



CREES: UN ESCENARIO DE OPORTUNIDADES COMPARTIDAS PARA PENSAR LA SEGURIDAD EN EL HEMISFERIO

CONTENIDO

BRASIL Y LA CRISIS NORCOREANA

Por Reis Friede

Pag. 3

EL RETO DE LA SEGURIDAD COMO CAMPO GENERAL Y MULTIDIMENSIONAL

Por Juan Alberto Correa, MSc - Investigador CREES

Pag. 5

LA SEGURIDAD REGIONAL DESDE LA ÓPTICA DEL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL A TRAVÉS DE LA COOPERACIÓN

Por Alejandra Cerón R.

Pag.7

DE LOS ESCENARIOS HUMANOS A LOS ESCENARIOS DE SEGURIDAD: UNA MIRADA A LA SITUACIÓN DE LA MIGRACIÓN DE VENEZOLANOS A COLOMBIA.

Por Andrés Felipe Cardona Orozco

Docente

Vicedecanatura Académica

Escuela Superior de Guerra

Pag. 9

TERRORISMO EN AMÉRICA LATINA: UN ASUNTO DE CONVERGENCIA EN LA TRIPLE FRONTERA

Por Andrés Gaitán, MSc, y Laura Pabón

Pag. 11



EDITORIAL

Durante 2017, el Centro Regional de Estudios Estratégicos en Seguridad (CREES), de la Escuela Superior de Guerra, se ratificó una vez más como escenario estratégico de gran reconocimiento internacional en el medio académico especializado de la región, con el propósito de contribuir a la integración entre los países del continente en torno a la reflexión académica sobre las amenazas a la seguridad de nuestras naciones y las posibles soluciones basadas en la generación de visiones compartidas que sean de utilidad a cada uno, según sus propias necesidades y características.

Esta ratificación se llevó a cabo a través de diferentes actividades académicas, de investigación y de posicionamiento estratégico, que incluyeron la realización de un seminario, un simposio y un curso internacionales; la consultoría para importantes organismos e instrumentos hemisféricos de seguridad como la Junta Interamericana de Defensa (JID) y la XIII Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (CMDA), ejercicio en el cual ha realizado diferentes rondas en Washington por invitación del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa William J. Perry de la Universidad de Defensa Nacional de Estados Unidos, al lado de diferentes centros de investigación y pensamiento del continente, incluyendo ANEPE de Chile, CAEE de El Salvador, CAEN de Perú y FADENA de Argentina.

Así mismo, inició tres proyectos de investigación, propiciando además las dinámicas en redes académicas internacionales, con la participación de destacados investigadores internacionales pertenecientes al Instituto Universitario Gutiérrez Mellado de España y la universidad de Saint Paul de Canadá, así como instituciones nacionales.

El CREES inició un proceso de validación de resultados académicos mediante la revista Foro de Seguridad Hemisférica, cuyo propósito es constituir un espacio científico y de reflexión que contribuya a generar e intercambiar conocimientos estratégicos entre instituciones, expertos y públicos académicos sobre los temas referentes a los escenarios contemporáneos de la seguridad en los países del continente americano y sus proyecciones globales. La revista que ya ha pasado por los diferentes procesos de revisión académica y editorial y se encuentra en proceso de registro y asignación de ISSN.

De esta manera, en 2017, el Centro Regional de Estudios Estratégicos en Seguridad de la Escuela Superior de Guerra se ha fortalecido como una herramienta de oportunidades estratégicas y un nodo articulador para que diferentes centros de investigación internacionales y nacionales, así como instancias de toma de decisiones, encuentren mayor facilidad de posicionar mediante alianzas estratégicas su importante producción investigativa, intercambien sus experiencias y conocimientos estratégicos frente diferentes amenazas transnacionales, y aprovechen las capacidades, el reconocimiento y la proyección internacionales del CREES.



BRASIL Y LA CRISIS NORCOREANA

Por Reis Friede¹

El líder norcoreano Kim Jong-Un sigue acaparando la atención del mundo con sus ensayos bélicos y declaraciones, mientras que la profundización de la crisis norcoreana claramente limita la opción militar del presidente de Estados Unidos, Donald Trump, debido a un proceso de inercia estratégica de las grandes potencias. Pero eso no quiere decir necesariamente que no haya solución a la crisis norcoreana.

Si bien el período de liderazgo estadounidense en el mundo se vio disminuido en gran medida después del gobierno de George Bush (1989-1993), es innegable que esa relativa preponderancia sigue existiendo, y que Estados Unidos puede hacer mucho más al respecto, con más efectividad y sinergia, a través de alianzas estratégicas que deben construirse de manera cuidadosa y meticulosa.

En este sentido, es fundamental reconocer que otros líderes mun-



diales son parte de la solución y no propiamente del problema. Es el caso de los presidentes de Rusia, Vladimir Putin, y de China, Xi Jinping –líderes calificados y reconocidamente ambiciosos–, así como del primer ministro japonés Shinzo Abe y el presidente surcoreano Moon Jae-In, quienes constituyen aliados fundamentales para un buen desenlace de la actual crisis en la península coreana.

Por eso no sería una buena idea, en la presente situación, simplemente no hacer nada, siendo lo correcto asumir la necesidad en un primer momento de una alianza estratégica urgente de un G3 integrado por Estados Unidos, China y Rusia, con el fin de neutralizar el poderío norcoreano, el cual se encuentra anclado en frágiles bases económicas y militares.

No podemos dejar de considerar que en los actuales conflictos de Cuarta Generación –donde se inserta la crisis norcoreana según clasificaciones doctrinales vigentes– no hay más espacio para las guerras en el sentido tradicional del término, y que estas han sido sustituidas por la nueva concepción de confrontación fundada en el mantenimiento del status quo por medio de la celebración de acuerdos globales.

A pesar de las evidentes incertidumbres que implica un posible intento de solución, no hay duda de que los riesgos de no hacer nada resultan más grandes a corto y medio plazo, ya que la aceptación pasiva de la posición de Corea del Norte como potencia nuclear complicaría la tenue ecuación de equilibrio en el contexto de la denominada disuasión estratégica, inaugurando así nuevos elementos de peligro de difícil medición para la paz mundial.

Lo importante hoy es que el dilema que supuestamente se presenta para escoger la mejor solución no puede incluir ingenuamente la hipótesis de no actuar, sino solo la de cómo actuar, siguiendo en este sentido, y sin más espacios para disonancias cognitivas,

importantes mandamientos del General George Patton, para quien “la pasividad siempre ha sido, a lo largo de la historia, una prescripción para la derrota”.

Considerando lo anterior, vale

“Sus dimensiones continentales, su gran economía, su autosuficiencia en recursos naturales, su participación activa en foros internacionales importantes, como BRICS, G20 y la OMC, y su cohesión interna, son factores que no sólo habilitan sino que además obligan a Brasil a buscar una mayor participación en las cuestiones de la seguridad global”.

la pena decir que si bien los mencionados países son parte de la elucidación del problema, Brasil es la clave de la solución final y definitiva.

Esto se basa en el hecho de que por muchas razones Brasil es sin duda uno de los países del mundo más cualificados para ayudar al G3 (EE.UU., China y Rusia), junto con Japón y Corea del Sur, en la resolución de la crisis norcoreana.

En primer lugar, su gran población, sus dimensiones continentales, su gran economía (segunda mayor entre los países emergentes), su autosuficiencia en recursos naturales, su participación ac-

¹ Reis Friede es Magistrado Supremo Federal, Profesor Emérito de la Escuela de Comando y Estado Mayor del Ejército de Brasil (ECEME) y Profesor Honoris Causa de la Escuela de Comando y Estado Mayor de la Aeronáutica (ECEMAR). Correo Electrónico: reisfriede@hotmail.com



tiva en foros internacionales importantes como los BRICS, el G20 y la OMC, así como su cohesión interna, son factores que no sólo habilitan sino que además obligan a Brasil a buscar una mayor participación en las cuestiones de la seguridad global.

A esto se añade que Brasil posee excelentes relaciones diplomáticas con todas las partes involucradas directamente en la crisis coreana (EE.UU., China, Rusia, Japón, Corea del Sur y Corea del Norte), lo cual no es poca cosa. Por el contrario, es una credencial extraordinaria que simplemente no se puede desestimar.

Los Estados Unidos fueron el primer país en reconocer tanto la independencia de Brasil en 1824 y su proclamación de la República en 1889, y ya desde 1815 poseían un consulado en Recife, siendo la primera representación diplomática estadounidense en el hemisferio sur.

La intensidad de las relaciones actuales entre Brasil y Estados Unidos se demuestra en sus más de treinta mecanismos de diálogo, los cuales abarcan temas como comercio, inversiones, energía, medio ambiente, educación, ciencia, tecnología e innovación, defensa, seguridad y cooperación trilateral hacia países como Haití, Egipto, Mozambique y Angola, contribuyendo así a su desarrollo social y económico.

De otro lado, establecidas en 1974 por el Pragmatismo Responsable de Ernesto Geisel, las relaciones diplomáticas entre Brasil y China han evolucionado de forma intensa adquiriendo una creciente complejidad. La cronología reciente de esa relación demuestra la importancia del diálogo bilateral que elevó las relaciones a nivel de "Asociación Estratégica Global" en 2012.

“Si otros países son parte de la elucidación del problema norcoreano, Brasil es la clave de la solución final y definitiva”

espacio de aproximación y discusión sobre diversos tópicos de la agenda internacional como economía, desarrollo y cambio climático.

Brasil reconoce que la República Popular China es el único Gobierno legal de China, y apoya la política de una sola China así como los esfuerzos pacíficos por la reunificación del territorio chino de conformidad con la resolución de la ONU de 1971.

Igualmente, China es el principal socio comercial de Brasil, y ambos países han actuado conjuntamente en diversos mecanismos internacionales incluyendo el BRICS, el G20 y BASIC (Brasil, Suráfrica, India y China); grupos que representan un



En cuanto a Rusia, Brasil fue la primera nación de Suramérica con la que ese país formalizó relaciones diplomáticas en 1828. En los últimos años, la relación entre ambos países se ha estrechado de manera significativa con visitas de altos funcionarios, el diálogo en escenarios como las Naciones Unidas, el G20 y los BRICS, el aumento del intercambio comercial, los flujos de inversiones y la profundización de la cooperación, especialmente en materia aeroespacial y técnico-militar. En tal sentido, Brasil y Rusia son "Socios Estratégicos y de Alianza Tecnológica".

En lo que respecta a Japón, este país y Brasil mantienen relaciones antiguas y diversificadas: el "Tratado de Amistad, Comercio y Navegación", por medio del cual establecieron las relaciones diplomáticas, data de 1895. La comunidad brasileña en Japón es la tercera mayor del mundo con poco más de 173 mil brasileños, mientras que la comunidad nipódescendiente en Brasil, fruto de la inmigración iniciada en 1908 con la llegada del buque Kasato Maru, alcanza cerca de 1,6 millones de personas, la mayor población de origen nipón fuera de Japón. Este vínculo humano es el principal patrimonio de las relaciones, potenciando el diálogo y la cooperación entre los dos países.

tenciando el diálogo y la cooperación entre los dos países.

En la esfera multilateral, Brasil y Japón son socios en favor de la reforma a la gobernanza global, actuando en el G4 –junto con Alemania e India– en defensa de la reforma al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Brasil fue el primer país latinoamericano y el octavo del mundo en reconocer oficialmente a Corea del Sur, con quien tiene relaciones diplomáticas desde 1959. Las relaciones actuales entre ambas naciones se distinguen, sobre todo, por la ampliación de las inversiones surcoreanas en el país (Brasil es el mayor socio comercial de Corea del Sur en América Latina), la intensificación de la cooperación académica –especialmente en el marco del programa "Ciencia sin fronteras"–, las perspectivas favorables en la cooperación en ciencia, tecnología e innovación, el crecimiento de los flujos bilaterales de comercio y las consolidadas relaciones diplomático-militares, representadas por intercambios de militares.

Tras el restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre Brasil y Corea del Norte en 2001, Brasil recibió una Embajada norcoreana en 2005 y, en 2009 instaló la Embajada brasileña en Pyongyang, siendo el único país latinoamericano con embajadas residentes en las dos Coreas. Además, realizó tres iniciativas de ayuda humanitaria a ese país (en abril de 2010, con una donación pecuniaria por valor de 200.000 dólares; en diciembre de 2011, cuando donó

16.500 toneladas de maíz, y entre abril y mayo de 2012, al donar 4.600 toneladas de frijol) y viene prestando cooperación técnica en agricultura, especialmente en el cultivo de soya, a través de la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria EMBRAPA.

Tras el lanzamiento de cohetes norcoreanos en diciembre de 2012 y la realización de pruebas nucleares en febrero de 2013, mayo de 2009 y octubre de 2006, Brasil se manifestó pública y oficialmente a favor del desarme y la no proliferación de armas de destrucción masiva, llamando a Corea del Norte a cumplir plenamente todas las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad de la ONU y contribuir activamente a crear las condiciones necesarias para la reanudación de las negociaciones dirigidas a asegurar la paz y la seguridad en la península, pero también sin dejar de reconocer la autoridad legítima del gobierno norcoreano, lo que lo sitúa como uno de los poquísimos países absolutamente neutros y carentes de cualquier interés político, económico o militar, excepto la paz mundial, en calidad de nación pacífica y reconocida de manera unánime por todos los pueblos del planeta.

Brasil participó con extraordinario éxito en más de 50 operaciones de paz y similares, habiendo contribuido con más de 33.000 militares, policías y civiles. Actualmente, lidera la Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización de Haití e integra otras ocho misiones de paz de la ONU. Por lo tanto, Brasil está siendo llamado a la arena y no puede negarse a desempeñar este papel histórico, pues es también su responsabilidad hacer todos los esfuerzos necesarios para mantener la paz y la estabilidad internacionales.

El frágil orden global, una vez más, clama por una participación más activa de Brasil, pues necesita urgentemente lo que el General Carlos Meira Mattos, Comandante de la Brigada Latinoamericana en la intervención de la OEA en la República Dominicana, llamaba una histórica vocación pacifista del pueblo brasileño, ampliamente reconocida independientemente de meridianos y paralelos.

Con todas estas credenciales, ni siquiera la grave crisis económica y política por la que Brasil pasa puede servir de justificación para dejar de asumir el papel protagonista que el mundo nos reservó y espera (sinceramente) que vayamos, definitivamente, a ocupar.

De esta manera, consideramos, en última instancia, que Brasil tiene autoridad para presentarse como un interlocutor calificado en la mediación de un acuerdo entre los países del G3 (EE.UU., China y Rusia), Japón, Corea del Sur y Corea del Sur Norte, con gran oportunidad de éxito, proyectando aún más a nuestro país en las relaciones internacionales.

EL RETO DE LA SEGURIDAD COMO CAMPO GENERAL Y MULTIDIMENSIONAL

Por **Juan Alberto Correa, MSc¹** - Investigador CREES

Es común que gobiernos y académicos tengan en cuenta consideraciones distintas a la hora de abordar los fenómenos del crimen organizado y el terrorismo según los fines que persigan las organizaciones que los ejercen, sean de lucro o políticos, así como la naturaleza de su impacto en la sociedad y el Estado, entre otros aspectos resaltados el reconocido experto estadounidense Bruce Hoffman (2006, págs. 36-37). Tales consideraciones también incluyen, obviamente, sus propios intereses políticos, ideológicos o nacionales. Incluso han surgido diferentes enfoques que relacionan las dinámicas entre ambos fenómenos, bien sea bajo conceptos como *convergencia* (Matfess & Miklaucic, 2016), o de *amenaza híbrida*, término popularizado la década pasada por el otro Hoffman, Frank (2009). No obstante, más allá de las consideraciones conceptuales sobre estos fenómenos complejos, existe un nivel de realidad y de estudio más general y permanente que las incluye a ambas, que es el de la seguridad.

Si bien la seguridad tradicionalmente fue abordada desde los ámbitos militar y del Estado, en las últimas décadas diferentes aproximaciones teóricas reconocieron que se trata de un terreno mucho más amplio y transversal a diferentes realidades de las personas y las sociedades (Buzan, Wæver, & de Wilde, 1998).

La seguridad, a diferencia de otros aspectos en la sociedad, no es un fin en sí mismo sino una condición previa necesaria para que las personas, las comunidades y las instituciones estatales puedan realizar sus propios fines, como lo recalcan Rafael Martínez y Joseph Tulchin, quienes, entre diferentes acepciones genéricas sobre la seguridad, la definen básicamente como estar a salvo, y agregan:

La seguridad no es un fin en sí mismo, no es una necesidad final [...] Es, pues, la garantía de construcción de otros fines. El requerimiento de seguridad nace de una hostilidad que dificulta un objetivo. La necesidad de eliminar estos peligros, riesgos y daños que el agente hostil provoca dan sentido a la seguridad. En definitiva, la seguridad es un instrumento que nos garantiza la libertad imprescindible y necesaria para acometer otras actividades (Martínez & Tulchin, 2006, pág. 9)

¿Por qué constituyen amenazas el crimen organizado y el terrorismo? Sencilla y complejamente porque ponen en riesgo la seguridad de los Estados y las personas, es decir, la tranquilidad necesaria para que no piensen en factores que les impidan alcanzar sus propios fines. Si los Estados, comunidades o personas deben preocuparse y gastar una parte significativa de los esfuerzos y recursos destinados a alcanzar sus propios fines (salud, bienestar, progreso, educación, fortalecimiento cultural, metas personales, etc.) en procurarse seguridad, se les dificultará alcanzarlos, y

¹ Estudiante de Doctorado en Pensamiento Complejo. Magíster en Estudios Políticos. Especialista en Opinión Pública y Mercadeo Político. Comunicador Social Periodista. Exbecario en Coordinación Interagencial y Contraterrorismo del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa William J. Perry.



mientras mayores sean la preocupación y la proporción de esfuerzos, recursos y tiempo invertidos para obtenerla en relación con otras actividades, mayor será esa dificultad. En otras palabras, puede afirmarse que “el éxito de la seguridad es que la gente no tenga que preocuparse pensando en seguridad” (Correa Guzmán, 2015).

Cabe señalar que la definición de seguridad de Martínez y Tulchin se refiere a “amenazas hostiles”, es decir agresiones a la integridad de quien busca “estar a salvo”.

Sin embargo, “estar a salvo” puede referirse también a otro tipo de preocupaciones que le impidan a la gente alcanzar sus fines, más allá de los intereses de protección del Estado (seguridad nacional) o de la integridad física de las personas. Es por eso que en los últimos años han surgido diferentes conceptos de seguridad que incluyen otros niveles de realidad de los seres humanos y sus instituciones, entre las que se destacan las ideas de seguridad multidimensional, seguridad cooperativa, seguridad humana, seguridad pública, seguridad ciudadana, seguridad integral, y varias otras.

Se destacan aquí los conceptos de *seguridad multidimensional*, acogido por la Organización de Estados Americanos; *seguridad cooperativa*, incorporado por la OTAN y la Unión Europea, y la *Seguridad Humana* de las Naciones Unidas.

En cuanto a la **seguridad multidimensional**, sostiene la OEA:

Nuestra nueva concepción de seguridad en el hemisferio es de alcance multidimensional, incluye las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del hemisferio, incorpora las prioridades de cada Estado, contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social, y se basa en valores democráticos, el respeto, la promoción y defensa de los Derechos Humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional” (Organización de Estados Americanos, 2003).

De otro lado, la OTAN y la Unión Europea conciben la **seguridad cooperativa** como:

...un Sistema Estratégico que se forma alrededor de un núcleo de Estados democráticos liberales, vinculados entre sí en una red de alianzas e instituciones formales o informales caracterizadas por valores compartidos y la cooperación económica, política y de defensa, práctica y transparente. En un sistema de seguridad cooperativa, los objetivos de seguridad nacional de los Estados individuales se enlazan a través de cuatro anillos de refuerzo de la seguridad. Estos son: Seguridad Individual, Seguridad Colectiva, Defensa Colectiva y Promoción de la Estabilidad (Cohen & Mihalka, 2001)

Por su parte, las Naciones Unidas han promovido un modelo de **Seguridad Humana**, entendida como:

“...protección del núcleo vital de todas las vidas humanas de forma que se mejoren las libertades humanas y la realización de las personas. La seguridad humana significa proteger las libertades fundamentales, aquellas libertades que son la esencia de la vida. Significa proteger a las

personas de situaciones y amenazas críticas (graves) y más presentes (extendidas). Significa utilizar procesos que se basen en las fortalezas y aspiraciones de las personas. Significa crear sistemas políticos, sociales, medioambientales, económicos, militares y culturales que, de forma conjunta, aporten a las personas los fundamentos para la supervivencia, el sustento y la dignidad.” (Comisión sobre la Seguridad Humana, 2003)

En este sentido, el concepto de seguridad humana tiene en cuenta ciertos tipos de amenazas que deben ser abordados a la hora de considerar una seguridad que abarque dimensiones fundamentales en las que el ser humano debe tener tranquilidad para poder perseguir sin preocupaciones sus propios fines, sea como individuo o como sociedad. La siguiente tabla muestra cuáles son estas clases de amenazas según las Naciones Unidas:

POSIBLES TIPOS DE AMENAZA PARA LA SEGURIDAD HUMANA (ONU)	
TIPO DE SEGURIDAD	Ejemplos de principales amenazas
SEGURIDAD ECONÓMICA	Pobreza persistente, desempleo
SEGURIDAD ALIMENTARIA	Hambre, hambruna
SEGURIDAD SANITARIA	Enfermedades infecciosas mortales, alimentos no seguros, desnutrición, falta de acceso a cuidados sanitarios básicos.
SEGURIDAD MEDIOAMBIENTAL	Degradación medioambiental, agotamiento de recursos, desastres naturales, contaminación.
SEGURIDAD PERSONAL	Violencia física, delitos, terrorismo, violencia doméstica, mano de obra infantil.
SEGURIDAD COMUNITARIA	Tensiones étnicas, religiosas o causadas por otras identidades.
SEGURIDAD POLÍTICA	Represión policial, abusos de los Derechos Humanos.

Como se aprecia, el tema de la lucha contra las amenazas a la seguridad constituye una problemática de inmensa y enredada complejidad que trasciende la lucha contras las “amenazas hostiles”, frente a las cuales los Estados y sus instituciones vienen realizando grandes esfuerzos también complejos, pero que en la práctica, resultan moderadamente efectivos, como lo advirtió hace algunos años el actual director de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Yury Fedotov (United Nations, 2010).

La proliferación de organizaciones criminales y/o terroristas es solo parte de un complejo entramado de múltiples dimensiones (incluyendo ahora el ciberespacio) que parecen desbordar a las instituciones, lo que hace suponer amenazas y riesgos a la seguridad en apariencia diferentes a los que existían en tiempos pasados, cuando las mayores preocupaciones estaban enmarcadas en el marco contextual de la guerra fría, las guerras convencionales

inter o intranacionales y la lucha contra el crimen organizado tradicional.

La gran mayoría de los esfuerzos institucionales e interinstitucionales se valen de comprensiones y abordajes disciplinarios, interdisciplinarios, sectoriales, intersectoriales, nacionales e internacionales, que van desde lo muy táctico como operaciones de interdicción, capturas de cabecillas de organizaciones o acciones preventivas, pasando por desarticulación de redes reciclables, estrategias de cooperación internacional, hasta grandes políticas sobre el tema, y viceversa. Sin embargo, pareciera que los problemas se mantienen o aumentan, con organizaciones transnacionales que mutan y se adaptan para sobrevivir y crecer, en un contexto de tupida complejidad.

¿Quiere esto decir que la lucha contra el crimen organizado y el terrorismo está condenada a una sucesión constante de éxitos y fracasos tácticos, mientras que en lo estratégico estos fenómenos sistémicos seguirán diversificándose y encontrando mutaciones en medio de un mundo cada vez más complejo lleno de oportunidades para las organizaciones que los ejercen?

Se trata de un interrogante abrumador cuya respuesta puede constituir uno de los retos más grandes de la actualidad, concerniente a la misma naturaleza humana y las dinámicas de las sociedades en un mundo cada vez más complejo e interconectado. Por lo pronto cabe considerar que si bien algunos problemas altamente complejos quizás no puedan resolverse totalmente, sí podemos aprender a manejarlos para reducir su impacto. Uno de esos grandes problemas es el de la seguridad.

REFERENCIAS

- Buzan, B., Wæver, O., & de Wilde, J. (1998). *Security. A New Framework for Analysis*. London: Lynne Rienner.
- Cohen, R., & Mihalka, M. (2001). *Cooperative Security: New Horizons for International Order*. Garmisch-Partenkirchen, Alemania: The Marshall Center Papers. Obtenido de <http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a478928.pdf>
- Comisión sobre la Seguridad Humana. (2003). *Human Security Now Final Report*. CSH: Nueva York.
- Correa Guzmán, J. A. (Diciembre de 2015). Comunicación estratégica frente al terrorismo: ¿por qué debe ser diferente? Una aproximación teórica y conceptual (primera parte). (E. S. Guerra, Ed.) *Revista CREES*, 1(1), 48-61.
- Hoffman, B. (2006). *Inside Terrorism*. New York: Columbia University Press.
- Hoffman, F. G. (1 de Octubre de 2009). *Hybrid vs. compound war*. *Armed Forces Journal*. Obtenido de <http://armedforcesjournal.com/hybrid-vs-compound-war/>
- Martínez, R., & Tulchin, J. S. (2006). *La seguridad desde las dos orillas. Un debate entre Europa y Latinoamérica*. Barcelona: CIDOB.
- Matfess, H., & Miklaucic, M. (Edits.). (2016). *Beyond Convergence. World Without Order*. Washington D.C.: Center for Complex Operations. Institute for National Strategic Studies. National Defense University. Obtenido de [http://cc.oas.org/Portals/96/Documents/books/Beyond Convergence/Beyond CONVERGENCE World Without Order .pdf](http://cc.oas.org/Portals/96/Documents/books/Beyond%20Convergence/Beyond%20CONVERGENCE%20World%20Without%20Order.pdf)
- Organización de Estados Americanos. (2003). *Declaración sobre Seguridad en las Américas*, de la Conferencia Especial sobre Seguridad de la OEA. México. Obtenido de <https://www.oas.org/csh/ces/documentos/ce00358s06.doc>
- United Nations. (6 de October de 2010). *Struggle against Organized Crime, Corruption, Drug Trafficking Connected; Too Big for Countries to Confront on Their Own, Third Committee Told*. Obtenido de <https://www.un.org/press/en/2010/gashc3975.doc.htm>

LA SEGURIDAD REGIONAL DESDE LA ÓPTICA DEL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL A TRAVÉS DE LA COOPERACIÓN

Por Alejandra Cerón R¹

Los actores comprometidos con los actuales desafíos al panorama de la seguridad perciben la cuestión desde nuevas formas demostrando que la interpretación más aceptada a lo largo del siglo XX, que relaciona la seguridad con la protección del territorio y sus ciudadanos de amenazas físicas apoyándose en la organización militar, ha sido desbordada por nuevas circunstancias, cuestionamientos e intereses; de manera que a partir de nuevas reflexiones se problematizan supuestos clásicos así como se proponen soluciones innovadoras a conflictos persistentes que han sido enfrentados con respuestas tradicionales.

De esta renovación en la interpretación y la producción de nuevo conocimiento alrededor de la cuestión también ha sido posible observar la construcción de nuevas agendas políticas y la conformación de redes en respuesta a estos nuevos desafíos. En concordancia con esta tendencia, algunos gobiernos latinoamericanos han insistido en la observación del fenómeno de la violencia y la inseguridad como hechos incrustados dentro de las nuevas dinámicas de la globalización y la configuración de poderes transnacionales capaces de desafiar a los Estados.

El contexto exige nuevos compromisos, así como la búsqueda de alternativas que superen las visiones locales de las amenazas y se preocupen por construir escenarios de apoyo interestatales, legitimados en la figura de la cooperación internacional. Tal es el caso del gobierno colombiano, que a través del Ministerio de Defensa, ha establecido nuevas agendas para abordar temas y preocupaciones relacionados con:

- Seguridad ciudadana
- Anticorrupción
- Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario

Fortalecimiento de capacidades operativas (Fuente: Cancillería http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/politica_exterior/estrategia_de_seguridad_integral.pdf).

Dentro de la experiencia alcanzada en el manejo de estos temas se han adelantado estrategias de seguridad integral orientadas hacia el fortalecimiento de la cooperación sur – sur y la intención de priorizar una acción integral de los actores y las instituciones; ya que los Estados enfrentan diferentes procesos organizacionales que conllevan a la creación de nuevos estándares y preocupaciones que pueden convertirse en políticas internacionales.

Los diferentes sectores influyentes en la construcción de políticas de seguridad como el sector económico y el cultural han entrado en un proceso de institucionalización junto con las redes transnacionales. Por este motivo se han iniciado nuevas maneras organizacionales encargadas de la administración de los recursos, la población, la información y las ubicaciones del poder social en diferentes territorios con la finalidad de cumplir en los ámbitos económicos, tecnológicos, sociales, etc. (Held, 2002).

¹ Investigadora CREES, Socióloga de la Universidad Nacional de Colombia, M.Sc Gestión de Organizaciones, (c) Ph. D Estudios Políticos y Relaciones Internacionales IEPRI – U.N.



La innovación de estos planteamientos radica, fundamentalmente, en apelar a principios básicos de la cohesión social y con ella la superación de barreras tradicionalmente impuestas a la integración de las instituciones sociales como son la desconfianza y la desarticulación.

Esta visión promueve la construcción de políticas de seguridad que reconozcan como principios fundantes los pilares del desarrollo y la seguridad humana, entre los que intervienen factores tales como el crecimiento equitativo de las poblaciones asentadas en los territorios y, como un factor derivado de este aspecto, la posibilidad de la inserción social, de manera que la marginación y la exclusión no se conviertan en un escenario propicio para la influencia de redes criminales transnacionales.

Otro factor que debe ser incluido en la reflexión sobre estas nuevas alternativas para la construcción de políticas de seguridad tienen que ver con la identificación colectiva de las poblaciones, con el capital cultural de una sociedad determinada, entendido como la capacidad de que los individuos pueden internalizar una identidad fortalecida por las interacciones con las instituciones. (Oszlak, 1982)

Como un factor no menos importante, debe plantearse un escenario político y social que garantice y se oriente hacia el respeto a los Derechos Humanos, tanto desde los contextos locales, como desde los parámetros construidos y legitimados por la comunidad internacional. Esto sin duda habrá de enmarcarse en la construcción de un pacto social que garantice un escenario de reciprocidad en materia de derechos y compromisos para los ciudadanos.

La confluencia de aspiraciones sociales comunes a través de la conducción de una vida social que se oriente hacia la institucionalidad se configura como un escenario propicio hacia la generación de nuevos vínculos de confianza, los cuales no están basados únicamente con la identificación de ideas discursivas relativas a la abstracción de valores; sino que por el contrario establezcan una nueva ruta para el fortalecimiento de las redes sociales y su cohesión.

En este panorama para la construcción de nuevas visiones y reflexiones alrededor del tema de la seguridad, la región latinoamericana puede proyectarse a través del vínculo producido por diferentes identidades que dialogan e interactúan, facilitando la consolidación de formas inclusivas de cohesión social.

Fenómenos criminales observados a lo largo de los años transcurridos del siglo XXI en la región, tales como el tráfico de personas, las migraciones forzadas, el narcotráfico y las acciones terroristas necesitan de una reflexión constructivista que involucre a las poblaciones afectadas y garantice el diálogo conjunto y coordinado de las instituciones políticas.

BIBLIOGRAFÍA

- BECK, U. (2009). *La sociedad del riesgo global*. España: Siglo XXI editores.
- Cancillería colombiana. Disponible en: http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/politica_exterior/estrategia_de_seguridad_integral.pdf.
- HELD, D. (2002). *Transformaciones Globales*. España: Mc Graw Hill.
- Oszlak, Oscar (1982), *La formación del Estado Argentino*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano.

DE LOS ESCENARIOS HUMANOS A LOS ESCENARIOS DE SEGURIDAD: UNA MIRADA A LA SITUACIÓN DE LA MIGRACIÓN DE VENEZOLANOS A COLOMBIA.

Por **Andrés Felipe Cardona Orozco**
Docente
Vicedecanatura Académica
Escuela Superior de Guerra

La crisis en Venezuela de los últimos años es sin duda alguna un elemento que ha suscitado diversos debates e interés por parte de la comunidad internacional, dentro de la cual Colombia surge como un actor relevante. En efecto, el hecho que Colombia comparte con Venezuela una frontera de 2219 Km, la cual se ha convertido en centro de atención por la alta migración tanto regular como irregular. Si bien es cierto que existen diversas cifras¹ sobre

migratoria en cuanto a escenarios que afectan a la seguridad del país.

Comprender la situación de los migrantes entre ambos países debe partir cuando menos de la bonanza petrolera que dio el estatus de país productor al vecino país en los años 70 y luego con los precios altos del petróleo en la primera década del siglo XXI. La Bonanza no sólo fue un elemento que generó crecimiento y abundancia para los venezolanos, sino que también se convirtió en un atractivo para muchos colombianos que veían en el vecino país una oportunidad para progresar.

La crisis del precio del barril de petróleo y la creciente agitación política en Venezuela, sumado a una crisis económica, ha cambiado notablemente el panorama, sobre todo en lo referente al tema migratorio. Hoy en día, Colombia se ha convertido en un centro de destino y tránsito de migrantes no solo de venezolanos, sino de cubanos, haitianos, chinos entre otros (Oficina de las Na-



la realidad migratoria entre los dos países, lo cierto o medianamente cierto sobre el tema es que no existen datos completos más si aproximados del volumen de la migración hacia Colombia desde el vecino país. El propósito de este escrito estará enfocado en esbozar algunas situaciones que se desprenden de la situación

ciones Unidas contra las Drogas y el Delito; Migración Colombia) Sin embargo y gracias a la situación del país vecino, el enfoque se ha centrado en la creciente población migrante de venezolanos a nuestro país.

Es de aclarar que no se busca con este escrito satanizar a la población migrante que llega a Colombia, sino de analizar algunos efectos que esta migración puede generar en el país. El punto de partida debe radicar en que no toda migración es per se positiva o negativa, porque en realidad tiene algo de ambos escenarios.

¹Existen en diversos medios de comunicación cifras sobre la situación de los migrantes venezolanos en Colombia, sin embargo las cifras más confiables y aproximadas sobre el tema se obtienen de Migración Colombia, según la cual han ingresado al país en 2016 por los puestos migratorios 7.133.167 personas y han salido del país 6.987.013 personas, dejando una cifra de alrededor de 140.000 personas de las cuales no se tiene información exacta (Migración Colombia, 2017).



Desde la mirada positiva la migración (sobre todo la regular) puede generar efectos provechosos en la medida que pueden llegar al país personas altamente capacitadas en diferentes sectores (caso industria petrolera, medicina), pero también abre la posibilidad a empresarios que busquen crear empresa en nuestro país. Desde la visión negativa, la migración (sobre todo la irregular) puede jugar un papel central en temas de acceso al empleo, generar círculos de pobreza, incremento a acciones delictivas (asaltos, riñas, robos, contrabando, tráfico de migrantes, entre otras)ⁱⁱ.

Sumado a lo anterior, el tema de los migrantes venezolanos no puede desligarse de otros temas como la atención en salud, acceso a empleo y educación, esenciales para asegurar niveles de vida básicos. Es innegable que estos temas pueden generar un sinnúmero de situaciones dentro de las cuales se tendría que analizar la presión que representa esta población sobre el sistema de salud, entre otros, así como la presión que puede llegar a generar en los gobiernos locales y regionales, que son los primeros en atender este tipo de situaciones. En lo referente a la atención en salud, se ha podido establecer que en el caso de Cúcuta se han atendido cerca de 5.300 venezolanos en centros de urgencias, lo cual representa un costo de cerca de 6.000 millones de pesos adicionales para la ciudad (Revista Semana, 2017).

Frente a esta situación el Gobierno Nacional ha buscado atender a la población migrante desde Venezuela a través de medidas de emergencia como las desarrolladas en 2015 a lo largo de la frontera como consecuencia del cierre fronterizo, la explosión migratoria y la expulsión de colombianos residentes en el vecino país, en la cual se recibieron y atendieron a los migrantes. Pero el problema no solo se ha atendido desde el punto de vista de la emergencia, sino también desde el punto de vista de las políticas públicas, razón por la cual durante el 2017 se ha expedido una serie de Resoluciones desde el Ministerio de Relaciones Exterioresⁱⁱⁱ, Migración Colombia^{iv} y el Ministerio de Salud y Protección Social^v, todas relacionadas con la creación y puesta en funcionamiento del Permiso Especial de Permanencia (en adelante PEP) que busca regular la situación de migrantes venezolanos que hayan ingresado por los puestos de control migratorio con pasaporte, y que busca garantizar el acceso a servicios de salud y acceso a trabajo de manera legal. Bajo estas resoluciones Migración Colombia ha logrado expedir cerca de 50 mil PEP, pero se estima que a la fecha se han expedido cerca de 68 mil PEP, dejando hasta el momento un interrogante sobre el real alcance de estas medidas, en razón a que la diferencia en registros muestra que hay cerca de 140 mil personas de las cuales no hay información certera sobre su situación. Sin embargo, cruzando datos, la realidad indicaría que a la fecha no hay razón o se tiene conocimiento de cerca de 80 mil venezolanos en el país, esto sin contar la población irregular.

Ahora bien la comprensión del problema no radica enteramente en los problemas que se deriven de la expedición del PEP o de como éste ayuda parcialmente a solucionar la situación, el tema real es identificar a esos cerca de 80 mil ciudadanos que ingresaron de manera legal y de buscar establecer cuantos migrantes hay de manera irregular, su destino y ocupación. Esto es sin duda alguna el principal reto para determinar acciones coherentes y coordinadas desde el punto de vista Estatal. No obstante,

la comprensión del fenómeno migratorio venezolano es uno de los factores centrales en la comprensión de otros factores como el control (o falta del mismo) de la extensa frontera, que deriva en situaciones como el paso irregular de migrantes, el tráfico de migrantes, narcotráfico, contrabando entre otros, que pone de antemano una zona gris en la cual se evidencia una falta de capacidad del Estado en ejercer su soberanía frente al vecino país.

Si bien es cierto que existen patrullajes a lo largo de la frontera colombo-venezolana por parte de las Fuerzas Militares y de Policía, lo cierto es que la presencia de otras instituciones estatales es limitada por restricciones presupuestales y de personal. Es de resaltar que los esfuerzos de cada una de las instituciones que tienen relación con la problemática han sido enormes ante un problema que se incrementa día tras día, lo que se traduce en un llamado de atención para que desde el nivel central gubernamental se tomen las medidas correctas y necesarias para buscar mitigar los efectos de esta migración que en muchas instancias puede considerarse como descontrolada.

En síntesis, resolver las cuestiones planteadas en cuanto a identificar con mayor certeza a la población migrante regular e irregular se convierte en un objetivo de primera índole para de esta forma poder establecer soluciones aplicables a tan apremiante situación. Por otra parte, el problema de la migración también permita observar con preocupación que a lo largo de esta frontera existen pasos no regulados por los que atraviesan de manera irregular personas, gasolina, mercancías, droga e incluso armas de diferentes tipos y calibres que pueden convertirse en situaciones que afectan de manera directa la seguridad y la defensa del territorio nacional, más aún cuando en esta zona interactúan grupos de delincuencia común, Crimen Transnacional Organizado (CTO), Grupos Armados Organizados como el ELN, entre otros actores violentos.

Trabajos citados

- Chaparro, Y. (Noviembre de 2017). Venezolanos habrían conformado una banda criminal en Medellín. Bogotá, Colombia.
- Migración Colombia. (2017). Radiografía de Venezolanos en Colombia. Obtenido de Migración Colombia: <http://www.migracioncolombia.gov.co/index.php/es/prensa/multimedia/5200-infografia-radiografia-de-venezolanos-en-colombia>
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (25 de Julio de 2017). Resolución Número 5797 de 2017. Bogotá D.C., Colombia.
- Ministerio de Salud y Protección Social. (18 de Agosto de 2017). Resolución Número 003015 de 2017. Bogotá D.C., Colombia.
- Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito; Migración Colombia. (s.f.). Dimensión del delito de tráfico de migrantes en Colombia: realidades institucionales, legales y judiciales. Bogotá D.C.
- Revista Semana. (8 de Mayo de 2017). El impacto del éxodo de Venezolanos. Bogotá, Colombia.
- Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. (28 de Julio de 2017). Resolución Número 1272 de 2017. Bogotá D.C., Colombia.

ⁱⁱEstas situaciones se vienen presentando con frecuencia en ciudades como Cúcuta, Santa Marta, Barranquilla, Medellín y Bogotá. En el caso de Medellín se ha reportado la conformación de una banda criminal de venezolanos la cual riñe con otras organizaciones violentas por temas territoriales, prostitución y hurto (Chaparro, 2017).

ⁱⁱⁱResolución 5797 de 2017 mediante el cual se crea el Permiso Especial de Permanencia para Venezolanos.

^{iv}Resolución 1272 de 2017 mediante la cual se implementa el Permiso Especial de Permanencia y establece mecanismo para su expedición.

^vResolución 003015 de 2017 mediante la cual se incorpora el Permiso Especial de Permanencia como documento de identificación válido en los sistemas de información del Sistema de Protección Social.

TERRORISMO EN AMÉRICA LATINA: UN ASUNTO DE CONVERGENCIA EN LA TRIPLE FRONTERA

Por Andrés Gaitán, MSc, y Laura Pabón

La Triple Frontera (TF) es la zona geográfica en la cual convergen las fronteras de Argentina, Brasil y Paraguay. Esta región además de ser conocida por su importante factor turístico —ya que allí se encuentran ubicadas las Cataratas de Iguazú— lo es también por los altos índices de ilegalidad, puesto que allí se encuentran redes de narcotráfico, tráfico de armas y personas, contrabando, lavado de dinero, falsificación de documentos y, aunque nueva, pero no menos importante, de terrorismo.

Al inicio de la década de 1990 se empezó a introducir el concepto de terrorismo en la TF a raíz de dos atentados perpetrados en Buenos Aires, Argentina. El primero de ellos el 17 de marzo de 1992 a la embajada de Israel y el segundo el 18 de julio de 1994 a la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA), los cuales según el gobierno argentino fueron perpetrados por el grupo terrorista Hezbolá con el apoyo de Irán.

Luego de los atentados terroristas del 11 de septiembre del 2001 en Nueva York y Washington las cosas cambiaron no solo para el gobierno de Estados Unidos sino para muchas otras partes del mundo, y esto incluyó también la forma de ver la Triple Frontera. Si bien siempre se había tenido atención especial a esta zona por todos los delitos que allí se cometen, es a partir de esa fecha que por primera vez fue incluida dentro de las nuevas amenazas a la seguridad internacional, pues a partir del discurso construido por

la administración Bush se comenzó a considerarla como un espacio geográfico sin ley en el continente, marcado por la ilegalidad y la amenaza terrorista como esencia.

La imagen de la Triple Frontera se transformó así en la de una amenaza a la seguridad al percibirse una situación en la que terminaron convergiendo la presencia de células terroristas, diferentes características requeridas para el desarrollo de actividades delictivas y una gran cantidad de población musulmana. Según Josefina Lynn, la ecuación proveniente del Departamento de Estado de los Estados Unidos era: gran número de habitantes árabes en la zona + el escaso control estatal = células terroristas.

De igual manera, en 2001, organismos de inteligencia de Estados Unidos y Francia lograron identificar a residentes libaneses en la región de la Triple Frontera que trabajan para Hezbolá, a través de los cuales este grupo terrorista se aseguraba el envío desde allí de 10 millones de dólares al año hacia el Líbano para financiar sus actividades. Para 2002 ya se tenía la certeza de que todas las remesas que generaban las acciones delictivas de la zona eran usadas para apoyar la realización de ataques terroristas.

La neutralización de situaciones amenazantes o conflictivas a través de la movilización de emergencia del Estado puede considerarse amenazas diferentes a la posibilidad de un ataque militar, e incluir problemas económicos, sociales y ambientales que pongan en peligro la supervivencia de un grupo. El concepto de seguridad es una construcción social de lo que se considere apropiado o inapropiado.





Teniendo en cuenta esta definición, la seguridad es entendida como una situación de percepción, como una construcción social que puede ser adecuada o inadecuada y a partir de esto se puede determinar que un tema sea securitizado o no.

El fenómeno del terrorismo a partir de 2001 se transformó en una cuestión vital especialmente para los Estados Unidos ya que se convirtió para ellos en una amenaza directa a su seguridad. Es a partir del discurso estadounidense de la lucha contra el terrorismo, que el fenómeno se internacionalizó en la agenda de la seguridad internacional.

De esta manera, la percepción de la TF cambió junto con el curso de la administración Bush, y esta apareció en la mira al considerarse que había células terroristas allí alojadas. Al ser la Triple Frontera una zona donde el delito ya se había "institucionalizado" y donde el mismo genera grandes rentas económicas, esta zona terminó reuniendo todas las condiciones para que el mundo entero y en especial Estados Unidos la vieran como una amenaza no sólo para su seguridad sino también para la seguridad internacional.

Las medidas que han tomado los países frente a este problema, se materializan en la creación del Mecanismo "3+1" conformado por los tres países (Argentina, Paraguay y Brasil), más la participación de Estados Unidos. La idea de este mecanismo es analizar los problemas de seguridad de la Triple Frontera que van desde la ilegalidad hasta el terrorismo en la zona. El esquema de funcionamiento del mecanismo es hacer reuniones semestrales donde todos los países brinden información sobre la estructura de los movimientos de activos que puedan servir para la financiación de los grupos terroristas.

A esta breve caracterización de la relación entre la Triple Frontera y el terrorismo, puede agregarse que los tres países que convergen en la zona tienen rasgos particulares, siendo el principal de ellos los serios problemas institucionales en materia de seguridad propiciados por los altos índices de pobreza y criminalidad (no solo en esta región, sino en toda América Latina). A ello se suman sus fronteras porosas y permeables, los problemas económicos y políticos, los territorios que aun el mismo Estado desconoce y por último, y el más importante, los altos índices de corrupción de quienes tienen la responsabilidad de impartir el orden. Asimismo, estos países han manejado políticas de gobierno y no de Estado, lo que ha generado que las acciones que se toman frente a la zona en cuanto a la seguridad y protección del territorio varíen, y al no ser constantes los problemas de seguridad tienden a aumentar.

BIBLIOGRAFÍA

- Evans, G. C. (2006). Terrorismo en el área de la Triple Frontera: "El error en la definición de la prioridad estratégica". AAInteligencia.
- Josefina, L. (2005). Triple Frontera y la amenaza terrorista ¿realidad o mito? Revista Relaciones Internacionales IRI.
- Orozco, G. (2005-2006). El concepto de la seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales. Revista CIDOB d'Afers Internacionals.
- Rial, J. A. (2005). El terrorismo en la agenda de la Política Exterior Argentina: desafíos y oportunidades. Revista Relaciones Internacionales IRI.
- Sisco, C., & Oláguier, C. (2004). Barry Buzan y la teoría de los Complejos de Seguridad. Revista Venezolana de Ciencia Política, 125-146.



centro regional de estudios estratégicos en seguridad



@crees_colombia



crees colombia



crees.colombia

Escuela Superior de Guerra de Colombia
"General Rafael Reyes Prieto"
Director: Mayor General Nicacio de Jesús Martínez Espinel
Subdirector: Brigadier General José Wilson Alzate Gómez
Centro Regional de Estudios Estratégicos en Seguridad
Director CREES: Teniente Coronel de IM Nicolás Antonio López Pulgarín
Conmutador: 620 40 66 Ext. 21055 Carrera 11 No. 102-50 Bogotá - Colombia
contactocrees@esdegue.mil.co
www.esdegue.edu.co