2018). *Elecciones 2018 Congreso de la República*. Recuperado de: <https://elecciones.registraduria.gov.co:81/elec20180311/>.
20. Congreso de la República de Colombia - Secretaría General del Senado (diciembre, 2017). *Proyecto de Fast Track*. <http://www.secretariassenado.gov.co/index.php/proyectos-de-ley-2015/proyectos-de-ley-senado-2015-2016>.
21. Congreso de la República de Colombia - Senado de la República (2017). Acto legislativo 014 de 2017. Recuperado de: <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/pro>.
22. Congreso de la República de Colombia - Senado de la República. (2017). Garantías Electorales. Recuperado de: <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/pro>.
23. Tribunal Supremo Electoral (2011). *Historia del Tribunal Supremo Electoral*. Recuperado de: https://www.tse.gob.sv/laip_tse/index.php/home-2/historia.
24. Velásquez, M. (17 de enero, 2016). Lo que salió bien y lo que salió mal del acuerdo de paz de El Salvador 25 años después de su firma. *CNN en español*. Recuperado de: <http://cnnespanol.cnn.com/2017/01/16/lo-que-salio-bien-y-lo-que-salio-mal-de-proceso-de-paz-de-el-salvador-25-anos-despues-de-su-firma/>.
25. Santos, E. (13 de julio, 2018). El derecho a la oposición. *El Tiempo*. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/enrique-santos-molano/el-derecho-a-la-oposicion-242858#>.
26. Westendorf, J. (2015). *Why peace processes fail: negotiating insecurity after civil war*. Boulder, Connecticut: Lynne Rienner Publishers. Recuperado de: <https://www.rienner.com/uploads/55bfbb90085b6.pdf>.
27. Zamudio, L. (2007). *Pacificadores vs. Oportunistas. La difícil implementación de un acuerdo de paz. El caso de El Salvador (1992-1994)*. México: Plaza y Valdés.



Administración y finanzas



El papel del sector privado empresarial en la reintegración de las FARC-EP¹

LINA CAMILA ARRIETA CEBALLOS^{2,*}
DALIA MILENA RODRÍGUEZ CARDOZO^{3,**}

Resumen

En este artículo analizaremos como se ha involucrado el sector privado empresarial en el marco del proceso de paz entre el gobierno de Juan Manuel Santos y la guerrilla FARC-EP. Se expone la importancia fundamental de este sector como un actor clave en la construcción de paz, sus motivaciones sociales para que el proceso logre tener mayor fortaleza y pueda ser posible; asimismo cómo este sector ha aportado en temas como: inserción laboral, aportes económicos y labores sociales; examinaremos cuáles son sus intereses y en qué ámbitos económicos y sociales participan activamente. Se continua con el desarrollo del porque y de qué manera se ven implicados en los aspectos más importantes del proceso de paz.

Palabras clave: sector privado, proceso de paz, inclusión social, desmovilización colectiva, reintegración laboral.

Clasificación JEL: A1, D74, I31, J50.

The role of the private sector in the labor reintegration of the FARC-EP

Abstract

In this paper, we will analyze how the private sector has been involved in the peace process of the

¹ Este artículo es un producto de una investigación en desarrollo titulada: Papel del sector privado en la reintegración laboral de las FARC-EP; que tiene como finalidad analizar qué tan influyente es el sector empresarial en los post-acuerdos del presidente Juan Manuel Santos, del semillero Ideologías Políticas

² Estudiante de Relaciones Internacionales y Estudios Políticos, Facultad de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad de la Universidad Militar Nueva Granada vinculada al semillero de Ideologías Políticas, Colombia.

* linaaceballos@yahoo.com

³ Estudiante de Relaciones Internacionales y Estudios Políticos, Facultad de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad de la Universidad Militar Nueva Granada vinculada al semillero de Ideologías Políticas, Colombia.

* daliamilena56@hotmail.com.

Fecha de recepción:
23 de mayo de 2019.

Fecha de aceptación:
5 de noviembre de 2019.

Para citar este artículo:
Arrieta, L. y Rodríguez, D. (2019). El papel del sector privado empresarial en la reintegración de las FARC-EP. *Perspectivas en inteligencia*, 11(20): 319-331.

government of Juan Manuel Santos and the guerrilla FARC-EP. The fundamental importance of the business sector as a key actor in the construction of peace is exposed; their social motivations so that the process achieves greater strength and may be possible; also of how this sector has contributed on issues such as: labor insertion, economic contributions and social work; we will examine what their interests are, in which economic and social areas they actively participate. It continues with the development of why and in what way they are involved in the most important aspects of the peace process.

Keywords: private sector, peace process, social inclusion, collective demobilization, labor reintegration.

JEL classification: A1, D74, I31, J50.

Introducción

Los conflictos armados existentes en el mundo que se han prologado durante mucho tiempo, se han configurado en una de las problemáticas más grandes para los Estados, por sus grandes daños a la población. Simultáneamente, el origen de guerras internas y externas incrementó la importancia de la negociación, como fórmula para la terminación de un conflicto. Los años 90 tuvieron una repercusión muy importante en la diversidad de conflictos armados que estaban vigentes en el mundo, dado que se generó un crecimiento considerable de creación y elaboración de procesos de paz. Para (Darby, 2011) un proceso de paz es un concepto extenso que se refiere al esfuerzo de actores de un conflicto por hallar una solución que suele ser pacífica y abarca elementos como las exploraciones iniciales entre las partes, las negociaciones, los acuerdos y su implementación.

La segunda mitad del siglo XX y los inicios del siglo XXI se han caracterizado por la participación activa del sector privado en diferentes aspectos inherentes a la resolución de un conflicto, recibiendo así una creciente atención en los últimos años. Esto se genera por diferentes circunstancias: en primer lugar, el sector privado –ya sea nacional o multinacional– a menudo está presente en situaciones de conflictos armados, expuesto en múltiples riesgos y repercusiones, que muchas veces le obliga a actuar. Segundo, este sector dispone de una diversidad de recursos apropiados para intervenir de distintas formas en un acuerdo de paz. Tercero, pueden llegar desempeñar roles estatales, en atención a que, cuando existen situación de conflicto, en muchas ocasiones se ha descrito a los estados como incapaces de proporcionar los servicios y funciones esenciales, al menos en una parte de su población.

La empresa juega distintos roles dentro del conflicto armado: víctima, agente de construcción de paz y, en algunos casos, generador de conflicto. El papel de las empresas privadas ha sido fundamental a lo largo de los años para que cualquier proceso de paz alrededor del mundo sea exitoso en su función como constructoras de paz –o, por el contrario, impedir que esta prospere–, considerando que las empresas cuentan con todos los recursos necesarios para su consolidación: capital, conocimiento y habilidades administrativas. En los últimos años, el sector empresarial en Colombia se ha mostrado interesado en el conflicto que vive el país, en virtud del cual se han vinculado a diversos programas que les permite conocer más a fondo sobre el conflicto y los derechos humanos y, de esta manera, consolidar su compromiso con respecto a este tema.

De igual forma, se le asigna un papel fundamental a las organizaciones que están en los procesos de inclusión social. La participación de las empresas en el

pos-acuerdo conlleva una responsabilidad ética y social, por su contribución en la construcción de mecanismos que garanticen la cohesión social y la inserción de los actores del conflicto al mundo laboral. El aporte económico de las empresas es fundamental para el desarrollo de programas de educación y de gestión de talento humano, que permitan a la formación humana e integral de los actores del conflicto armado y, a su vez, aporten a la estabilidad social de los mismos y al incremento de la productividad del país. En Colombia, desde los primeros intentos por comenzar diálogos de paz, se ha hecho partícipe al sector privado empresarial como actor fundamental para poner fin al conflicto. El gobierno actualmente viene estructurando un programa para el proceso de desmovilización, dentro del cual desarrollan un proyecto de reintegración social, a través del cual los desmovilizados logran vincularse y reingresar a la sociedad civil a través de diferentes canales. Uno de estos canales es la inclusión laboral de estas personas.

En el desarrollo de este artículo se observará cómo era el papel del sector empresarial antes de los acuerdos pactados en la Habana, qué tan influyentes eran y cómo se desarrollaban las inclusiones sociales sin la existencia de un acuerdo de paz. Luego se analizará cómo se ha venido desenvolviendo este sector en cada uno de los procesos de reincorporación de los reintegrados, tanto en lo social como lo económico; se describirán, además, a las empresas –tanto colombianas como multinacionales– que han participado en esta fase de inserción social, cómo ha sido el proceso y qué tanto se ha visto beneficiado este sector al incluir labores sociales con reinsertados de las FARC-EP. Por último, se dará una breve conclusión sobre estos avances de la investigación, debido a que la misma aún se encuentra en desarrollo.

Sector empresarial, su trabajo e influencia antes de la firma de los acuerdos en la Habana

El primer diálogo de paz realizado en Colombia se efectuó hace 36 años, durante el gobierno de Belisario Betancur, debido a que el conflicto armado con el grupo guerrillero de las FARC-EP venía aconteciendo desde mucho antes que se formalizara su creación en 1964 y porque sólo hasta 1982 el Estado aceptó negociar una salida conciliadora (Cardona y González, 2016). Es decir, desde 1982 se han propiciado diversas formas de conciliar con el grupo guerrillero, a partir de las cuales el Estado colombiano ha establecido negociaciones en siete diálogos de paz, resultando exitoso únicamente el proceso de paz realizado por el ex presidente Juan Manuel Santos.

Una de las primeras iniciativas para trabajar directamente en el conflicto comenzó en el 2009 (cuando hablar de superación de conflicto era difícil) con tres organizaciones: Consejo Internacional de Industria Sueca, Asociación Nacional de Empresarios en Colombia y Fundación Ideas para la paz (que era la que más tenía experiencia en el tema del conflicto). Todo el proyecto se desarrolló entre 2009 y 2013, en las regiones del Atlántico, Santander, Cauca, y Valle del Cauca y se fundamentó en los siguientes elementos: el sector privado como un actor clave en la construcción de paz, construcción de paz como eje central de la iniciativa, formulación de estrategias y herramientas prácticas para el sector privado en materia de empresas y construcción de paz (Paz, 2014).

Todo este proceso contó con tres fases: la primera (2009-2011), fue principalmente de investigación y sensibilización a los empresarios. Se identificaron las problemáticas que los afectaban, se desarrollaron diferentes actividades para lograr estrategias de trabajo, se identificaron los principales retos y dilemas que operan las empresas en Colombia e hicieron diagnósticos regionales. Para la segunda (2011-2012) se empezaron a implementar los resultados de la fase inicial, se hizo un proceso de difusión de la información con empresas nacionales e internacionales y se continuó con la sensibilización para que así se tuviera más claridad acerca del tema y se entendiera la importancia de este. La tercera fase (2012-2013) se trabajó sobre la consolidación de los resultados logrados de las fases anteriores; de todas las prácticas realizadas se destacó la “Guía Antiextorsión”, en la cual trabajaron cinco empresas en dos regiones del país, una en Santander y cuatro en Cauca, mediante la cual se desarrolló un modelo de operación empresarial que se fundamentó en el trabajo realizado en el municipio de Puerto Gaitán - Meta.

En el desarrollo de este plan se vieron involucradas empresas como Coca-Cola FEMSA, la cual crea el “Banco de Tiempo” –con el apoyo de la ACR (Agencia Colombiana para la Reintegración) conocida actualmente como Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN)–, como una estrategia de capacitación y formación en emprendimiento laboral para excombatientes a través de la donación de tiempo de los profesionales y colaboradores de la empresa embotelladora. En esa misma línea, la Fundación Carvajal creó la Cooperativa de Trabajo Asociado “Mundo Maderas”, un negocio inclusivo con excombatientes encargado de producir y reparar estibas en la Ciudad de Cali, con el objetivo de promover una alternativa de generación de ingresos a partir de un emprendimiento que les permitiera lograr la estabilidad e independencia económica necesarias en el proceso de reinserción a la vida civil a los asociados y a sus familias (Paz, 2014).

Participación del sector empresarial en los diálogos de La Habana

El 28 de agosto de 2012, después de dos años de asumir por primera vez el cargo de presidente de la República, Juan Manuel Santos anunció el inicio del proceso de paz con la guerrilla de las FARC-EP en La Habana, Cuba. En agosto del 2016 se cerraron las negociaciones y el 26 de septiembre se realizó la primera firma de los acuerdos en Cartagena; sin embargo, debido a que en el plebiscito que se efectuó hasta el 2 de octubre de ese mismo año, una parte de la población rechazó los acuerdos estipulados hasta el momento y, debido a esto, se realizaron algunas modificaciones teniendo en cuenta a diferentes sectores políticos dando, como resultado, la firma del acuerdo definitivo el 24 de noviembre. En dicho acuerdo, se establecieron seis puntos primordiales en los cuales el sector privado empresarial tiene un papel activo y en dos principalmente: el primero, la reforma rural integral con los programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET) y el tercero con la reincorporación de las FARC-EP a la vida civil –en lo económico, social y político–, de acuerdo con sus intereses. Por otro lado, se enmarcaron otros objetivos en los acuerdos de paz como promover el pluralismo y la inclusión política en un periodo de transición, así como fortalecer los mecanismos de participación para asegurar la efectividad de esa participación en la formulación de políticas y en la implementación de los acuerdos.

Una vez se suscribieron los acuerdos en La Habana entre el Estado y las FARC, el país entró en una etapa de post-acuerdo, periodo de tiempo en el cual los actores al margen de la ley avanzaron en el proceso de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR), para integrarse nuevamente a la vida civil; es aquí donde el Estado requiere proveer las condiciones necesarias para que las víctimas sean debidamente identificadas, reparadas y se les brinde apoyo integral para recuperar lo perdido (Valero, 2015). El gran desafío del DDR sigue siendo la creación de condiciones integrales políticas, sociales y económicas (Políticos, 2013), que garanticen el sostenimiento de los excombatientes en un escenario de legalidad y bajo el pleno ejercicio de sus derechos y deberes ciudadanos generando, en pro de ello, condiciones que favorezcan sus realidades personales, sus entornos familiares, así como los contextos receptores (comunidades) (Mejía, 2014).

¿Cómo llegan las empresas a involucrarse en la reintegración? Algunas han tomado la iniciativa de acercarse a funcionarios públicos para solicitar la vinculación de desmovilizados a sus empresas, pero esa no es la tendencia. Al parecer, muchas de las organizaciones involucradas en reinserción han respondido al llamado del gobierno, bien sea de forma directa (llamados del

presidente en alocuciones públicas, reuniones citadas por funcionarios de alto nivel, visitas del gobierno) o a través de los gremios (Guáqueta & Orsini, 2007). Es usual que las empresas que están considerando ayudar en la reinserción se fijen en otras e indaguen cómo les ha ido con los desmovilizados. De ahí la importancia del éxito en los proyectos actuales de empleo y de una mayor difusión de los casos que existen.

En el segundo período de Juan Manuel Santos el respaldo electoral a la paz legitimó la decisión del sector empresarial de comprometerse con el proceso. Esta legitimidad animó a muchos líderes empresariales y a muchas organizaciones a alinearse estratégicamente con la paz: considerar la reinserción de desmovilizados a través de las organizaciones empresariales, realizar más inversión social, fortalecer la inclusión social (programas laborales enfocados en víctimas de la violencia, minorías y demás), acercar los servicios y productos a las regiones en conflicto y comenzar a pensar más el desarrollo económico desde las regiones y no solo desde las grandes capitales (Herrera, 2015).

En este proceso, el 15 de septiembre de 2016 se reunieron el equipo negociador del gobierno y el presidente Juan Manuel Santos con empresarios del sector privado en la Cámara de Comercio de Bogotá, para discutir su rol en el post-acuerdo (Dinero, 2013) en la búsqueda, de todas las formas posibles, por contar con el apoyo de las empresas, debido a que este sector es relevante para encarrilar de manera sostenida un proceso de construcción de paz (Rettberg & Rivas, ResearchGate, 2012). Por lo tanto, el sector privado emerge como uno de los nuevos socios y actores de la construcción de paz; los aportes que hace este sector son múltiples, ya que genera y controla muchos de los recursos necesarios para lograr que sea exitoso, paga impuestos, genera la inversión, emplea o no emplea. Asimismo, tiene la capacidad de incidir, delimitar y condicionar la agenda de la paz, en la medida en que simplemente con decisiones de inversión puede emitir señales propensas a apoyar o a expresar desacuerdo con políticas de construcción de paz (Rettberg, 2011); las empresas, por añadidura, pueden ayudar a seguir fortaleciendo las instituciones del Estado en las regiones y a llenar de forma creativa y decidida los espacios que deja la violencia. El sector privado es “la niña consentida” de la construcción de paz, porque se reconoce crecientemente el papel importante que este sector juega a la hora de facilitar u obstaculizar en la transición a la paz y, en este caso, se incluyen tanto a multinacionales como a empresas nacionales.

Uno de los principales problemas que existe con las organizaciones multinacionales es el riesgo elevado que corren sus actividades, dado que han sido vistas por los grupos guerrilleros colombianos como “invasoras” y por los

grupos paramilitares como fuente de financiación y objeto de protección de la llamada “vacuna” (Gutiérrez, 2008) y esto puede conducir a que les sea más difícil contribuir a la construcción de paz. Con relación a lo citado, estas multinacionales por lo general, son consideradas muy atractivas para financiar proyectos de paz, pues cuentan con enorme presupuesto que, en muchas ocasiones supera el de muchos Estados; tener esta cantidad de presupuesto les permite fomentar la capacidad doméstica y además promover un liderazgo que es esencial para la construcción de paz en un país.

La analogía entre las multinacionales y la construcción de paz se concentra en el papel que pueden jugar y al mismo tiempo ejecutar este prototipo de empresas, en proporción con la financiación de aquellos proyectos que son necesarios para la paz. Esto refleja su potencial y capacidad de inversión para contribuir a la disminución de violencia, en tanto que exista un conflicto y en la etapa de post-acuerdo. También la literatura se refiere a las posibles motivaciones sociales que puedan tener las corporaciones internacionales para coadyuvar en la construcción de paz, que pueden cifrarse en el prestigio y la reputación, en el mero altruismo o en la RSE (Responsabilidad Social Empresarial) y el trasfondo ético que ella supone (Jiménez, 2014).

El atractivo del sector empresarial y en particular de las multinacionales para la construcción de paz, consiste en que éstas cuentan con recursos privilegiados como capital, conocimiento y habilidades administrativas. Ello se traduce en la capacidad de crear inversión y empleos, por ejemplo, para desmovilizados del conflicto, pero también para las víctimas de este. Por tal razón, el Estado debe diseñar incentivos –que pueden ser tanto económicos como no económicos– para atraer a las multinacionales a que participen en dichos procesos. En cuanto a la dimensión política en el ámbito de las relaciones internacionales, un factor que ha contribuido al interés de las empresas a participar en la construcción de paz es la presencia de donantes de la cooperación, los cuales ayudan a capturar la atención del empresariado, al aportar fondos de cofinanciación de proyectos y enlazar los recursos financieros de la cooperación a temas de paz (Guáqueta, 2006).

El post-acuerdo y las empresas multinacionales

Según la Agencia Colombiana para la Reintegración, en el país ya existen por lo menos 500 empresas que generan empleo para desmovilizados. En algunos casos se le brinda oportunidades de trabajo tanto a víctimas del conflicto como a reinsertados.

Entre las empresas que más empleo generan a reinsertados están: Terpel, Cencosud, Eternit, Bancolombia, Fundación Social (Banco Caja Social), Sodexo, Corona, Coltabaco, Juan Valdéz, Grupo Bolívar, Empresa de Aseo de Bucaramanga, Cámara de Comercio de Bogotá (CCB), Ingenio Manuelita, Uniformar, EPM, Empresa de Energía de Norte de Santander, Ingenio San Carlos, Cementera San Marcos, entre otras. A continuación, citaremos la más que han tenido un papel activo en la inserción laboral:

- 1) Grupo Éxito, siendo su accionista mayoritario de la multinacional francesa Casino. A través de su fundación de RSE, entre el 2010 y el 2012 buscó “brindar oportunidades de formación para el trabajo e inserción laboral, a personas que la sociedad margina por poseer unas características diferentes y que han sido adquiridas como consecuencia de la violencia urbana o rural, los prejuicios, la discriminación” (Zuluaga, 2010). De este programa se han beneficiaron 263 reinsertados y luego en 2012 adelantó un programa de inclusión laboral que genera 342 puestos de trabajo para ‘integrantes de poblaciones vulnerables’.
- 2) La firma norteamericana Coca-Cola FEMSA, desde 2007, ha participado en la reintegración de excombatientes apoyando a la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) con el Programa de Paz y Reconciliación, el cual ha beneficiado a más de 400 reintegrados, a través de cuatro iniciativas: 1) Contribución de tiempo, 2) Proyectos productivos, 3) Centros de aprendizaje comunitario, y 4) Espacio de paz y reconciliación (ARN, 2015). Sin embargo, esta multinacional es blanco de críticas por parte de sindicatos como Sinaltrainal, que la acusan de patrocinar la muerte de sindicalistas o negociar con paramilitares, entre otros graves cargos (El Tiempo, 2001). Podemos decir que las multinacionales americanas muestran una tendencia a ser parte del conflicto, a la vez que hacen acciones de construcción de paz. De once empresas norteamericanas (EE. UU. y Canadá), dentro de las 50 consideradas en la investigación de Gabriel Jiménez, sólo tres hacen programas de construcción de paz y las tres han sido acusadas de alguna forma de colaboración en el conflicto.
- 3) Sodexo Colombia, a través de la creación del Programa “Soluciones”, donde buscan dar una segunda oportunidad a todas aquellas personas que han sido víctimas del conflicto armado y que, de una u otra manera, han estado vinculadas con grupos al margen de la ley. Este proyecto se ha fortalecido con el apoyo de la Agencia Colombiana para la Reintegración. “Soluciones” tiene hasta la fecha más de 100 trabajadores vinculados y de ellos, el 80% son personas que pasaron, en algún momento de su vida, por grupos al margen de la ley. El porcentaje restante (20%) son víctimas del conflicto. Gracias a su trayectoria e importante impacto a nivel social y

empresarial, en el año 2013 se otorgó a Sodexo el Premio Portafolio, como reconocimiento a su labor en temas de Responsabilidad Social, dado que el Programa Soluciones cumple un papel representativo, que contribuye a la reconciliación del país.

- 4) Parque Nacional de la Cultura Agropecuaria (PANACA). En el 2013 y a través Programa de Líderes Rurales, constituyó la fundación del Parque Panaca, a fin de dar una oportunidad a personas que vivieron de primera mano el conflicto armado. En este programa los reinsertados y desmovilizados reciben cursos de capacitación práctica y teórica durante 78 días, en los que adquieren técnicas y habilidades básicas para desempeñarse como pequeños microempresarios. Se integran bajo el modelo de convivencia y de respeto a la tolerancia, soportado en actividades de conocimiento y recreación, con atención médica y psicosocial. Este programa experimental demostró las ventajas de que la empresa privada sea activa y propositiva en la construcción de paz, pues se trató de una alianza entre la ARN, el Parque Nacional de la Cultura Agropecuaria (Panaca), a través de su fundación, la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

Conclusiones parciales

En Colombia, desde los primeros intentos por consolidar la paz, se concibió la participación del sector empresarial como parte fundamental de cualquier proceso. Desde el reciente acuerdo de paz del gobierno de Juan Manuel Santos, esta investigación identifica al sector empresarial involucrado desde el inicio, en aras de entender la importancia de la finalización del conflicto armado con una de las guerrillas más viejas del continente; seguir exponiendo las diversas ventajas que trae consigo su finalización y posterior reintegración a la vida civil con su respaldo decidido.

Dado que el proceso de paz es relativamente de reciente data, es importante resaltar que hasta ahora el sector privado está empezando a involucrarse en temas como la construcción de paz, quizá porque aún está presente el imaginario que existe frente al desmovilizado, que funge como barrera para su inclusión laboral y civil. Y, por último, la falta de recursos genera inquietud en el sector privado, puesto que serán las empresas las que tendrán la posibilidad de otorgar empleo y estas requieren que el desmovilizado esté capacitado para desempeñar su vida laboral en este momento de post-acuerdo que vive el país. En ese sentido, esto genera dudas dentro del sector privado, debido a que actualmente estamos en un momento de incertidumbre con los resultados

finales de los acuerdos, pero es fundamental que se sigan realizando otros proyectos por iniciativa de las empresas que participan en la construcción de paz, para que así se sigan sumando nuevas.

Esta investigación seguirá profundizando en cómo el sector privado, desde el enfoque empresarial, continúa brindando oportunidades de inserción laboral y aportes económicos, que han permitido que la implementación del proceso de paz se pueda lograr y, sobre todo, que sea más eficiente.

Referencias

1. Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) (03 de diciembre, 2015). ARN. Recuperado de: <http://www.reintegracion.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias/Paginas/2015/12/04122015.aspx>.
2. Cardona, J., y González, C. (22 de junio, 2016). Hace 34 años se inició el proceso de paz con las Farc en el gobierno de Belisario Betancur. *El Espectador*. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/hace-34-anos-se-inicio-el-proceso-de-paz-con-las-farc-en-el-gobierno-de-belisario-betancur-articulo-854540>.
3. Darby, J. (2011). *Los efectos de la violencia en los procesos de paz*. Instituto de la Paz de los Estados Unidos.
4. Dinero. (04 de abril de 2013). *El negocio de la guerra*. Dinero.
5. Ecopetrol (2012). Ecopetrol. Recuperado de: <https://www.ecopetrol.com.co/especiales/html3/dimension-social/derechos-humanos.html>.
6. Endesa (2014). *Informe de sostenibilidad. Informe anual 2014*. Recuperado de: <https://www.endesa.com/content/dam/enel-es/home/inversores/infoeconomicafinanciera/informes anuales/documentos/2014/Informe%20de%20Sostenibilidad%202014.pdf>.
7. Guáqueta, A. (01 de agosto, 2006). Operando en medio del conflicto: construcción de paz y algunas mejores prácticas de empresas. *Fundación Ideas para la Paz*. Recuperado de: <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/102>.
8. Guáqueta, A., y Orsini, Y. (2007). *Empresarios y reintegración: casos, experiencias y lecciones*. Serie Informes n.º 4. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz. Recuperado de: https://www.files.ethz.ch/isn/151588/empresarios_web.pdf.
9. Gutiérrez, F. (2008). Clausewitz vindicated? Economics and politics in the Colombian war. In S. Kalyvas, I. Shapiro, & T. Masoud (Eds.), *Order, Conflict, and Violence* (pp. 219-241). Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9780511755903.010
10. Herrera, M. (18 de julio, 2015). El sector privado en la coyuntura actual del proceso de paz. *Portafolio*. Recuperado de: <https://www.portafolio.co/opinion/redaccion-portafolio/sector-privado-coyuntura-actual-proceso-paz-39718>.
11. Jiménez, G. (2014). Multinacionales y responsabilidad social empresarial en la construcción de paz en Colombia. *Cuadernos de Administración*, 27(48), 67-96. Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/cadm/v27n48/v27n48a04.pdf>.
12. Mejía, L. (2014). *La reactivación social y económica de los grupos armados ilegales en Colombia*. ARN. Recuperado de: <http://www.reintegracion.gov.co/es/la-reintegracion/centro-de-documentacion/Documentos/La%20Reintegraci%C3%B3n%20social%20y%20econ%C3%B3mica%20de%20los%20grupos%20armados%20ilegales%20en%20Colombia.pdf>.
13. Nestlé (01 de octubre, 2011). NESTLÉ® de Colombia ganadora del premio Emprender Paz 2011. *Nestlé*. Recuperado de: <https://www.nestle.com.co/media/pressreleases/2011-premio-emprender-paz>.
14. Fundación Ideas por la Paz (2014). Construir paz desde el sector empresarial. *Fundación Ideas para la Paz*. Recuperado de: <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/945>.
15. Políticos, I. d. (noviembre de 2013). Universidad Militar Nueva Granada. Recuperado de: <http://repository.unimilitar.edu.co/handle/10654/13498>.
16. Real Academia Española (2018). Concepto de "multinacional". *RAE*. Obtenido de <http://dle.rae.es/?id=Q4QmPcP>.

17. Rettberg, A. (10 de marzo, 2011). *La empresa privada en la construcción de paz en Colombia*. Primer Foro Colombiano en Construcción de Paz. Bogotá.
18. Rettberg, A., y Rivas, Á. (2012). El sector empresarial y la construcción de paz en Colombia: entre el optimismo y el desencanto. En Rettberg, A. (ed.). *Construcción de paz en Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/300332986_El_sector_empresarial_y_la_construccion_de_paz_en_Colombia_entre_el_optimismo_y_el_desencanto.
19. Semana (5 de noviembre, 2013). Las 100 empresas más grandes de Colombia. *Revista Semana*. Recuperado de: <https://www.semana.com/nacion/articulo/las-100-empresas-mas-grandes-colombia/342791-3>.
20. El Tiempo (20 de julio, 2001). Caso de sindicalistas de Coca Cola llega tribunales de E.U. *El Tiempo*. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-443276>.
21. El Universal (01 de octubre, 2015). Ya son 500 las empresas que emplean a desmovilizados. *El Universal*. Recuperado de: <https://www.eluniversal.com.co/economica/ya-son-500-las-empresas-que-emplean-desmovilizados-207382-CTEU309579>.
22. Valero, M. (septiembre de 2015). *Los costos del postconflicto en Colombia. una visión prospectiva a partir de los campos de la seguridad humana y sus tendencias* (trabajo de grado). Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada - Facultad de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad - Especialización en Administración de la Seguridad. Recuperado de: <http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/7092/3/LOS%20COSTOS%20DEL%20POSTCONFLICTO%20EN%20COLOMBIA.pdf>.
23. Zuluaga, A. (2010). El grupo ÉXITO y su atención a la población vulnerable en Colombia. En Prandi, M. y Lozano, J. (eds.). *La RSE en contextos de conflicto y posconflicto: de la gestión del riesgo a la creación del valor*. Barcelona: Escola de Cultura de Pau (UAB)/ Instituto de Innovación Social (ESADE), 151-154. Recuperado de: <https://escolapau.uab.cat/img/programas/derecho/webRSE.pdf>.

The image features a hand holding a white smartphone in the center. The background is a blurred indoor setting with warm, bokeh-style lights. Overlaid on the entire image is a complex network of thin white lines connecting various circular icons. These icons represent a wide range of technological and business concepts, including communication (speech bubbles, megaphones), data (databases, bar charts, line graphs), security (locks, shields), connectivity (Wi-Fi, signal waves), and general technology (clouds, servers, gears).

Tecnología y desarrollo

Factor de riesgo ergonómico por videoterminal en teletrabajadores de call center¹

SANDRA JULIETH LÓPEZ QUICASAQUE^{2,*}
DAMARIS FRANCO ROA^{3,**}

Resumen

El propósito del presente artículo es analizar el factor de riesgo ergonómico por video terminal, que con frecuencia se presenta en los teletrabajadores de un Call Center realizando labores y desarrollando funciones desde su casa para beneficio de la compañía o empresa.

Para esto se realiza un estudio documental bibliográfico en el que se investigan los lugares donde los teletrabajadores cumplen sus funciones laborales y están expuestos por una u otra razón a factores de riesgo que podrían llegar a convertirse en enfermedades bien sea por movimientos repetitivos o por posturas fuera de los ángulos de confort en el puesto de trabajo etc. Además, es importante mencionar que ésta modalidad de trabajo (teletrabajo) se está incluyendo cada día más en el mercado gracias a la Tecnología de la Información y la Comunicación y que por ende las personas que tienen ésta forma de empleo deben capacitarse periódicamente para el buen uso de las mismas.

Palabras clave: teletrabajo, factor de riesgo, videoterminal.

Clasificación JEL: I31, I38, J28.

¹ Artículo de investigación, realizado como producto del semillero de investigación SESASO.

² Profesional en Administración de la Seguridad y Salud Ocupacional, Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá, Colombia; Semillero de investigación SESASO.

* sandra.lopez@smurfitkappa.com.co.

³ Profesional en Administración de la Seguridad y Salud Ocupacional, Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá, Colombia, Semillero de investigación SESASO.

** damaris.franco@gmail.com.

Fecha de recepción:
28 de junio de 2019.

Fecha de aceptación:
17 de octubre de 2019.

Para citar este artículo:
López, S. y Franco, D. (2019).
Factor de riesgo ergonómico por videoterminal en teletrabajadores de call center.
Perspectivas en inteligencia, 11(20): 335-346.

Ergonomic risk factor by videoterminal in call center teleworkers

Abstract

The purpose of this article is to analyze the ergonomic risk factor by video terminal, which often occurs in the teleworkers of a Call Center performing tasks and developing functions from home for the benefit of the company or company.

For this, a bibliographic documentary study is carried out in which the places where the teleworkers fulfill their work functions are investigated and are exposed for one reason or another to risk factors that could become diseases either by repetitive movements or by postures outside of comfort angles in the workplace etc. In addition, it is important to mention that this type of work (teleworking) is being included more and more in the market thanks to the Information and Communication Technology and that therefore the people who have this form of employment must be trained periodically for the good use of them.

Keywords: telecommuting, risk factor, videoterminal.

JEL classification: I31, I38, J28.

Introducción

Las nuevas modalidades de empleo en el siglo XXI han hecho que una gran cifra de personas se interese por incursionar en el teletrabajo, pero ¿qué es el teletrabajo? Según el Ministerio de Trabajo (2012) consiste en el desempeño de actividades remuneradas y de prestación de servicios a terceros utilizando el soporte de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) para el contacto entre el trabajador y la empresa, convirtiéndose en una forma flexible de organización de trabajo que permite la inserción laboral de cualquier persona independientemente de su experiencia, género, edad o condición física. El personal del call center también es conocido como tele operadores, en razón a que su modalidad de trabajo implica que una empresa que ha sido implementada en Colombia y en otros países del mundo como medio de generación de empleo, además de ser utilizados como parte estratégica económica.

Teniendo en cuenta que esta forma de empleo se ha convertido en una de las actividades económicas de más alta demanda en el mundo laboral, por la existencia de un telemercado altamente competitivo, diariamente más de un millón de personas buscan unirse a esta modalidad de empleo, con un tipo de contrato estable y que económicamente supla todas sus necesidades; por esta razón, en muchas ocasiones, no se le da la importancia requerida a las condiciones físicas del lugar de trabajo, teniendo en cuenta que este es un espacio en donde estará la persona aproximadamente ocho horas diarias o más, existiendo allí el factor de riesgo ergonómico e impactando negativamente la salud del trabajador.

La Asociación Internacional de Ergonomía (IEA) (2019) define la ergonomía física como:

Las características anatómicas, antropométricas, fisiológicas y biomecánicas del ser humano en lo que respecta a la actividad física (los temas relevantes incluyen postura de trabajo, manejo de materiales, movimientos repetitivos, trastornos musculoesqueléticos relacionados con el trabajo, diseño del lugar de trabajo, seguridad y salud).

Muchas de las características mencionadas configuran los principales factores de riesgo ergonómico por video terminal, que han sido detectados principalmente en el diseño del puesto, posturas empleadas, prácticas laborales y entrenamiento. Un porcentaje importante de empleados usan sillas no ajustables, posiciones inadecuadas en uso del computador (con la columna flectada o no apoyada) o bien ocupan mesas de oficina no adaptadas. Esta evidencia implica serias deficiencias ergonómicas en el diseño de puestos de

trabajo por video terminal con el subiguiente impacto sobre la salud de los usuarios (Muñoz y Vanegas, 2012)

Call center y teletrabajadores

Un call center se define como una oficina centralizada que maneja el tráfico de llamadas entrantes y salientes de un negocio, en particular a través de una red telefónica administrada por conmutador y con múltiples agentes específicamente entrenados, quienes se encargan de brindar algún tipo de atención o servicio telefónico. Estos suelen contar con una tecnología llamada RDSI (Red Digital de Servicios Integrados), que permite distribuir una sola línea en múltiples derivaciones, desde las que los trabajadores pueden realizar llamadas (para vender un producto o un servicio, entre otros) o recibirlas (para responder a las inquietudes de los clientes, tomar pedidos y registrar reclamos). Por otra parte, los call centers han experimentado un crecimiento fenomenal en casi todos los países del mundo, impulsado por las tecnologías de la información y los bajos costos de transmisión de datos (Nuxibia, 2017).

Según la Asociación Colombiana de Contact Centers y BPO, esta industria generó más de 220.000 puestos de trabajo en el último año dentro el territorio nacional. Actualmente Bogotá (con 41,01%) y Medellín (con 20,05%) concentran la mayor cantidad de empleos. Otras ciudades importantes son Valle del Cauca (8,6%), Atlántico (5,4%), Caldas (4,0%), Santander (3,3%), Cundinamarca (2,9%) y Risaralda (2,5%). %, aunque se espera una dinámica de expansión del sector hacia ciudades intermedias como Ibagué, Montería y el departamento de Chocó, entre otros (Dinero, 2015).

El teletrabajador cuenta con tres modalidades para desempeñar las funciones asignadas por su empleador, bien sean móviles, suplementarios o autónomos (Congreso de Colombia, 2008). Esta última forma es la más usual por los teletrabajadores de call center y, para ello, que deben adecuar un espacio dentro de su lugar de residencia conforme a lo estipulado en la ley anterior y solo necesitan desplazarse a la empresa u oficina principal en ocasiones específicas. Bajo esta última modalidad también existen trabajadores que son reubicados en sus casas, ya sea por recompensa o por otras condiciones, con un tipo de contrato diferente pero que siguen realizando funciones asignadas por la empresa como establecer comunicaciones con los clientes potenciales, proveedores, socios comerciales u otros grupos, función que está determinada en las políticas de cada organización.

Por lo tanto, los criterios para elegir el personal que será un teletrabajador autónomo son diferentes en cada empresa: en algunas se tienen en cuenta el tiempo de antigüedad del trabajador, alto desempeño y rendimiento laboral; otras condiciones como dificultad para movilizarse desde su casa hasta el lugar de trabajo o viceversa; temas de salud que se agudizan en el transcurso de la jornada laboral y madres o padres cabeza de hogar, entre otras. Sin embargo, aun estando en sus domicilios, deben mantener las mismas condiciones de un puesto de trabajo adecuado y seguro, igual como las que dispondría en la oficina. Por tanto, para garantizar esta condición, los empleadores deberían suministrar el mobiliario necesario o al menos contribuir económicamente a configurarlo.

Factores de riesgo ergonómicos en el puesto de trabajo

Los factores de riesgo ergonómico se definen como acciones o condiciones que aumentan la probabilidad de lesión al sistema musculoesquelético. Es posible identificar tres categorías de factores de riesgo, que son: exposiciones biomecánicas, factores psicosociales estresantes y factores de riesgo individuales; sin embargo, cuando se refiere a la modalidad del teletrabajador autónomo, implica las exposiciones biomecánicas que incluyen puestos de trabajo mal diseñados, movimientos repetitivos, esfuerzo y manejo de cargas (Trujillo y Martínez, s.f.).

El puesto de trabajo es el nexo de unión entre la organización y los empleados, por ello, la disposición del puesto de trabajo depende de la amplitud del área donde se realiza el trabajo, el equipo, el mobiliario y otros instrumentos auxiliares disponibles.

Allí también se identifica la relación entre tres factores: la primera es el trabajador con sus características antropométricas, que son las proporciones y medidas del cuerpo humano como el peso, estatura, fuerza, movimientos y demás; el segundo factor es el lugar donde realiza su trabajo, que incluye las herramientas y los objetos necesarios para desempeñar tal actividad y, por último, las condiciones ambientales de trabajo como lo es el clima, iluminación, temperatura, ruido y las vibraciones, si existen.

Es importante mencionar que el empleador le debe proporcionar a su empleado las herramientas, elementos de protección y capacitaciones necesarias en manejo de las TIC (Tecnologías de la Información y Comunicación) para el desarrollo de sus funciones, a fin de que estas se adapten al trabajador y no el trabajador a las funciones.

Cada día son más frecuentes los usos de videos terminales tanto en el trabajo como fuera de él; se entiende por video terminales aquellas pantallas de visualización alfanumérica o gráfica (comúnmente conocidas como PC), independientemente del método de representación utilizado. Pero no solamente en los trabajos en los que se utilizan videos terminales hay que tener en cuenta la pantalla, sino también el teclado, la mesa o superficie de trabajo, el asiento, la postura y también es muy importante el entorno (espacio disponible, iluminación, reflejos y deslumbramientos, ruido, calor, emisiones, humedad, paradas de descanso), factores que influyen de una manera muy significativa en la aparición de problemas relacionados con el uso de los mismos (Vaquero, 2003).

Postura

Es la alineación de las partes del cuerpo en un estado de equilibrio, que protege las estructuras de soporte contra lesiones o deformidades progresivas. Según (Melo, 2009), para la conformación del puesto de trabajo es necesario tener conocimiento sobre las dimensiones más importantes del cuerpo, situación que generan algunas dificultades, debido a la gran variedad de estaturas de cada sexo y las diferencias corporales, pero que las empresas no deberían dejar pasar por alto sino brindarle la importancia necesaria. A continuación, se relacionan los tipos de postura que se presentan en los teletrabajadores:

- a) *Prolongada*. Mantenimiento de una misma postura principal a lo largo del 75% de la jornada laboral (labores de digitación). La enfermedad más asociada al uso del teclado es el síndrome del túnel carpiano, bien sea por deterioro del mismo o por el mal uso.
- b) *Mantenida*. Se refiere al mantenimiento de una misma postura sedente o bípeda durante un periodo de dos o más horas. Las posturas mantenidas son consideradas como uno de los riesgos ergonómicos que más incidencia tienen sobre la salud del hombre, pues generan fatiga y provocan daños en el sistema músculo-esquelético; se presentan muchas veces con síntomas de dolores cervicales, lumbares u otros.
- c) *Forzada*. Son posiciones de trabajo que suponen que una o varias regiones anatómicas dejen de estar en una posición neutral para pasar a una posición forzada que genera extensiones, flexiones o rotaciones excesivas, con la consecuente producción de lesiones por sobrecarga.

Cuando una persona se sienta en una silla ergonómica, su espalda debe estar recta para prevenir lesiones a la salud generadas por posturas inadecuadas. El teletrabajador debe permanecer la mayor parte del tiempo con toda la espalda

apoyada en el soporte lumbar de la silla y corregir su postura cuando note que se ha deslizado hacia adelante del asiento por más de cinco minutos, no apoya la espalda, cruza las piernas, coloca los pies sobre la base de la silla, se inclina demasiado hacia los lados o atrás excediendo el centro de gravedad de la silla. Adicional a esto, se debe evitar recoger objetos del piso cuando el cuerpo esté en una postura sedente (quieta) y manipular cajoneras rotando el tronco (Rueda y Zambrano, 2013).

Movimiento repetitivo

Se entiende por “movimientos repetitivos” al grupo de movimientos continuos mantenidos durante un trabajo que implica la acción conjunta de músculos, huesos, articulaciones o los nervios de una parte del cuerpo, que provoca fatiga muscular, sobrecarga, dolor y, por último, lesión en esta misma zona. Entre los factores a considerar en los movimientos repetitivos se encuentran: el mantenimiento de posturas forzadas (de muñeca o de hombros), la aplicación de una fuerza manual excesiva, ciclos de trabajo muy repetidos que dan lugar a movimientos rápidos de pequeños grupos musculares y tiempos de descanso insuficientes (Ramos, Real e Hidalgo, 2015).

Como consecuencia de las anteriores condiciones aparecen –con mayor frecuencia entre ellos– la cervicalgia, la dorsalgia y la lumbalgia, cuyo principal origen radica en adopción de posiciones inadecuadas y prolongadas del cuerpo durante el trabajo, y el síndrome del túnel carpiano, derivado de malos hábitos en el manejo de las manos y de la ejecución de movimientos repetitivos con las mismas (Arbeláez, Velásquez y Tamayo, 2011).

Desde la ciencia de la ergonomía nos solo se tienen en cuenta los factores de riesgo ergonómico, pues existen otros factores que afectan la salud del trabajador como las condiciones ambientales y elementos básicos del puesto.

Iluminación deficiente o inadecuada

De las actividades que realiza el hombre a lo largo de su vida, una de las que ocupa la mayor parte, en tiempo y en espacio, es el trabajo. Para que la actividad laboral pueda desarrollarse en forma eficaz y en confort, se requiere que la luz (como característica del ambiente) y la visión (como característica de la persona) se complementen, ya que se considera que entre el 50 al 80% de la información sensorial que recibe el hombre es de tipo visual, es decir, que tiene como origen primario la luz (Boyce, 2003).

Ruido

El IRO (Índice de Ruido en Oficinas) está inspirado en los índices de nivel de contaminación sonora y de ruido de tráfico, utilizados para la valoración del ruido de las fuentes exteriores, en concreto del tráfico rodado. El interés de estos índices –además de la información que pueden proporcionar acerca del grado de aislamiento acústico necesario para los edificios–, radica en que son útiles para la valoración de ruidos generados por distintas fuentes, con distintos espectros y características de emisión. Para su determinación es necesario conocer el nivel de presión sonora y su fluctuación en el tiempo; esta descripción encaja con el tipo de ruido que existe en las oficinas (Hernandez, 1989, p.7).

En muchos casos es posible solucionar el problema de ruido en los equipos de trabajo sustituyéndolos por otros que lo emitan en menor nivel. También es posible evitar la transmisión del ruido encerrando la fuente del mismo utilizando, por ejemplo, carcazas recubiertas de material absorbente para impresoras o aislando la fuente, reuniendo las impresoras en un local especial en el que no permanezcan personas de forma habitual (Hernández, 1989, p.8).

Efectos en la salud del trabajador en ausencia de medidas de intervención

Una vez que el teletrabajador inicie su jornada laboral desde su casa, se encontrará expuesto a factores de riesgos ergonómicos que, de no ser mitigados a tiempo, pueden desencadenar Desórdenes Musculo Esqueléticos (DME), generando también la ausencia de confort. Algunos de estos DME se convierten en dolores y lesiones inflamatorias o degenerativas, generalmente en la espalda, cuello y en las extremidades superiores.

Las consecuencias de estas lesiones se han convertido en un problema común en la mayoría de las actividades económicas. Según el Ministerio de la Protección Social, este tipo de lesión puede provocar un dolor agudo y constante, que disminuye sosteniblemente la calidad de vida del trabajador. Es así como, hoy en día, el dolor de espalda (lumbago) es una de las afecciones que mayor incapacidad laboral genera.

El sobrepeso y la obesidad son una de las causas por la que los DME se desarrollan aún más rápido de lo normal, generando daños en la columna. Si bien es cierto que los teletrabajadores ahorran tiempo en temas de desplazamiento hasta sus empresas y desarrollan sus funciones laborales con ayuda de las TIC, también se ha detectado un gran número de personas en las que este ahorro de tiempo se

convierte en sedentarismo, al pasar más tiempo sentados, con la consecuente disminución de actividad física, hecho que conlleva a la acumulación de estrés y daños en la columna por sobrepeso (Useche, 2013).

Medidas de prevención

Los teletrabajadores son una población muy susceptible a riesgos laborales; en ese sentido, es primordial que las empresas le den la importancia que se debe a esta situación y proporcionar a este tipo de trabajadores un puesto de trabajo libre de riesgo o peligro, al igual que establecer medidas de prevención (Lopez, 2014), participando de un proceso de cambio conjunto.

Un factor importante a considerar es que las personas que controlan los presupuestos corporativos deben ser defensores de la seguridad en el lugar de trabajo y la prevención de lesiones. Las inspecciones adversas de salud y seguridad pueden ser una forma de motivar a las empresas u organizaciones a iniciar un cambio. La atención al ambiente de trabajo físico debe ser un foco central. Además, capacitar a los empleados para que utilicen de manera responsable las pausas activas y motivarlos para que realicen actividades físicas durante la jornada laboral para evitar posturas estáticas y las actividades repetitivas pueden ser una política beneficio (División de Quiropráctica, Departamento de Terapia Física y Ocupacional, Centro Médico Naval San Diego, San Diego, CA, 2008).

Según Ramos et al. (1025), las principales medidas de prevención para controlar y disminuir los trastornos musculo-esqueléticos derivados de movimientos repetitivos son:

- Tener en cuenta el diseño ergonómico del puesto de trabajo; adaptar el mobiliario (mesa, sillas, tableros de montaje, etc.) y la distancia de alcance de los materiales (piezas, herramientas, objetos) a las características personales de cada individuo (estatura, edad, etc.), favoreciendo que se realice el trabajo con comodidad y sin necesidad de realizar sobreesfuerzos.
- Realizar las tareas evitando las posturas incómodas del cuerpo y de la mano, y procurar mantener, en lo posible, la mano alineada con el antebrazo, la espalda recta y los hombros en posición de reposo.
- Evitar los esfuerzos prolongados y la aplicación de una fuerza manual excesiva, sobre todo en movimientos de presa, flexo-extensión y rotación.
- Utilizar herramientas manuales de diseño ergonómico que, cuando se sujeten, permitan que la muñeca permanezca recta con el antebrazo.

Al manejar herramientas que requieran un esfuerzo manual continuo como, por ejemplo, los alicates, es mejor distribuir la fuerza prefiriendo la actuación de varios dedos a uno solo y también favorecer el uso alternativo de las manos.

- Emplear las herramientas adecuadas para cada tipo de trabajo y conservarlas en buenas condiciones y sin desperfectos, de modo que no tenga que emplearse un esfuerzo adicional o una mala postura para compensar el deficiente servicio de la herramienta.
- Evitar las tareas repetitivas programando ciclos de trabajo superiores a 30 segundos. Igualmente, hay que evitar que se repita el mismo movimiento durante más del 50 por ciento de la duración del ciclo de trabajo.
- Efectuar reconocimientos médicos periódicos que faciliten la detección de posibles trastornos musculoesqueléticos y también ayuden a controlar factores extra laborales que puedan influir en ellas.
- Establecer pausas periódicas que permitan recuperar las tensiones y descansar. Favorecer la alternancia o el cambio de tareas para conseguir que se utilicen diferentes grupos musculares y, al mismo tiempo, se disminuya la monotonía en el trabajo.
- Informar a los trabajadores sobre los riesgos laborales que originan los movimientos repetitivos y establecer programas de formación periódicos que permitan trabajar con mayor seguridad (Ramos, Real, & Hidalgo, La carga física de los teletrabajadores: estrategia administrativa en la mejora de procesos, 2015).

Asimismo, según (Guerreo, Cuevas, & Kumazawa, 2011) la relajación de los músculos evita los dolores frecuentes de espalda y demás, producto de no levantarse del puesto en determinado tiempo, no mover el cuello ni hacer ejercicios de estiramiento, así como no tener la espalda recta frente al computador –posiciones más comunes que se adquieren y que perjudican la salud– y para ello se sugiere tener en cuenta las siguientes recomendaciones:

- 1) Borde superior del monitor al nivel de los ojos o algo por debajo.
- 2) Cabeza y cuello en posición recta, con hombros relajados.
- 3) Antebrazos y brazos a 90° o un poco más.
- 4) Antebrazos, muñecas y manos en línea recta.
- 5) Silla con soporte lumbar.
- 6) Codos pegados al cuerpo.
- 7) Muslos y espalda a 90° o un poco más.
- 8) Pies pegados al suelo o sobre un reposapiés.
- 9) Piernas y muslos a 90° grados o un poco más.
- 10) Ratón/dispositivos de entrada próximos al teclado.

Referencias

1. Arbeláez, G.; Velásquez, S., y Tamayo, C. (2011). Principales patologías osteomusculares relacionadas con el riesgo ergonómico derivado de las actividades laborales administrativas. *Revista CES Salud Pública*, 2, 196-203. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3819593>.
2. Asociación Internacional de Ergonomía (IEA) (2019). Human Factors/Ergonomics (HF/E). IEA. Recuperado de: <https://iea.cc/what-is-ergonomics/>.
3. Congreso de Colombia (2008). Ley 1221 de 2008. *Por la cual se establecen normas para promover y regular el Teletrabajo y se dictan otras disposiciones*. Bogotá D.C. Recuperado de: <http://www.desarrolloeconomico.gov.co/sites/default/files/marco-legal/Ley-1221-2008.pdf>.
4. Green, B. (2008). A literature review of neck pain associated with computer use: public health implications. *The Journal of the Canadian Chiropractic Association*, 52(3), 161-167. Recuperado de: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2528269/>.
5. Guerrero, A., Cuevas, C., & Kumazawa, M. (2011). Dolor cervical y de hombros asociado al uso laboral de computadoras de escritorio. *Columna*, 1(4), 70-76. Recuperado de: <https://www.medigraphic.com/pdfs/columna/col-2011/col114b.pdf>.
6. Hernández, A. (1989). *NTP 503: Confort acústico: el ruido en oficinas*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales - Instituto Nacional de Seguridad y e Higiene en el Trabajo. Recuperado de: https://www.insst.es/documents/94886/327064/ntp_503.pdf/182d0939-8e1e-488d-9f74-98fa93709759.
7. López, N.; Pérez-Simon, M.; Nagham-Ngwechitcheu, E. y Vázquez-Ubago, M. (2014). Teletrabajo, un enfoque desde la perspectiva de la salud laboral. *Medicina y Seguridad del Trabajo*, 60(236), 587-599. Recuperado de: <https://dx.doi.org/10.4321/S0465-546X2014000300009>.
8. Melo, J. (2009). *Ergonomía práctica*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fundación Mapfre.
9. Ministerio de Trabajo (2012). *Decreto 0884 de 2012 Por medio del cual se reglamenta la Ley 1221 de 2008 y se dictan otras disposiciones*. Recuperado de: http://www.mintrabajo.gov.co/documents/20147/36491/decreto_0884_de_2012.pdf/317004d2-cb38-5088-b719-5ed047bec077.
10. Muñoz, C., y Vanegas, J. (2012). Asociación entre puesto de trabajo computacional y síntomas musculoesqueléticos. *Medicina y Seguridad del trabajo*, 58(227), 98-106. Recuperado de: <http://scielo.isciii.es/pdf/mesetra/v58n227/original2.pdf>.
11. Nuxibia (20 de julio, 2017). *Call Center vs Contact Center ¿Cuál es la diferencia?* Nuxibia. Recuperado de: <https://blog.nuxibia.com/call-center-vs-contact-center>.
12. Ramos, Y.; Real, L., y Hidalgo, A. (2015). La carga física de los teletrabajadores: estrategia administrativa en la mejora de procesos. *ECASinergia*, 6(6), 101-118. Recuperado de: <https://revistas.utm.edu.ec/index.php/ECASinergia/article/view/254/214>.
13. Revista Dinero (2015). *¿Por qué Colombia es un país atractivo para los call center?* Dinero.com. Recuperado de: <https://www.dinero.com/empresas/articulo/colombia-ha-convertido-pais-atractivo-para-call-center/214593>.
14. Rueda, M. y Zambrano, M. (2013). Mobiliario. En *Manual de Ergonomía y Seguridad*, primera ed., Bogotá: Alfaomega Colombia S.A., 50.
15. Thirión, J. (2006). Los call centers y los nuevos trabajos del siglo XXI. *CONfinés de relaciones internacionales y ciencia política*, 3(5), 49-58. Recuperado de: <http://www.scielo.org.mx/pdf/confines/v3n5/v3n5a5.pdf>.

16. Trujillo, S., y Martínez, J. (s.f.). *Valoración de los riesgos ergonómicos por parte de las ARL cuando se desarrollan actividades de teletrabajo* (trabajo de grado). Bogotá: Politécnico Gran Colombiano - Facultad de Sociedad, Cultura y Creatividad - Programa de Gestión de la Seguridad y la Salud Laboral. Recuperado de: <http://repository.poligran.edu.co/bitstream/handle/10823/1249/Art%C3%ADculo%20-%20TELETRABAJO.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
17. Useche, D. (2013). *Las nuevas tecnologías y la disminución de la actividad física en el trabajo* (trabajo de grado). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia - Facultad de Enfermería - Especialización en Salud Ocupacional. Recuperado de: <http://bdigital.unal.edu.co/11678/3/lasnuevastecnologiasyladisminuciondelaactividadfisicaeneltrabajo.pdf>.
18. Vaquero, C. (10 de enero, 2003). Ergonomía en la oficina: trabajo con videos terminales (PC). *Estrucplan*. Recuperado de: <https://estrucplan.com.ar/ergonomia-en-la-oficina-trabajo-con-videos-terminales-pc/>.

r.esici.11(20):347-357,2019

El ciberespacio, fuente de control y vigilancia para los ciudadanos¹

LINA MARÍA CHAVES GUERRERO^{2, *}
HUGO JURADO VÁSQUEZ^{3, **}

Resumen

El Ciberespacio se considera como un espacio virtual que mantiene una conexión directa y constante de personas a través de redes; estas herramientas, además de traer grandes beneficios para un gobierno, ha generado actividades de cibercrimen y ciberseguridad, que ponen en peligro la seguridad nacional. Es por esto que varios países han tomado como medidas de protección el control y la vigilancia de esta herramienta, aunque esta estrategia da lugar a otros usos como la manipulación y la restricción de la información, situación que atenta contra un gobierno o que tiene su origen en algún tipo de ideología.

Palabras claves: seguridad nacional, ciberespacio, vigilancia, control, información de datos.

Clasificación JEL: Z0, O30, O34.

Cyberspace, a source of control and surveillance for citizens

Abstract

Cyberspace is considered as a virtual space that maintains a direct and constant connection of people through networks; These tools, in addition to bringing

¹ Artículo de investigación, correspondiente al proyecto de Guerra asimétrica.

² Estudiante de Comunicación social y periodismo, Universidad Sergio Arboleda, Bogotá, Colombia.

* linachaves14@gmail.com.

³ Magister en Inteligencia Estratégica, Escuela de Inteligencia y Contrainteligencia - ESICI, Colombia; Ingeniero Electrónico Universidad ECCI, Colombia;

* orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8830-1139>. hugo.jurado@outlook.com.

Fecha de recepción:
11 de febrero de 2019.

Fecha de aprobación:
18 de agosto de 2019.

Para citar este artículo:
Chaves, L. y Jurado, H. (2019). El ciberespacio, fuente de control y vigilancia para los ciudadanos. *Perspectivas en inteligencia*, 11(20): 347-357.

great benefits to a government, have generated cybercrime and cybersecurity activities, which endanger national security. That is why several countries have taken the control and surveillance of this tool as protection measures, although this strategy gives rise to other uses such as manipulation and restriction of information, a situation that threatens a government or that has its origin in some kind of ideology.

Keywords: national security, cyberspace, surveillance, control, data information.

JEL classification: Z0, O30, O34.

Ciberespaço, fonte de controlo e vigilância para os cidadãos

Resumo

O ciberespaço é considerado como um espaço virtual que mantém uma conexão direta e constante das pessoas por meio de redes; Essas ferramentas, além de trazer grandes benefícios para o governo, geraram atividades de cibercrime e cibersegurança, que colocam em risco a segurança nacional. É por isso que vários países adotaram o controle e a vigilância dessa ferramenta como medidas de proteção, embora essa estratégia dê origem a outros usos, como manipulação e restrição de informações, situação que ameaça um governo ou que tem sua origem em algum tipo de ideologia.

Palavras-chave: ciberespaço, vigilância, controlo, informação de dados.

Classificação JEL: Z0, O30, O34.

“Las nuevas tecnologías de la información son un arma de doble filo: aumenta nuestras capacidades y nuestro poder, pero a su vez hacen a sus usuarios más vulnerables a la vigilancia y a la manipulación”
(WHITAKER, 1999:128).

Introducción

El presente trabajo se propone dar respuesta a la pregunta ¿Cómo el gobierno tiene el control y el poder en el ciberespacio a fin de obtener una seguridad nacional? Para poder entender este interrogante con más claridad, se hablará primero de los conceptos claves que encierra, como *seguridad*, *seguridad nacional* y *ciberespacio*, los cuales disponen de varias definiciones que es posible que no encajen en muchos ámbitos.

La *seguridad* se define como un conjunto de sistemas, medios organizativos, humanos y acciones dispuestas a reducir y suprimir todo peligro y amenazas que puede afectar al ser humano, el Estado y a las entidades. Por consiguiente, el ser humano siempre anhela alcanzar una seguridad que le permita llegar a un área de confort frente a la convivencia de su comunidad. Écija (2014) afirma que “la seguridad no es estática, sino es un proceso de continuo movimiento”. Para mantener esta seguridad el Estado ha formado una *seguridad nacional*, encargada de proteger los intereses del país. Para Caro (2011): “Tradicionalmente la seguridad nacional se ha concebido como el elemento garante de la identidad y supervivencia nacionales o, dicho otra forma de su independencia e integridad” (pp.50-51), como un concepto que hace parte de las cuatro dimensiones de defensa (tierra, aire, mar y espacio).

En el ámbito del espacio se ubica el ciberespacio, que Ramón (2018) define como: “realidad simulada o artificial de una persona en su entorno virtual y no físico, desarrollado a través de herramientas informáticas”; es decir que el ser humano utiliza esta herramienta para informarse y poder comunicarse con personas ubicadas a larga distancia, en tiempo real. Esta herramienta no solo trae beneficios de conocimiento y conexión, sino también se ha convertido en instrumento para la planificación de actividades ilegales, criminales y robo de información. En relación con esto último, algunos países han adoptado la restricción a la libertad de información y su accesibilidad en el ciberespacio como medidas de seguridad, con la finalidad de tener control sobre toda aquella a la que acceden sus ciudadanos.

El control del gobierno en el ciberespacio

El principal objetivo que tiene el gobierno para intervenir en el ciberespacio es su interés en la base de información que los ciudadanos exponen en la red cada día pues, según lo que explican varios gobiernos, al tener dominio sobre esta información se garantiza un *control de importación en la opinión pública de sus ciudadanos*, lo que les permite tener un diagnóstico de los puntos de inconformidad de sus habitantes acerca del país, esto con el fin poder estructurar una estrategia de solución rápida y efectiva. Sin embargo, no en muchos países se cuenta con la opinión pública de sus connacionales en el ciberespacio; un ejemplo de ello es la República de Turquía, en donde se censura a las personas que tengan ideologías diferentes a las de su gobierno o que se expresen de una forma liderada en redes sociales; este comportamiento puede acarrear, como consecuencia, un juicio e incluso ser condenado a penas con cárcel.

Otro factor relevante para los estados es la *lucha contra el crimen*, pues son muchas las personas que difunden información falsa con el objetivo de robar bases de datos personales y fomentar delitos como los robos, los chantajes, la pornografía y demás acciones que ponen en riesgo la seguridad nacional. El gobierno, como se ha mencionado, están en la obligación de intervenir en este tipo de información, ya que expone la integridad de sus ciudadanos.

La política también se afecta desde el ciberespacio, es por eso que el gobierno tiene la responsabilidad de ejercer mayor control en este. Por ejemplo, en el año 2019, el mundo se sorprendió con la revelación del caso de Cambridge Analytica, una compañía que creó perfiles falsos con los datos de varias personas como una estrategia para manipular el proceso electoral de la campaña de Donald Trump; a pesar que este hecho vulneró los derechos de privacidad de muchos usuarios, el resultado fue la elección del ahora presidente Trump por una “fuerza colectiva”, lo que demuestra que obtener la información de los ciudadanos asegura tener un control en las decisiones importantes del país.

La falsa libertad y el control en el ciberespacio

La mayoría de usuarios piensa que tiene libertad ilimitada en el ciberespacio, ya que no se encuentra con una política de restricción que les impida entrar en diferentes plataformas y expresar opiniones, pero esta “libertad”, que tanto se afirma no es real. Actualmente, ya es fuente de negocio que las páginas y portales web, redes sociales y plataformas vendan sus bases de datos a otras compañías, para ejercer actos considerados como manipulación. Un estudio elaborado por los servicios de protección forense Cifas y Forensic Pathways

demuestra que se vende información privada obtenidas de las redes sociales a personas que luego la utilizan para enviar contenido publicitario de servicios o productos –confirmado también por el portal “En TIC confío” del ministerio colombiano de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones–:

En una muestra de 30,000 víctimas de fraude de identidad, casi un tercio (8,646) se encontró en la web, con nombre, fecha de nacimiento, correo electrónico y número de teléfono. Más de dos tercios (69%) de las personas se encontraron en Facebook, con un 38% en Facebook y LinkedIn. Se encontró que, aunque los usuarios de 61 años o más tenían menor presencia en las redes sociales, eran más propensos a tener una cuenta comprometida a través de una violación de datos” (Cifas y Forensic Pathways, 2018).

Se comprobó que toda esta información adquirida de forma ilegal es entregada a dueños de empresas que utilizan los datos con el objeto de obtener más ganancias, que luego se vende a otras compañías con el mismo fin. Sin embargo, también se ha confirmado que no solo las empresas están vigilando constantemente a las personas, pues algunos gobiernos también están implicados en la vigilancia de los usuarios, a través de tecnologías que estos utilizan. Un ejemplo de ello es México, un país que es cliente principal de la empresa Hacking Team, compañía que ofrece servicios de espionaje a gobiernos y agencia del todo los países, con el fin de vigilar a sus ciudadanos y ejercer un control sobre ellos. Su servicio se basa en un software instalado en los cables de conexión que depura todo lo que está en el ciberespacio, es decir, que toda la información que se sube al mismo primero pasa por la agencia de gobierno encargada de esta función y ahí se hace una filtración de información en donde se decide cuál puede ser visualizada por sus ciudadanos; también permite que accedan un reporte diario de las búsquedas de información de sus habitantes, mediante la cual pueden diagnosticar la tendencia de información que ellos están recibiendo y qué tan válida es.

Dado que no solo utilizan software para la vigilancia sino además herramientas de tecnología que puede hacer mayor filtración a incluso un país en su totalidad, a continuación, se mencionarán algunas de las más utilizadas para el espionaje y vigilancia en el ciberespacio:

- *Echelon*: tiene acceso a más a 120 satélites de comunicaciones de las empresas, ciudadanos y gobierno. Según el periódico *RT en español* (2013), su mayor objetivo es espiar la inteligencia política económica y diplomática de otros países.
- *Comunicaciones por satélites*: toda señal que pasa por estos satélites se encuentra interceptada, lo que implica que toda la información del

ciberspacio llega a una torre de control, es revisada por el gobierno y allí se decide si apta para su publicación.

- *Comunicaciones sin satélite*: este sistema es controlado por una estación central que envía señales a un poste de red a más de 50 km., situación que involucra que únicamente se sube al ciberespacio lo que sea autorizado por el gobierno.
- *Internet y correos electrónicos*: Monreal (2017) lo menciona al definirlo como programas rastreadores, cuyo objetivo es encontrar información considerada peligrosa en los paquetes de datos (citado de Mariano Zafra).
- *Centro de recopilación y procesamiento*: Posted on Wed (2016) lo describe como: “las capacidades del sistema para recoger los valores atípicos, detectar la existencia de fraudes en las transacciones o llevar a cabo controles de seguridad”.

Estos satélites fueron creados como estrategia militar, el primero en lanzar fue Rusia según la BBC (2017) “con el fin de obtener información de las capas altas en la atmósfera y el campo electromagnético de nuestro planeta y mayor información”. Al tener todas estas herramientas garantiza mayor vigilancia y control en el gobierno.

De los anteriores planteamientos se deduce que se contradice la idea que muchos de los ciudadanos tienen sobre su autonomía en la búsqueda de información y emisión de opiniones; se ha demostrado que el gobierno lo hace de una forma muy “sutil” para que sus ciudadanos sigan compartiendo a diario su vida privada. En muchos países las medidas de control y vigilancia son más notorias y drásticas, en donde las consecuencias pueden ser carcelarias e incluso la pena de muerte aplicada a aquellas personas que no permiten que su información sea vista por el gobierno. Naciones como China, Corea del Norte, Irán, Rusia y Cuba, como las más reconocidas, tienen restringida la búsqueda de información y prohibido el uso de redes sociales que no estén autorizadas por el Estado.

Países con más restricción en el ciberespacio

China: todas las VPN (red privada virtual) de este país tienen que ser aprobadas y controladas por el gobierno y se debe cumplir con una regulación gubernamental para no poner en riesgo la seguridad del país. Son numerosas las políticas que tanto los ciudadanos como los visitantes o turistas deben que acatar al utilizar internet.

La conexión que tienen los ciudadanos chinos con el ciberespacio consiste en aplicaciones locales que son manejadas por funcionarios del gobierno del presidente Xi Jinping. Las páginas como Facebook, Google, Twitter se encuentran totalmente bloqueadas y, desde el año 1996, la organización Global Voices impuso al país una norma que implica que cada contenido cibernético que sea “sensible” para sus ciudadanos tiene que ser bloqueado. En palabras del presidente Xi Jinping:

Sin seguridad en la red no hay seguridad nacional, no hay estabilidad económica y social, y es difícil garantizar los intereses de las masas en general. (...) No podemos permitir que internet se convierta en una plataforma para diseminar información dañina y provocar problemas con los rumores. (Marín, 2019)

Cuba: en 2018 se aprobó el Decreto 370, que compila un articulado que claramente viola los derechos humanos a la privacidad y expone la información de los usuarios en el ciberespacio. Este decreto consiste en que el gobierno tiene el control sobre todo lo que esté alojado o vaya a pasar por la internet y, como medidas de control, contempla sanciones y restricciones a equipos o a las personas que tengan la intención o que publiquen contenido que fomente la dispersión de ideologías. El gobierno dispuso todas estas medidas, de acuerdo con Pentón y Sánchez (2019), “para elevar la soberanía tecnológica en beneficio de la sociedad, la economía, la seguridad y defensa nacional”.

Corea del Norte: se destaca por tener la mejor tecnología avanzada, ya sea en redes, plataformas o aparatos tecnológicos, pero esta ventaja es un arma de doble filo para la sociedad, pues la creación de teléfonos inteligentes, televisores y radios implica su configuración con los estándares gubernamentales, con el objetivo que los norcoreanos no puedan acceder a los contenidos de otros países u otros usuarios. Este aspecto se encuentra tan controlado por el gobierno, que lo único que pueden ver son las emisiones de su presidente Kim II-Sung o contenidos creados por sus ciudadanos con la vigilancia del gobierno. Ghosh y Insider (2020) aseguran que: “Escuchar radio o ver televisión extranjera es ilegal y el gobierno realiza regularmente redadas para asegurarse de que la gente no consuma nada subversivo pues podría pagar con pena de muerte”.

Rusia: este país no es tan estricto como los anteriormente mencionados pero sí tiene, como proyecto para el año 2022, crear su propia red de internet, con el fin de desconectar a sus ciudadanos de una amenaza externa a futuro; sin embargo, las autoridades no tienen la intención de violar la libertad de búsqueda:

“Todos están a favor de la libertad en internet, los autores de la ley, la administración presidencial, el gobierno, nadie es partidario de restringirla y limitar las posibilidades de trabajo en la red global”, dijo a la prensa el portavoz de la presidencia rusa, Dmitri Peskov”. (El Espectador, 2019)

La única regulación y control que tiene esta nación consiste en que todos sus ciudadanos están obligados, por ley, a que permitir que el gobierno guarde toda su información en la base de datos del país.

Irán: lo comentado sobre este país se puede ampliar con ejemplos como que, en el 2019, dejó a 80 millones de personas sin internet, con un apagón que duró 65 horas sin acceso a telecomunicaciones e internet, después de lo cual censuró algunas páginas pues, según la BBC (2019), su objetivo principal consistía en “prevenir el acceso e intercambio de información sobre las protestas que estallaron al país por un drástico aumento en los precios del combustible”.

Estos son unos de los países en donde los gobiernos tienen el control parcial o total y vigilancia estrecha sobre sus ciudadanos; en algunos estas determinaciones están constituidas por ley y en otros, como Irán y Rusia, poco a poco se está tomando el dominio del ciberespacio.

Conclusiones

El control del ciberespacio debería ser ejercido por un ente mixto, es decir, conformado por el gobierno y la sociedad, en donde se preserve la equidad y no se violen los derechos a la privacidad, y la libertad en los medios virtuales y alternativos, esto con el fin de favorecer el apoyo en un país que escucha los ideales, sin permitir su manipulación por parte del sector empresarial para beneficios políticos, económicos y sociales. Es evidente entonces que, para lograr esto, es necesario pedirle a los dueños de la red y de las plataformas que sean transparentes en los acuerdos para acceder a su información.

Por otra parte, es indispensable educar a la ciudadanía y generar en una cultura en la red, que genere conciencia sobre no poner toda su base de información en manos de plataformas en las que no existe claridad sobre el objetivo de obtener todos estos datos; una ciudadanía más informada y más reservada contribuye a no crear y difundir *fake news*, a propiciar el robo cibernético, a difundir pornografía, y a la divulgación no autorizada y manipulación de información. Tener mayor responsabilidad garantiza que el gobierno no requiera ejercer mayor control que el necesario en las formas individuales de

expresión y, para esto, se deben tener en cuenta aspectos claves de seguridad en el ciberespacio como:

- 1) Leer las políticas y condiciones de los servidores.
- 2) Ser responsables con la divulgación de la información personal.
- 3) No creer y confiar en todo lo que está publicado, ser menos abiertos a todo tipo de información.

Referencias

1. Caro, M. (2011). Alcance y ámbito de la seguridad nacional en el ciberespacio. *Cuadernos de estrategia*, 149, 47-82. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3837251.pdf>.
2. Écija, A. (04 de abril, 2014). El Ciberespacio: una herramienta de poder. *Legal today*. Recuperado de: <http://www.legaltoday.com/gestion-del-despacho/nuevas-tecnologias/articulos/el-ciberespacio-una-herramienta-de-poder>.
3. Duarte, M. (23 de enero, 2018). Regular el Ciberespacio. *América Latina en movimiento*. Recuperado de: <https://www.alainet.org/es/articulo/190548>.
4. Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (04 de septiembre, 2018). Su información personal podría estar en venta. *En TIC confío*. recuperado de: <https://www.enticconfio.gov.co/Su-informacion-personal-podria-estar-en-venta>.
5. RT (13 de agosto, 2013). Echelon: El gigante de espionaje de EE.UU. que no estaba dormido. *RT en español*. Recuperado de: <https://actualidad.rt.com/actualidad/view/102742-echelon-eeuu-espionaje-nsa-guerra-fria>.
6. De Monreal, F. (2017, 11 de diciembre). [Red Espía] Esquema Echelon. *Issuu*. Recuperado de: https://issuu.com/cnicnicnicnicnicnicni/docs/esquema_de_la_red_echelon.
7. Power Data (6 de abril, 2017). Los 3 principales tipos de técnicas de procesamiento y análisis de datos. *Power data*. Recuperado de: <https://blog.powerdata.es/el-valor-de-la-gestion-de-datos/los-3-principales-tipos-de-tecnicas-de-procesamiento-y-analisis-de-datos>.
8. Fundación Universidad Pablo de Olavide (10 de marzo, 2017). "Los estados usan el ciberespacio para proyectar el poder y apoyar las acciones militares", según Guillen Colom. Universidad Pablo de Olavide - Sevilla. Recuperado de: <https://www.upo.es/fundaciones/los-estados-usan-el-ciberespacio-para-proyectar-el-poder-y-apoyar-las-acciones-militares-segun-guillen-colom/>.
9. BBC (04 de octubre, 2017). Sputnik, el primer satélite que hizo despegar la carrera espacial entre la URSS y Estados Unidos hace 60 años. *BBC*. Recuperado de: <https://www.bbc.com/mundo/media-41503825>.
10. Marín, N. (24 de marzo, 2019). ¿Vigilan los gobiernos lo que haces en la red? *El Espectador*. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/noticias/el-mundo/vigilan-los-gobiernos-lo-que-haces-en-la-red-articulo-846675>.
11. Pisanu, G. (21 de noviembre, 2019). Control de internet en su máxima expresión: Decreto 370 de Cuba. *accessnow*. Recuperado de: <https://www.accessnow.org/control-de-internet-en-su-maxima-expresion-decreto-370-de-cuba/>.
12. Pentón, M. (05 de julio, 2019). Cuba impone nuevas medidas para controlar lo que se publica en internet y las redes sociales. *El mundo heraldo*. Recuperado de: <https://www.elnuevoherald.com/noticias/mundo/america-latina/cuba-es/article232324607.html>.
13. Ghosh, S. (06 de enero, 2020). 10 maneras en las que Corea del Norte utiliza la tecnología para mantener a sus ciudadanos en la oscuridad respecto al mundo exterior. *Business Insider*. Recuperado de: <https://www.businessinsider.es/controla-corea-norte-acceso-internet-ciudadanos-554373>.
14. BBC (09 de noviembre, 2019). Irán: cómo un gobierno dejó sin internet a un país de 80 millones de personas en medio de protestas y denuncias muertes de decenas de manifestantes. *BBC*. Recuperado de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-50489085>.

15. Rosenberg, M.; Confessore, N. y Cadwalladr, C. (20 de marzo, 2018). La empresa que explotó millones de datos de usuarios de Facebook. *The New York Times*. Recuperado de: <https://www.nytimes.com/es/2018/03/20/espanol/cambridge-analytica-facebook.html>.
16. Véliz, C. (04 de abril, 2018). Por qué es importante proteger nuestra privacidad en internet. *The New York Times*. Recuperado de: <https://www.nytimes.com/es/2018/04/04/espanol/opinion/opinion-veliz-facebook-privacidad-cambridge-analytica.html>.

La Revista *Perspectivas en Inteligencia* es una publicación del Centro de Investigaciones de la Escuela de Inteligencia y Contrainteligencia “Brigadier General Ricardo Charry Solano”, que tiene como finalidad difundir la producción académica e investigativa de los docentes de la ESICI, así como de los demás miembros de la comunidad académica. Por consiguiente, la revista se posiciona como un elemento de fuerte estímulo a la divulgación de temas del conocimiento en las áreas económica, social, administrativa y contable, o afines de actualidad nacional o internacional, que presenten el resultado de las investigaciones, del desarrollo de la creatividad y de la producción intelectual de los docentes; el contenido de la Revista está dirigido a especialistas, investigadores y estudiantes de posgrado.

En este medio de divulgación se pueden publicar artículos que cumplan con alguna de las siguientes características de orden académico:

- **Artículos de investigación:** este tipo de artículo presenta de forma detallada los resultados originales de proyectos de investigación; su estructura incluye introducción, metodología, resultados y conclusiones.
- **Artículos de reflexión:** este tipo de artículo presenta resultados de investigación desde una perspectiva analítica, interpretativa o crítica del (los) autor(es), sobre un tema específico, recurriendo a fuentes originales.
- **Artículos de revisión:** este tipo de artículos deberán ser resultado de una investigación donde se analizan, sistematizan e integran los resultados de investigaciones publicadas o no publicadas, sobre un campo en ciencia y tecnología, con el fin de dar cuenta de los avances y las tendencias de desarrollo; debe presentar una cuidadosa revisión bibliográfica de por lo menos 50 referentes.

Con el objetivo de homogenizar la presentación de los diferentes artículos, el comité editorial considera pertinente recomendar a la persona o personas interesadas en presentar un artículo para publicación en la revista, acogerse a las siguientes condiciones:

1. Enviar en medio magnético y en copia impresa el artículo a la siguiente dirección: ESICI, Carrera 8A N° 101-33, Bogotá - Colombia. Igualmente, el autor puede enviar el artículo al siguiente correo electrónico: revistaperspectivas@yahoo.com.
2. El documento debe cumplir con las siguientes características:
 - Estar elaborado en letra Arial, tamaño 12, a 1.5 espacios.
 - Estar paginado en la parte inferior derecha de cada página.
 - No debe exceder en ningún caso las 35 páginas.
3. Todo artículo debe incluir la siguiente información: título del trabajo, nombre del autor o autores, resumen (español e inglés), palabras clave (máximo cuatro) (español e inglés), clasificación JEL, contenido y desarrollo del artículo.
4. El contenido que se agrega al artículo después de la clasificación JEL no debe contener los subtítulos, solamente los títulos principales incluyendo introducción, conclusiones y bibliografía.
5. En el título del artículo se debe insertar en asterisco una nota de pie de página indicando o explicando el origen del artículo (razones o motivos y tipo de artículo: reflexión, debate, revisión bibliográfica o investigación).
6. Para cada autor se debe agregar con asterisco una nota de pie de página que contenga la siguiente información:
 - Título(s) de pregrado e institución, ciudad y país.
 - Título(s) de posgrado e institución, ciudad y país.
 - Cargo e institución, ciudad y país.
 - Participación en grupos de investigación.
 - Dirección postal y teléfono.
 - E-mail institucional.
7. El resumen del artículo no debe superar las 500 palabras.
8. El criterio para elegir las palabras clave es que éstas garanticen la visibilidad del artículo en los motores de búsqueda y bases de datos. Estas palabras son empleadas por las bibliotecas y los índices temáticos de revistas para clasificar los artículos, garantizando de esta forma que cuando alguien hace la búsqueda por tema pueda tener acceso al artículo.

9. Las palabras clave se deben clasificar de acuerdo con los códigos que se encuentran en el Sistema de clasificación del Journal of Economic Literature, conocidos como los “Códigos JEL”, para lo cual pueden acceder a la siguiente dirección electrónica: http://www.aeaweb.org/journal/jel_class_system.html
10. Las notas de pie de página deben estar en letra Times New Roman, tamaño 10, a espacio sencillo, justificadas y con una sangría, de tal forma que el texto quede alineado al lado derecho del número y no debajo del número. Además, cuando en una página aparezcan más de dos pie de página se deben separar con un espacio.
11. Las notas de pie de página se deben emplear para hacer definiciones, aclarar conceptos o remitir al lector a otros trabajos o autores que traten con mayor profundidad los temas que por algún motivo no puede desarrollar en el texto, pero que el autor considera que pueden ser de interés para el lector. Las notas de pie de página no se deben emplear para citar los trabajos que se utilizan como material de apoyo en la elaboración del artículo.
12. La responsabilidad de la información estadística contenida en cuadros y gráficos es del autor. Estos cuadros y gráficos deben ser numerados y referenciados en su totalidad en el texto; además, en la parte inferior de éstos debe citarse las fuentes de información; en caso de que sea elaborado por los autores la fuente debe decir: Elaboración propia. Los títulos de los cuadros, gráficos o esquemas deben ir en letra minúscula y sin centrar.
13. Las citas que se hacen en un texto pueden ser directas o indirectas. Las citas directas son aquellas en las cuales se retoma en forma textual los conceptos u opiniones de un autor, mientras que las citas indirectas son aquellas en las cuales se hace mención de las ideas de un autor con las palabras de quien realiza el trabajo. Para introducir cualquiera de estos dos tipos de citas se debe parafrasear al autor, así por ejemplo: “al respecto Vélez (2005, p. 18) argumenta...”.
14. Cualquiera de estos dos tipos de citas que se haga en el documento y las notas de pie de página debe emplear la siguiente forma: PRIMER APELLIDO DEL AUTOR (AÑO, PÁGINA). Para lo cual se recomienda tener en cuenta lo siguiente:
 - Usar sólo el primer apellido del autor.
 - Para indicar la página usar la letra p.

- Cuando en un mismo trabajo aparecen más de tres autores se debe emplear y otros, por ejemplo: Vélez y otros (2002, p. 18).
- El año y la página, que aparecen entre paréntesis, se debe separar con coma de la siguiente forma: Vélez (2001, p. 107).
- El número de página se debe colocar cuando las citas son directas; en el caso de las citas indirectas no siempre se hace necesario.

15. Cuando las citas directas tienen una extensión inferior a las cinco líneas de texto (es una cita corta) se debe tener en cuenta las siguientes recomendaciones:

- La cita se coloca en el mismo párrafo.
- La cita debe ir entre comillas y en letra cursiva.
- Con un interlineado a 1.5 espacios.
- Letra Arial tamaño 12.

16. Cuando las citas directas tienen una extensión superior a las cinco líneas (son citas extensas) se deben tener en cuenta las siguientes recomendaciones:

- Se deben poner en un párrafo aparte.
- Se debe centrar el párrafo(s) a ambos lados de la página, es decir, se debe emplear un margen mayor a ambos lados de la página.
- El interlineado (espacios entre líneas) debe ser sencillo.
- El tamaño de la letra debe ser 10.
- La cita se hace sin comillas.

17. Las referencias bibliográficas al final del texto se presentarán según el siguiente formato:

- *Revistas*: apellidos del autor en mayúsculas, nombres, (año), título del artículo, nombre de la revista, volumen y número (use abreviatura), período, paginación del artículo completo.
- *Libros*: apellidos del autor en mayúsculas, nombres, (año), título del artículo, ciudad de edición, editorial y número de páginas del libro.
- *Internet*: apellidos en mayúsculas, nombres, (año), título del artículo o documento, nombre de la institución o revista electrónica, lugar de publicación, editor, fecha de publicación, dirección electrónica donde puede ser consultada, ruta de acceso –cuando sea necesaria–, fecha de acceso o consulta.

18. La dirección de la revista acusará recibo de los trabajos en un plazo no mayor a 10 días hábiles.

19. Procedimiento de selección de artículos. El proceso que se sigue para la selección de artículos es el siguiente:

- El editor revisará el cumplimiento de los requisitos descritos previamente.
- Si no se cumplen estos requisitos el artículo es regresado al autor para que realice las correcciones respectivas.
- Una vez el artículo cumpla con los requisitos exigidos, es remitido al Comité Editorial para el nombramiento de un par evaluador académico especialista, anónimo, y en la modalidad de doble ciego.
- El par evaluador se encargará de garantizar la calidad temática y emitirá su concepto con carácter de anonimato, sobre la posibilidad de publicación del artículo.
- Simultáneamente el editor realiza una evaluación de la calidad editorial del artículo.
- El editor se encargará de exponer ante el Comité Editorial su concepto y el del evaluador, con lo cual el Comité define si el artículo se publica.
- Se regresa el artículo al autor para que se realicen las modificaciones o ajustes sugeridos por el evaluador y el editor, o si es rechazado definitivamente el artículo.

20. Todos los artículos enviados a la revista serán evaluados por jurados académicos, especialistas o árbitros anónimos expertos en el tema (en la modalidad de doble ciego), y la decisión de la publicación de los mismos estará sujeta a los resultados de las evaluaciones de carácter anónimo. El Comité Editorial informará a los autores oportunamente los resultados de la evaluación.

21. Quienes publiquen en la Revista *Perspectivas en Inteligencia* de la ESICI, ceden sus derechos patrimoniales a la Institución; en consecuencia, autorizan a la ESICI a divulgar los artículos de su autoría por cualquier medio impreso o electrónico, incluido Internet, que considere pertinente.

22. La Revista *Perspectivas en Inteligencia* sigue las normas de citación y de estilo de la *American Psychological Association* (APA) para la presentación de los artículos que publica. Además, deben acompañar el artículo con la constancia escrita y firmada por los autores de que es inédito, es de su autoría y no ha sido propuesto para publicación en ningún otro medio.

Perspectives on intelligence magazine is a publication of the Research Center of the School of Intelligence and Counterintelligence Bg. Ricardo Charry Solano. Its purpose is to spread the academic and research activity of the ESICI's professors, as well as of the members of the academic community. Therefore, this magazine is positioned as a strong motivation to share knowledge in economic, social, administrative and accounting areas not only in Colombia but abroad. Another purpose is to show research results and creativity development of the intellectual production of professors. The contents of this magazine are addressed to specialists, researchers and graduate students.

The published articles must comply with the following academic characteristics:

- **Research articles:** articles that show in detail research projects and its structure should include: introduction, methodology, results and conclusions.
- **Reflection articles:** this type of article shows research results from an analytical perspective, interpretation or critics to the author about a specific topic from its original sources.
- **Review articles:** these articles should be the result of an investigation where results are analyzed, systematized and should integrate other published or unpublished investigations about science and technology in order to show the progress and developing trends in different fields. It must include a bibliographic review of at least 50 referrals.

In order to unify the presentation of articles, the editorial committee suggests that it is important that the person or group of people that are interested in publishing an article to consider the following conditions:

1. Articles must be sent in both magnetic and hard copy to: ESICI, Carrera 8A N° 101-33, Bogotá - Colombia. Or to the following e-mail address: revistaperspectivas@yahoo.com.
2. The document must comply with the following characteristics:

- Font: Arial. Font size: 12. 1.5 spaces between lines.
 - Numbering should be at the bottom right corner of each page.
 - It should not exceed 35 pages in any case.
3. All the articles must include the following information: Title of the article, name of the author or authors, Spanish and English abstract, up to 4 key terms, JEL classification and the complete content of the article.
 4. The contents that is added after the JEL classification should not include subtitles. Only include the main titles, the introduction, conclusions and bibliographic support.
 5. The article must include a foot note indicating or explaining the article's origin, the reasons and type of article: defining if its purpose is a debate, a reflection, research or a bibliographic review.
 6. There should be a foot note for each author with the following information:
 - Major, Name of Institution, city and country.
 - Graduate degree, name of institution, city and country.
 - Work position, name of company or institution, city and country.
 - Participation in research groups.
 - Address and phone number.
 - Work e-mail address.
 7. The abstract should not have more than 500 words.
 8. The chosen key terms should guarantee the visibility of the articles in the search engines and data bases. These terms are used by libraries and magazine indexes to classify articles guaranteeing its easy access.
 9. Key terms must be classified according to the codes found in the Journal of Economic Literature classification index, known as the "JEL codes". In order to find this information please access the following e-mail address: http://www.aeaweb.org/journal/jel_class_system.html
 10. Foot notes must be written in Times New Roman font, Font size: 10, single space between lines, justified and aligned with the right side of the page number, not below. When there are more than two-foot notes, they must be written and separated with a single space between them.

11. Foot notes should be used to make definitions, clarify concepts or indicate other authors or articles that treat the same topics in depth, that are not included but that the author considers important or of interest for the reader. Foot notes should not be used to refer to the papers used as supporting material for the elaboration of the article.
12. The author is responsible for the statistical information contained in charts and graphs. These charts and graphs must be numbered and referenced totally in the text. Information sources must be shown at the bottom. In case the information belongs to the author it should say so. The titles of charts and graphs must not be centered or capitalized.
13. References can be direct or indirect. Direct references are those in which the author's concepts and opinions are verbatim. Indirect references are those in which ideas from a different author are mentioned. All the references must paraphrase the author. i.e.: "Regarding this concept, Velez (2005, p. 18) arguments that ...".
14. Any kind of reference or foot note must be included as follows: Author's last name, year and page number. It is recommended to consider the following:
 - Only the author's last name.
 - To indicate the page number, use the letter p.
 - If there are more than three authors please write: Velez and others (2002, p. 18).
 - The year and page number that are shown in brackets, must be separated by a colon. Velez (2001, p. 107).
 - The page number must be indicated when there are direct references. In the case of indirect references, it is not always necessary.
15. When direct references are shorter than five lines (short reference), please consider the following recommendations:
 - References are written in the same paragraph.
 - References must go in quotation marks and tilted.
 - Spaces between lines should be 1.5.
 - Font: Arial. Font size: 12.
16. When direct references are longer than five lines (long references), please follow these recommendations:

- They must be written in a separate paragraph. Paragraphs must be centered. A bigger margin must be used at both sides of the page.
- Spaces between lines should be single.
- Font size: 10.
- Reference should not be written in quotation marks.

17. Bibliographic references at the end of the text should follow the next format:

- *Magazines*: the author's last name must be capitalized. It must include the author's name, year, title of the article, name of the magazine, volume and number (abbreviated), period and total number of pages.
- *Books*: the author's last name must be capitalized. It must include the author's name, year, book title, city of publication, publisher and total number of pages.
- *Internet*: last names must be capitalized. It must include the author's name, year, title of the article or document, name of institution, place and date of publication, Publisher, e-mail address or access route, when necessary and date of last access.

18. The magazine's board will certify receiving the articles no later than 10 working days.

19. The article selection process is the following:

- The publisher will check if the previously described requirements are fulfilled.
- If the requirements are not fulfilled, the article will be returned to the author to be corrected.
- Once the article complies with the requirements, it is sent to the publishing committee and it will be assessed by an academic specialist pair which will remain anonymous, and in the form of double blind.
- The evaluating pair will guarantee the theme quality and will issue an anonymous concept and the possibility of publication.
- Simultaneously, the Publisher will assess the editorial quality of the article.
- The publisher will present his concept as well as the evaluating pair's concept to the Publishing Committee, to be considered for publication.
- The article will be returned to the author for suggested modifications or adjustments made by the publisher and evaluating pair, or if the article is definitely rejected.

20. All the articles sent to the magazine will be assessed by academic juries, specialists, referees and anonymous experts in each topic (and in the form of double blind). The decision to publish the articles will depend on the results of the anonymous assessments. The committee will timely notify the author about the results of the assessment.

21. Those who publish articles in the *Perspectives on Intelligence* magazine, yield their rights to the Institution and consequently authorize ESICI to disclose his or her articles in any media considered by the publisher.

22. *Perspectives on Intelligence* magazine follows the style and reference norms of the American Psychological Association (APA) for the presentation of the published articles. Additionally, the article must include a written statement, signed by the authors certifying that the article is own, unpublished and that it hasn't been presented for publication to any other part.

VOL. 8 • N° 17 • PP. 17-145 • JULIO-DICIEMBRE • 2016

Editorial	
TENIENTE CORONEL TITO NELSON GONZÁLEZ CEPEDA	15
Editorial	
TENIENTE CORONEL TITO NELSON GONZÁLEZ CEPEDA	17
Inteligencia y contrainteligencia	
Crisis de los misiles de 1962: génesis de los cambios en las determinaciones en el Sistema Internacional	
ANDRÉS FERNANDO MARÍN ESCOBAR	21
La geostrategia en la política exterior colombiana	
ESTEFANÍA BUITRAGO PAIPA	33
Historia y filosofía	
Ciénaga de Ayapel, afluyente hídrico en aprietos	
CARLOS AUGUSTO ESTUPIÑÁN APONTE	51
Ciudades en el siglo XXI: focos articuladores de viejos conflictos y nuevos espacios para amenazas	
NICOLÁS GALLO CAMPOS	63
Desafíos de la democracia latinoamericana ante la gobernabilidad y la gobernanza después de la Guerra Fría	
DAVID MARTÍNEZ - LUISA FERNANDA LÓPEZ BOLAÑOS	73
La política de seguridad democrática como fuente de seguridad ontológica para Colombia	
MÓNICA ANDREA PEÑA ARAÚJO	85
Economía	
El petróleo: una alternativa económica, un gasto en seguridad	
CLAUDIA MILENA PRECIADO MORALES - JENNIFER ANDREA RAMÍREZ BOLAÑOS	105

La aportación del gasto militar al desarrollo: justificación del gasto militar a nivel global ISABEL CRISTINA MEDINA CELY	121
---	-----

Seguridad alimentaria e impacto mundial JIMMY ALEXANDER HOLGUÍN ALZATE	137
---	-----

Orientaciones para el autor	149
-----------------------------	-----

Orientations for authors	155
--------------------------	-----

VOL. 9 • N° 18 • PP. 17-145 • ENERO-DICIEMBRE • 2017

Editorial TENIENTE CORONEL LUIS ALEXANDER PORRAS PLATA	15
---	----

Editorial TENIENTE CORONEL LUIS ALEXANDER PORRAS PLATA	17
---	----

Inteligencia y contrainteligencia

11 de septiembre de 2001: seguridad global entre ayer y hoy ANDRÉS FERNANDO MARÍN ESCOBAR	23
--	----

La misión encubierta del Tercer Reich JIMMY ALEXANDER HOLGUÍN ALZATE	35
---	----

Respuesta al Informe 2010 del Instituto de Investigación para la Paz de Estocolmo FERNANDO CHAVARRO MIRANDA - MANFRED GRAUTOFF	49
--	----

Planteamientos generales de la guerra asimétrica en Colombia LUIS ALEXANDER MONTERO MONCADA	59
--	----

Procesos de paz, lecciones de negociaciones y crisis FELIPE EDUARDO RODRÍGUEZ ÁLVAREZ	69
--	----

Seguridad política en Ecuador: claves para su estudio MAURICIO JARAMILLO-JASSIR	87
--	----

Economía

Conflicto y recursos naturales: ¿qué ha dicho la literatura sobre el asunto? DAVID MONROY LONDOÑO	99
--	----

Geopolítica de la crisis en Ucrania JULIÁN ANDRÉS VARGAS CARDONA	105
---	-----

La minería ilegal en las regiones Andina y Pacífica de Colombia MARÍA ANGÉLICA NIVIA LATORRE	131
---	-----

Historia y filosofía

Género y negociación: la mujer en un proceso de paz incluyente MARTHA ALEIDA ARENAS MOLINA	153
---	-----

Justicia transicional en contextos no transicionales: el caso colombiano CAMILO HUMBERTO HENAO ZAPATA	169
--	-----

Administración y finanzas

Dos modelos matemáticos para el lavado de activos MARTHA SOLEDAD HERNÁNDEZ MORA - HERNANDO BAYONA RODRÍGUEZ	197
--	-----

Carrera por el dominio de los cielos CAMILO HUMBERTO HENAO ZAPATA	209
--	-----

Tecnología y desarrollo

El terrorismo en la era de la información EDILMER MEJÍA SALDAÑA - DANIEL MOLANO VILLANUEVA	225
---	-----

Realidad aumentada: una incorporación efectiva a los medios cartográficos militares FELIPE EDUARDO RODRÍGUEZ ÁLVAREZ - KEYLA VIVIANA JAIMES	243
--	-----

Orientaciones para el autor	253
-----------------------------	-----

Orientations for authors	259
--------------------------	-----

VOL. 10 • N° 19 • PP. 19-298 • ENERO-DICIEMBRE • 2018

Editorial	
TENIENTE CORONEL LUIS ALEXANDER PORRAS PLATA	19

Editorial	
TENIENTE CORONEL LUIS ALEXANDER PORRAS PLATA	21

Inteligencia y contrainteligencia

Nuevas amenazas para la seguridad nacional y sus desafíos para el posconflicto en Colombia	
ANDRÉS FELIPE CARRILLO - JESSICA JULIANA ARIAS MONTENEGRO	25

El crecimiento de las Bacrim: una amenaza para el estado colombiano	
JHON JAIRO GARCÍA RENGIFO	35

El día que cambió la historia del arma nacional de inteligencia	
LUISA FERNANDA LÓPEZ BOLAÑOS	43

Estrategias de ciberguerra: Israel y Rusia	
JAVIER ALEJANDRO GUAYARA ARCINIEGAS	57

Importancia de la contrainteligencia en la corrupción	
MARTHA ARENAS MOLINA	71

Economía

Aproximación al análisis del deterioro del río Fucha, Bogotá D.C.	
LICET TATIANA MOLINA PINEDA - JOHAN FELIPE FUENTES NIVIA	87

Impactos del conflicto armado sobre la conservación y los nuevos territorios y su relación con el posconflicto	
FABIÁN MATEO CÁRDENAS RUBIANO	97

La importancia del abordaje académico de la actividad minera durante	
--	--

el periodo de post-acuerdo	
MARÍA ALEJANDRA RAMOS - MIGUEL MATÍAS CORTÉS CUENCA	113

Paradojas de la preservación: Sierra de la Macarena y conflicto armado en Colombia. Análisis de riesgo ambiental en el posconflicto	
YEIMY CATERINE DAZA HERNÁNDEZ	125

A model for a Representational Theory of Capital	
LEONIDAS ZELMANOVITZ	141

Historia y filosofía

La obligación del estado colombiano con los migrantes venezolanos en el marco establecido por la organización internacional para las migraciones (2016-2018)	
DIANA CAMILA RAMÍREZ CANTOR - ANDRÉS FELIPE TORO LOPERA	165

El papel del Ejército Nacional de Colombia en la construcción de escenarios de integración regional: un nuevo paradigma de la seguridad y la defensa	
DAVID GONZÁLEZ CUENCA - EMILMAR SULAMIT RODRÍGUEZ CALDERA	179

Rol de la diplomacia pública en la VI Cumbre de las Américas	
DEISSY VIVIANA DURÁN RODRÍGUEZ	193

Reflexión sobre la migración venezolana desde la perspectiva de la seguridad nacional colombiana	
NATHALYA ALBARRACÍN ANDRADE - JUAN FELIPE MARTÍNEZ CORTÉS	207

Administración y finanzas

Aproximación a la amenaza GAO - GDO según su financiación ilícita	
FERNANDO CHAVARRO MIRANDA - VLADIMIR OSORIO	245

Tecnología y desarrollo

China: ciberespionaje estratégico para su economía y defensa militar	
CÉSAR AUGUSTO SANABRIA CASANOVA	281

Exploración del estado del arte en dispositivos inhibidores de radio frecuencia FABIO ALBERTO SUÁREZ - WILLIAM ALEXANDER CUEVAS - JORGE ENRIQUE GAITÁN RUIZ	289
Orientaciones para el autor	299
Orientations for authors	305

MISIÓN ESICI

Capacitar, especializar, entrenar y certificar al personal de las Fuerzas Militares, civiles, organismos del Estado y países amigos, en las especialidades de Inteligencia, Contrainteligencia y Guerra Electrónica, con el fin de atender las necesidades institucionales, lograr un mejoramiento continuo y del personal

VISIÓN ESICI

La Escuela de Inteligencia y Contrainteligencia (ESICI) se proyecta en el año 2030 como una institución de educación superior moderna, con altos estándares de calidad, posicionada, líder y competitiva en la formación, capacitación y entrenamiento integral en las dimensiones del factor humano especializado en inteligencia y contrainteligencia; pionera en la actualización de la doctrina del arma, a través de las áreas sustantivas de la educación que conlleven a elevar el nivel de competitividad individual y organizacional, materializándose por medio de la acreditación institucional, dinamizando los programas de pregrado y posgrado, junto con la creación de una maestría y un doctorado, las cuales contribuirán a forjar una cultura de inteligencia nacional, investigación e innovación frente a los desafíos nacionales y globales.

Acoso escolar: una base para la delincuencia juvenil en Bogotá

Rocío Catalina Carreño Valderrama
Steffanny Dayana Jaramillo Garavito

Del régimen antidrogas: un cambio de visión a partir de su incidencia en políticas públicas en Bogotá

Amelia Patrón Jiménez

La violencia de origen criminal, articulación con la violencia política como factores de inestabilidad en el Catatumbo (2010-2018)

Fredy Gonzalo Otálora Rodríguez

El advenimiento de los disturbios civiles e incidencia en la formulación de doctrina en operaciones de apoyo o asistencia militar desde el punto de vista de la inteligencia militar

Luis Fernando Martín Cepeda

Afectaciones de la migración venezolana para Colombia

Jesús Antonio Rodríguez Caro
Mario Morales Muñoz
Daniela Rincón Velandia

Caracterización de recursos hídricos estratégicos en Colombia: un análisis sobre su securitización

Giovany Zabala

Buen vivir y comercio justo: estudio de caso de los pequeños caficultores en Ubaque-Cundinamarca

Diana Milena Carvajal Ardila

Crisis migratoria venezolana: una amenaza a la territorialidad y seguridad del Estado colombiano

Fernando Chavarro Miranda
Nathalya Albarracín
Vladimir Osorio Isaza

Estrategias de política y seguridad para la conservación de recursos geoestratégicos (caso Amazonia)

Johnatan David Carrillo
Christian David López

Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y el Desarrollo Rural Sostenible en zonas afectadas por el conflicto armado en Colombia

Paula Andrea Caballero Melo
Mónica Alejandra Rodríguez Moreno

La Ley 1448 de 2011: un punto de quiebre de la violencia en Colombia

Carlos Esteban Forero Bustos

El papel de las mujeres en la construcción de paz: un análisis geoestratégico

Luz Yulieth Ramírez Torres
Yesica Alejandra Reyes Torres

La transformación del Ejército y el conflicto en Nicaragua

Gerson Fabián Cortés Rodríguez
Nini Johanna de La Hoz Gasca
Lorena Valencia Delgado

La participación política en los Acuerdos de Paz: los casos de El Salvador y Colombia

Angie Lorena Durán Guerrero
Laura Daniela Mendoza Villamil

El papel del sector privado empresarial en la reintegración de las FARC-EP

Lina Camila Arrieta Ceballos
Dalia Milena Rodríguez Cardozo

Factor de riesgo ergonómico por videoterminal en teletrabajadores de call center

Sandra Julieth López Quicasaque
Damaris Franco Roa

El ciberespacio, fuente de control y vigilancia para los ciudadanos

Lina María Chaves Guerrero
Hugo Jurado Vásquez

Revista de Ciencias Económicas, Administrativas y Contables
Centro de Investigaciones Escuela de Inteligencia y Contrainteligencia
“Brigadier General Ricardo Charry Solano”



ESICI

**ESCUELA DE INTELIGENCIA Y
CONTRAINTELIGENCIA**

ISSN 2145-194X

