Revista Científica General José María Córdova

(Revista colombiana de estudios militares y estratégicos)

Bogotá D.C., Colombia

ISSN 1900-6586 (impreso), 2500-7645 (en línea)

Web oficial: <https://www.revistacientificaesmic.com>

La política de fronteras de Colombia ante las nuevas amenazas de seguridad y defensa

Cipriano Peña Chivatá

<https://orcid.org/0000-0002-5922-5023>

cipriano.pena@esdegue.edu.co

Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Bogotá D.C., Colombia

Paola Alexandra Sierra-Zamora

<https://orcid.org/0000-0002-3146-7418>

paolasierra@cedoc.edu.co

Escuela de Armas Combinadas del Ejército, Bogotá D.C., Colombia

Juan Carlos Hoyos Rojas

<https://orcid.org/0000-0002-9133-246X>

juan.hoyos@esdegue.edu.co

Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Bogotá D.C., Colombia

Citación: Peña Chivatá, C., Sierra-Zamora, P., & Hoyos Rojas, J. (2019). La política de fronteras de Colombia ante las nuevas amenazas de seguridad y defensa. *Revista Científica General José María Córdova*, 17(28), 773-795. <http://dx.doi.org/10.21830/19006586.473>

Publicado en línea: 1 de octubre de 2019

Los artículos publicados por la *Revista Científica General José María Córdova* son de acceso abierto bajo una licencia Creative Commons: Atribución - No Comercial - Sin Derivados.

Para enviar un artículo:

<https://www.revistacientificaesmic.com/index.php/esmic/about/submissions>

Miles Doctus

Revista Científica General José María Córdova

(Revista colombiana de estudios militares y estratégicos)
Bogotá D.C., Colombia

Volumen 17, Número 28, octubre-diciembre 2019, pp. 773-795
<http://dx.doi.org/10.21830/19006586.473>

La política de fronteras de Colombia ante las nuevas amenazas de seguridad y defensa

Colombia's border policy in the face of new security and defense threats

Cipriano Peña Chivatá y Juan Carlos Hoyos Rojas

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", Bogotá D.C., Colombia

Paola Alexandra Sierra-Zamora

Escuela de Armas Combinadas del Ejército, Bogotá D.C., Colombia

RESUMEN. La delincuencia organizada ligada al terrorismo y al narcotráfico ha encontrado en la dinámica sociopolítica de las fronteras los espacios propicios para sus acciones, lo cual genera graves amenazas para la seguridad de los Estados. Esta situación hace necesaria la investigación de las nuevas amenazas para la seguridad y defensa nacional de Colombia, en especial, los sucesos similares a los descritos por Herman Khan, en los cuales hay intereses de diferentes actores que desestabilizan la seguridad, la soberanía y el territorio. Estos eventos que ocurren en la frontera con Venezuela son recurrentes y afectan no solo a Colombia, sino al equilibrio de poder democrático regional. Es indispensable, por tanto, considerar los mecanismos de seguridad colectiva y cooperativa, así como los instrumentos del poder y defensa nacional orientados a reducir las amenazas.

PALABRAS CLAVE: Colombia; Fuerzas Armadas; paz; política de defensa; política de seguridad; Venezuela

ABSTRACT. The sociopolitical dynamics of borders have provided terrorism and drug trafficking-related organized crime spaces that are conducive to their actions, creating serious threats to the security of States. This situation elicits the need to scrutinize the new threats to Colombia's national security and defense, especially events similar to those described by Herman Khan that involve the interests of different actors and destabilize security, sovereignty, and territory. The recurring events at the border with Venezuela affect not only Colombia but also the balance of regional democratic power. Therefore, considering the mechanisms of collective and cooperative security, as well as the instruments of national power and defense is essential to reducing threats.

KEYWORDS: Armed Forces; Colombia; defense policy; peace; security policy; Venezuela

Sección: SEGURIDAD Y DEFENSA • Artículo de investigación científica y tecnológica

Recibido: 5 de mayo de 2019 • Aceptado: 30 de agosto de 2019

CONTACTO: Cipriano Peña Chivatá ✉ cipriano.pena@esdegue.edu.co

Introducción

Este artículo se refiere a una investigación sobre un hecho de mucha actualidad dentro de la población colombiana y que ha tenido repercusiones directas para en el panorama político-militar del país. Se consideró pertinente indagar sobre los diferentes mecanismos de seguridad y defensa nacional (SDN) que permitan la reducción de las múltiples amenazas transnacionales fronterizas a las que se encuentra expuesta la población y la institucionalidad colombiana. Para comprender este panorama, es preciso apuntar algunos detalles que darán cuerpo y contexto al escenario que se indaga.

Colombia goza de una posición geoestratégica excepcional, al localizarse al norte de la línea del ecuador, y no solo comparte fronteras con varios Estados (Brasil, Perú, Ecuador, Panamá y Venezuela), sino que es un “Estado bisagra”, para los intereses y el desarrollo geopolítico y geoeconómico del hemisferio. En esta posición privilegiada, Colombia no solo participa de forma determinante en la realidad americana, sino que funge como “pivote geográfico” para los intereses globales. Su cercanía tanto a los dos mares como a las tres potencias medias regionales (México, Brasil y Perú), así como a Norteamérica, Mesoamérica, el Caribe y el resto de Latinoamérica, muestra no solo la importancia geopolítica, sino la dinámica sociopolítica a la cual está expuesta (Torrijos & Pérez, 2013). Precisamente por estas circunstancias es que es tan importante la frontera nororiental con el Estado venezolano, frontera que tiene una extensión de 2219 kilómetros, a lo largo de los cuales se ubican 36 municipios y tres ciudades (Arauca, Cúcuta y Maicao). Todos estos son parte integral sociopolítica y económica de los siete departamentos (La Guajira, Cesar, Norte de Santander, Boyacá, Arauca, Vichada y Guainía) limítrofes que integran la soberanía colombiana.

Venezuela era considerada, en el pasado reciente, una potencia media regional no solo por estar jugando en los primeros puestos como país con las mayores reservas de crudo del planeta, sino por su potencial minero de incalculables reservas en el sur del país y en límites con Colombia (cercanías a la serranía de Perijá, la alta Guajira y la cuenca del Orinoco). No obstante, actualmente dicho país sufre una de las crisis sociopolíticas más fuertes en su historia republicana y en la historia del continente.

En su proceso de transformación del sistema político, que data de crisis anteriores, a partir del 19 de abril de 2013, el Estado venezolano elige un gobierno chavista, que promulga el ideario del socialismo del siglo XXI. Como consecuencia de esta decisión se generan cambios en la política exterior, lo cual acentúa de manera profunda su reconocimiento y legitimidad ante el sistema internacional. Si bien es cierto que a nivel regional el discurso y narrativa del socialismo del siglo XXI logra crear un bloque de poder fortalecido por la estrategia y diplomacia del petróleo, al final sus bases ideológicas y la respuesta del mundo desarrollado llevan al país a una crisis económica, política y social que es evidente hasta nuestros días. Así mismo, las relaciones de interdependencia política y socioeconómica global y hemisférica cambian radicalmente, en especial, con el gobierno de Colombia.

En el cambio radical del sistema político de Venezuela persiste un sentimiento altamente ideologizado, antihegemónico y antiamericano, que arrastra el entorno vecinal a la conformación de nuevos bloques de poder y alianzas estratégicas de carácter global, lo cual despierta viejos intereses geoestratégicos característicos de la Guerra Fría e incluso tensiones reales directas relacionadas con cambios en la Constitución de 1999 de Venezuela. De hecho, quedó registrado por parte de ese país las pretensiones de recuperar lo que se consideran las fronteras naturales de la Capitanía de Venezuela, registro que obviamente afecta la soberanía nacional de Colombia. En consecuencia, se genera un desequilibrio de poder regional, en el cual Colombia es aislado como represalia a su posición democrática y su política exterior. Esta nueva conformación política regional altamente ideologizada por el socialismo del siglo XXI se extiende hasta el Cono Sur y, bajo el liderazgo de Venezuela, encuentra nuevos aliados globales, incluidos aquellos considerados “Estados parias” o “eje del mal”.

Esta nueva dinámica de la problemática regional y vecinal impone un nuevo enfoque para la política exterior de Colombia, dado que el país se convierte para Venezuela en un “Estado tapón” que impide sus pretensiones de expansionismo ideológico sobre la región. De esta forma, las relaciones políticas, económicas y sociales de supervivencia y bienestar común en la frontera sufren un cambio radical, que se alimenta no solo de la fragmentación ideológica entre los dos Estados, sino de las asociaciones delictivas de los nuevos actores de la amenaza multidimensional, de la delincuencia organizada transnacional, de la delincuencia tribal y del nacimiento de nuevos grupos de criminales. Tales disidencias aprovechan las relaciones de “interdependencia crítica” para evadir la acción del Estado colombiano y refugiarse en el vecindario mediante el sobrepaso de fronteras.

En el análisis de la problemática fronteriza, Colombia registra una preocupante situación, por cuanto la frontera con Venezuela presenta la confluencia de todos los factores de inestabilidad que afectan a Colombia. Según este análisis, los factores de inestabilidad actúan como un sistema delictivo diferencial en comparación con otras regiones y fronteras del país. En esta frontera inestable, el narcotráfico, la minería ilegal, la extorsión y el secuestro, el hurto de combustibles, el contrabando, el abigeato, la conformación de grupos armados ilegales, las migraciones ilegales y el tráfico de armas, explosivos y municiones, entre otros fenómenos y problemáticas sociales, están estrechamente relacionados no solo con la delincuencia organizada transnacional, sino con la delincuencia tribal propia de la conformación de organizaciones delictivas tradicionalmente autóctonas (Ávila, Suárez, Sánchez, & Ramírez, 2017).

La problemática social relacionada con las economías ilícitas y el apoyo evidente del gobierno de Venezuela, que se aprovecha de esta situación para fortalecer su estrategia de desestabilización fronteriza, es diferencial y tiene un alto contenido político (Rodríguez & Ito, 2016). Este último está relacionado no solo con la expansión del socialismo del siglo XXI, sino con la defensa de la revolución, por cuanto estos grupos armados de delincuencia organizada (como las disidencias residuales de las FARC-EP y el ELN) hacen

parte, según estos mismos y el gobierno de Venezuela, de los “colectivos para la defensa de la revolución” frente a una supuesta intervención militar contra dicho país (Peña Chivatá & Díaz, 2019). Así que, si bien es cierto que en su conjunto los factores de inestabilidad son los mismos a nivel nacional, su pesada categorización —al igual que en la teoría de juegos— es diferencial en la frontera con Venezuela, pues las repercusiones económicas que se han ocasionado en el país, la desestabilización en lo pactado en el acuerdo de paz y el cambio de gobierno han sido las principales circunstancias del devenir político de Colombia, por cuanto guardan estrecha relación con los problemas más graves que tiene hoy la humanidad. En efecto, como producto de su inestabilidad social, política y económica, este país arrastra a los mismos ciudadanos venezolanos a generar la mayor migración humana registrada por las Naciones Unidas que conozca el continente americano: más de 3,5 millones de venezolanos que toman a Colombia como su principal receptor e incrementan los altos índices de inestabilidad y problemática social fronteriza.

Como ya lo mencionábamos en este apartado, es necesario revisar la teoría de la escalada de Herman Khan, porque, aunque se trata de un escenario estratégico diferente, en donde se juegan fines, medios y modos diferentes, sus pasos, evolución y eventos están estrechamente relacionados con la realidad fronteriza colombo-venezolana. Estos eventos se manifiestan a través de amenazas, provocaciones, cierres fronterizos, detenciones y expulsiones arbitrarias de ciudadanos colombianos, violación de la soberanía en la frontera, migraciones ilegales, adoctrinamiento ideológico en las comunidades indígenas, campañas y operaciones de información global contra autoridades y gobernantes colombianos, despliegue estratégico de tropas y adquisición de capacidades y medios militares bajo un concepto de incremento de la seguridad y de la carrera armamentista estratégica y ofensiva. Los recientes hechos relacionados con esta teoría de la escalada son evidentes y están relacionados con las campañas de información y desinformación estratégica de Venezuela, así como con la activación del teatro de la guerra y la conformación de las áreas de operaciones, concentración, movilización nacional y despliegue estratégicos contra la frontera de Colombia en una acción de ejercicios militares ofensivos apoyados por la presencia de tropas cubanas y rusas.

Esta situación ha generado la respuesta diplomática del continente a través de reuniones extraordinarias de la Organización de Estados Americanos (OEA), así como la invocación por parte de los mismos ciudadanos venezolanos del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) en cabeza del gobierno legítimo, reconocido por el sistema internacional, para crear una coalición militar regional y hacer empleo efectivo y selectivo de la fuerza para sacar del poder al actual presidente de Venezuela.

Venezuela, al lado de Brasil, Ecuador y Nicaragua, lidera desde el pasado reciente un movimiento regional de expansión del socialismo del siglo XXI, que se fortaleció con bloques de poder como el ALBA, Unasur y Petrocaribe, algunos con aparente espíritu democrático o económico, pero ideologizados (Peña Chivatá & Díaz, 2019). En consecuencia, tales bloques de poder se fueron radicalizando y atrayendo intereses globales afines

a esta ideología, que buscaban quebrantar las relaciones de América Latina, en especial, entre Colombia y Estados Unidos. Dicha tensión regional se mantuvo hasta después del fallecimiento de presidente Chávez, pero el detonante de inseguridad se dio el 10 de enero del 2019, bajo la posesión del segundo periodo presidencial de Nicolás Maduro Moros (2019-2025). Aunque esta asociación ideológica se mantuvo por un periodo considerable, empezó a sufrir cambios significativos no solo por el fallecimiento de Hugo Chaves, sino por el cambio del sistema político en varios países de su entorno ideológico, incluido Brasil, Argentina, Chile y Ecuador.

Ahora bien, la situación actual nos presenta un nuevo escenario, pero —al igual que en el pasado— los cambios en el sistema político de México, la radicalización del socialismo en Nicaragua y la posición política conveniente en las Antillas como respuesta a la diplomacia del petróleo le dan un nuevo aire al expansionismo del socialismo del siglo XXI. Aunque la crisis interna en Venezuela —como ya se dijo— es cada vez más radical, pareciera que la capacidad de los organismos multilaterales de carácter regional, como la OEA, es cada vez más limitada políticamente para mitigar esta problemática. Aunque ha habido manifestaciones regionales e incluso globales que buscan solucionar la crisis, las iniciativas como el Grupo de Lima o el Acuerdo de Montevideo (e incluso la Comisión Internacional de la Unión Europea) no han logrado llenar esos vacíos de la diplomacia regional.

La frontera viva entre Colombia y Venezuela históricamente no había conocido una época más conflictiva y amenazante para la seguridad y defensa colombianas. Además, en el posacuerdo firmado entre el gobierno nacional y las FARC-EP nacen nuevos retos y amenazas, sobre todo, por las migraciones ilegales. Pero la dinámica delictiva fronteriza mencionada, así como la situación de estrecha relación entre los grupos armados organizados (GAO), los grupos de delincuencia organizada (GDO) y los grupos de delincuencia residual (GDR) nacientes de la estrategia de las FARC-EP, en asocio con la delincuencia organizada transnacional, amenazan no solo la seguridad y defensa nacional, sino que comprometen la seguridad regional (Álvarez & Rodríguez, 2018; Cubides-Cárdenas, Sierra-Zamora, Calixto, & Pabón, 2019; Torrijos & Abella, 2018). De hecho, en la frontera se encuentran los espacios vacíos y el ambiente propicio para generar una dinámica delictiva que se expanda en la región y afecte todo el continente, lo que convierte a Colombia en una plataforma de protección de los intereses del actual gobierno ilegítimo de Venezuela.

La ingobernabilidad mostrada por el sistema político venezolano y la interdependencia crítica con sus vecinos que otrora fueran sus aliados, ligada a factores de inestabilidad fronteriza, trajeron una nueva fenomenología delictiva al continente. Las migraciones masivas inicialmente parecían un problema menor, pero —al igual que en Europa— las disposiciones asumidas por los gobiernos regionales trajeron consigo una problemática social y de salud pública sin precedentes, lo cual generó la reacción de la comunidad internacional y, por supuesto, una extrema preocupación nacional y de los países cercanos

(Cubides-Cárdenas, Sierra-Zamora, & Mejía-Azuero, 2018). Los problemas de salud y de seguridad pública son evidentes, las estrategias de apoyo fronterizo se profundizaron en el continente y el presupuesto asignado por el Estado colombiano fue insuficiente por la magnitud de la problemática, con la especial consideración de que la población que está migrando en la actualidad son personas con actividades laborales no calificadas, madres cabeza de familia y un significativo número de mujeres embarazadas y hombres especialmente relacionados con actividades delictivas.

A esta problemática que afecta directamente a Colombia se suma el pulso político entre los Estados Unidos de Norte América, Rusia y China. Los primeros manifiestan que el gobierno venezolano representa una “amenaza extraordinaria e inusual a la seguridad nacional y política exterior estadounidense”. Entre tanto, Rusia y China actúan con intereses geoestratégicos perfectamente detectables en el sistema internacional, apoyando solidariamente al gobierno bolivariano, dotándolo de pertrechos militares de alta tecnología y prestándole grandes sumas de dinero con el argumento de ayudar a superar la crisis venezolana (Bermúdez, 2019). Bajo este contexto, la problemática fronteriza no solo atrae la atención y preocupación de la comunidad internacional, sino que se constituye en el principal problema de inestabilidad de la región, ya que no solo hay intereses geoestratégicos en juego, sino alianzas perversas en defensa de la revolución venezolana, que compromete las organizaciones delictivas colombianas que se lucran del narcotráfico.

Escudándose en el argumento de la problemática fronteriza, Venezuela ha violado todos los acuerdos de carácter regional y global de disolución pacífica de conflictos, y ha aprovechado la situación para acelerar una estrategia de “securitización” (Brandes, 2019), con el argumento de la defensa de la revolución y la posible intervención de Estados Unidos en su territorio apoyado por Colombia.

Según el criterio de los mecanismos de confianza mutua (MCM), históricos en la región al lado de las confrontaciones globales, Colombia desde los ochenta ha venido fortaleciendo el impulso de una ley de fronteras que contribuya a crear mecanismos de coordinación internos con nuestros vecinos. Dicha ley contempla incluso comisiones binacionales de frontera, la conformación de comisiones técnicas especiales para temas específicos de la problemática social fronteriza, economía de subsistencia, intercambio de información específica para mitigar el impacto de la delincuencia, zonas de desarrollo fronterizo, cooperación macroeconómica, proyectos regionales de infraestructura fronteriza e incluso megaproyectos de intercambio de tecnología y seguridad energética. Tales iniciativas y compromisos en el pasado eran vigentes y dinámicos con Venezuela, pero a raíz del cambio del sistema político allí todas estas se desactivaron y desaparecieron del ambiente político.

En 1995, el gobierno colombiano lanza la ley de fronteras (Ley 191) y posteriormente diseña una política de frontera para fortalecer las relaciones binacionales. Los problemas presentados en las fronteras trascienden la capacidad del Estado para el manejo de esta problemática, por cuanto las organizaciones terroristas encuentran la posibilidad no

solo de generar una dinámica delictiva, sino de traspasar las fronteras evadiendo la acción del Estado y encontrando refugio y protección en Estados considerados por la comunidad internacional como “Estados canallas” —dado que albergan terroristas y construyen todo un andamiaje de protección internacional para estas organizaciones (Thornton, 2011)—. En la actualidad, el gobierno venezolano da refugio y protección no solo al ELN, sino, en el caso reciente a Iván Márquez y a toda la estructura delictiva de las disidencias de las FARC-EP, consideradas por el gobierno colombiano y la comunidad internacional como bandas criminales terroristas asociadas a las redes de narcotráfico global.

Atendiendo esta preocupación fronteriza, el actual gobierno colombiano no solo ha mostrado una estrategia de política exterior y de relaciones internacionales acorde con la agenda global para restablecer la gobernabilidad, la democracia y el bienestar del pueblo venezolano, sino que ha acudido al sistema internacional para que se brinde apoyo a la población migratoria que afecta especialmente a Colombia. Colombia lidera, en el Grupo de Lima y en las sesiones extraordinarias de la OEA y la ONU, la necesidad del restablecimiento pacífico de la democracia en Venezuela. En consecuencia, a nivel interno ha diseñado la Política de Defensa y Seguridad Nacional (PDS) así como el Plan Nacional de Desarrollo (PND), que guarda estrecha relación con estas prioridades e intereses nacionales. Además, en las recientes reuniones extraordinarias de la OEA, el país ha presentado la iniciativa de una nueva ley de fronteras que permita mitigar esta crisis riesgos y amenazas.

El enfoque de la PDS y del PND es de carácter multidimensional y está fundamentado en una acción unificada y coordinada de esfuerzos interagenciales, que buscan fortalecer la legitimidad estatal¹, así como dar respuesta y apoyo a los ciudadanos venezolanos en territorio colombiano en concordancia con los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. De hecho, la PSD comprende múltiples innovaciones con alcance trascendental, entre las que se cuentan las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII)², además de las amenazas contempladas en el *Routledge handbook of security studies* (2016) como el terrorismo, el crimen organizado, la ingobernabilidad, el déficit de la institucionalidad estatal, las migraciones, las amenazas cibernéticas y la inseguridad energética (Cavelty & Balzacq, 2016).

Se adicionan al portafolio las amenazas externas relacionadas con la intención de afectar la integridad territorial, la inestabilidad en países vecinos y las injerencias de potencias extrahemisféricas. Todo ello es, sin duda, representa un desafío para las Fuerzas Militares (FF. MM.), dada la misión constitucional de proteger la población, la frontera en defensa de la soberanía, la independencia y la integridad del territorio nacional, así como los recursos naturales e infraestructura crítica.

1 Véase la Política de Defensa y Seguridad (PDS), Presidencia de la República de Colombia, Ministerio de Defensa Nacional y Consejería de Seguridad Nacional (2019).

2 De acuerdo con la PSD, las ZEII son espacios del territorio con ausencia o déficit de legalidad, vacíos de institucionalidad o precaria presencia estatal que, además, son ricos en recursos hídricos, biodiversidad y medioambiente, y están en alto riesgo o en franjas de frontera, lo cual les otorga un carácter estratégico.

No en vano, los principios de la PDS se acoplan en torno a cuatro campos de acción como prioridades estratégicas e intereses nacionales: la disuasión y diplomacia para la defensa y la seguridad, el control institucional del territorio, la desarticulación del crimen organizado y la garantía de la seguridad ciudadana e institucionalidad.

Al amparo de las anteriores premisas, el presente artículo presenta, en primer lugar, un discernimiento de las amenazas latentes en la frontera colombo-venezolana; en segundo lugar, se proyectan los alcances de la política de seguridad y defensa, y en tercer lugar, se da cuenta del rol de las Fuerzas Militares de Colombia en el escenario fronterizo (Sierra-Zamora & Gil-Osorio, 2019). De igual manera, al final se presentan unas conclusiones sólidas, acogidas a una investigación acuciosa y detallada de la realidad que tiene en expectativa a la comunidad internacional.

Para el desarrollo de este trabajo investigativo se consideró un sinnúmero de fuentes bibliográficas, recopiladas como fuentes primarias de investigación, entre ellas, entrevistas, documentos audiovisuales y foros relacionados con la problemática, todo lo cual sirvió como insumo para aplicar la metodología y llevar a cabo los análisis.

Amenazas latentes en la frontera colombo-venezolana

El concepto de frontera ha logrado especial interés en el Derecho Público Internacional (DPI). Primordialmente, en lo corrido del siglo XXI, hechos terroristas a nivel global dejan entrever la porosidad evidente de las zonas fronterizas, evidenciando la vulnerabilidad de las sociedades frente a la penetración de agentes desestabilizantes. De ahí, que se puedan entender las recientes dinámicas bélicas y, en especial, las nuevas amenazas a la soberanía y paz internacionales, más allá de cualquier discurso globalizante (Agnew, 2006, p. 85).

Ahora bien, frente a la noción de frontera en el interior de la teoría de la globalización pueden diferenciarse dos escenarios hermenéuticos. De una parte, se encuentran exponentes de la globalización como mecanismo que taladra la frontera y de paso agota la función limitadora que les fue arrogada tradicionalmente. En ese sentido, se agrega que

El mundo está cada vez más interrelacionado gracias al avance de las comunicaciones, el abaratamiento del transporte y las posibilidades que entrega internet, entre otros aspectos. Se trata de una mirada optimista de los alcances de la globalización, donde las fronteras se vuelven porosas. (Tapia, 2012, p. 179)

De otra parte, se presentan doctrinantes que consolidan un argumento en cuanto a que la globalización no genera debilitamiento de la frontera, al contrario, “lo que se observa es un fenómeno fraternizado, es decir, de cierre de fronteras y endurecimiento de los requisitos para la circulación de las personas” (Tapia, 2012, p. 179). A primera vista, la globalización ha logrado redefinir la frontera, al punto de que lo periférico ha cobrado centralidad. “No se trata de espacios accesorios, sino de ámbitos estratégicos que ejercen nuevas funciones, separar lo bueno de lo malo. La frontera marca la diferencia entre lo incluido y lo rechazado” (Villafuerte, 2009, p. 694).

La conceptualización de *frontera* parte del concepto de continente, limitador de espacios soberanos a partir de los cuales se construyen derechos y obligaciones que irradian tanto el derecho internacional público como el privado (Sierra-Zamora, 2018). Uno de los antecedentes más relevantes de la concepción de frontera se da en el año de 1648 con la Paz de Westfalia. Dicho tratado enmarca los espacios geográficos soberanos del Estado nación. Al respecto, se menciona que en geografía política una frontera internacional es considerada como una zona de indeterminada anchura cuya característica fundamental es que está cruzada por una línea que determina los límites de la soberanía territorial entre dos Estados (Pinzón, 2015, p. 121).

La división política territorial de un Estado puede ser comprendida por factores longitudinales objetivos (ríos, vías carretables, muros, alambradas, cercas) y otros, sencillamente subjetivos e imaginables, comprendidos por difusos puntos de referencia. Esto último, dado a que la periferia soberana ha estado a la suerte de comunidades o pequeñas poblaciones que viven en la frontera y son ellos, quienes determinan las líneas limítrofes. (Eder, 2006, p. 261)

Ahora bien, existe una diferencia entre límite fronterizo y zona de frontera, el primero “enuncia elementos de división física entre realidades, políticas, económicas, culturales. Entre tanto, zona de frontera es un espacio territorial más robusto adyacente a la línea de separación pero que cualquier hecho la afecta directamente” (Newman, 2006, p. 145). Mientras el límite fronterizo es una construcción política de los Estados, que a través de un marco legal dividen un espacio geográfico que queda gobernado bajo intervención estatal, la zona de frontera es el resultado de cimentaciones sociales de los pueblos, “los cuales se pueden expandir más allá del límite jurídico del Estado, desafiar la ley territorial de cada Estado limítrofe y, a veces, crear una situación *de facto* potencialmente conflictiva” (García, 2015, p. 73).

Precisamente, con la globalización exponencial y la densidad poblacional, la frontera vista desde las líneas y zonas fronterizas ha recobrado relevancia en el derecho internacional. Hoy el intercambio económico, cultural, político y social no deja duda de que la frontera es una zona de alto valor desde el concepto de SDN. Si bien es cierto que la frontera es un motor de desarrollo social, también es cierto que una zona territorial que no goce de presencia estatal será un escenario perfecto de criminalidad. La política estatal “parte de una óptica difusa del concepto y relevancia de frontera, de hecho, la doctrina evidencia una visión vertical (*top-down*), a partir de controles militares y delimitación geopolítica los gobiernos encuadran su soberanía” (Dalacoura, 2012, p. 65).

El teatro bélico internacional se expandió por largos siglos de conquistas territoriales: ejércitos mongoles, persas, espartanos, romanos, cristianos, barbaros, franceses, alemanes, rusos, chinos y americanos edificaron el panorama político estatal del siglo XXI. Las guerras determinaron que la sobrevivencia de un Estado reside en el poder, la estrategia y el control militar que se ejerza en cada punto fronterizo (Miron, 2019; Thornton, 2015).

Las teorías y doctrinas castrenses son claras al definir que la seguridad del Estado está íntimamente ligada a la guerra, no obstante, los conflictos armados internacionales (CAI) han bajado de intensidad. *A contrario sensu*, “los conflictos armados no internacionales (CANI) han crecido de manera exponencial, al punto que es uno de los mayores desafíos para la SDN” (Green, 2018, p. 186).

Nuevas amenazas

Las denominadas nuevas amenazas para la seguridad y defensa de un Estado tienen que ver, en gran medida, con las denominadas fronteras porosas. La comprensión de este concepto se desprende de un proceso de transición y evolución del modelo clásico y rígido sobre las fronteras expuesto por Friedrich Ratzel hacia algo más flexible. Para explicar en breve esa situación, el profesor e investigador Everardo Garduño (2003) señala que la estricta limitación fronteriza era poco funcional para abordar los procesos de interdependencia económica global crecientes desde el final de la Segunda Guerra Mundial. Es entonces que sobre esa situación se construye la perspectiva de áreas dinámicas que impulsan el contacto y la necesidad de intercambio cultural y comercial como referentes de un mundo globalizado.

Para Rueda Uribe (2017), la porosidad de las fronteras, en todo caso, presta garantías para la promoción de acercamientos y construcción de lazos económicos e identitarios entre países vecinos en el marco de la globalización y la expansión de los mercados allende sus fronteras, pero también trae consigo el aprovechamiento de tales potencialidades por parte de agrupaciones criminales dispuestas a satisfacer demandas crecientes en otras partes del mundo, una condición que toma réditos en medio de condiciones desfavorables o limitadas para la generación de oportunidades laborales legales.

De acuerdo con lo anterior, la situación de vulnerabilidad de la población y las limitaciones estructurales del Estado venezolano y colombiano se evidencia en la carencia de herramientas conjuntas funcionales para enfrentar el tema de la consolidación y expansión de los grupos criminales. En este orden de ideas, con la transnacionalización de las amenazas del narcotráfico y la minería ilegal, más las connotaciones negativas que ello supone en una frontera porosa, se limita el avance de potenciales aspectos positivos en lo social, lo económico, lo cultural y lo geográfico. Es así como el referente de seguridad nacional colombiana en el área de frontera con Venezuela asume serias complicaciones, dada la mutación veloz de los actores criminales de la zona, así como dificultades estructurales como la corrupción, que evitan que los efectivos policiales de ambos países trabajen coordinadamente ante las problemáticas de la zona (Rueda Uribe, 2017, p. 14).

Así mismo, el referente de una frontera porosa permite resaltar la existencia de esos problemas comunes que afectan los derechos humanos, exponen a los habitantes al control indiscriminado de bandas delincuenciales que insertan a jóvenes con falta de oportunidades a los círculos de violencia, todo ello promovido por las actividades ilegales del narcotráfico, la extorsión, el contrabando o la explotación minera ilegal.

Ahora bien, los 2219 kilómetros terrestres que bordean la zona limítrofe entre Colombia y Venezuela permitieron, hasta finales del siglo XX (1999), que ambas naciones compartieran un espacio geográfico de hermandad y paz. Sin embargo, la llegada de un gobierno socialista a Venezuela cambió el escenario de convivencia habitual, al punto de que en las dos décadas transcurridas del nuevo milenio la frontera empezó a ser un espacio geográfico apto para el tránsito de grupos armados ilegales (guerrilla, paramilitarismo y bandas criminales) que abrieron espacios para el narcotráfico, el contrabando, la trata de personas y la migración ilegal, gracias a lo cual la criminalidad escaló a niveles preocupantes (Cubides-Cárdenas & Sierra-Zamora, 2018; Fernández, 2017).

Para el 2013, en consecuencia, la frontera es un territorio dinamizado por un poder criminal hostil y beligerante. Sin duda, el crimen organizado, el narcotráfico, el terrorismo, la comercialización ilegal de armas, la ingobernabilidad, la pérdida de la institucionalidad venezolana, la inseguridad energética y nuevas fuentes de conflictividad —como los recursos naturales y el medioambiente— (Cavelty & Balzacq, 2016) perturban la tranquilidad de las personas y afectan el desarrollo económico y social de la población civil fronteriza, todo lo cual genera inestabilidad y desequilibrio regional, en especial, en la periferia nororiental de Colombia³ (Novaes, 2015).

... al iniciar el siglo XXI se ha dicho que las fronteras colombianas son porosas, inseguras y expuestas a las industrias ilícitas, asumiendo los problemas fronterizos que se encuentran relacionados con otras causas como el contrabando en todas sus modalidades que a su vez producen efectos graves derivados del incumplimiento de las leyes aduaneras colocando al Estado en evidentes errores cada día. (Sánchez de Rojas Díaz, 2016, p. 6)

Por otra parte, los últimos dos gobiernos venezolanos han amenazado directamente al Estado colombiano, incluso, llegando a desplazar fuertes destacamentos militares a la frontera. Las Fuerzas Militares bolivarianas cuentan con un sofisticado armamento aéreo, naval y terrestre de origen soviético y chino. Rusia les vendió 92 tanques T-72B1V, aviones cazas Su30MK2V y helicópteros Mi-17V-5, Mi-35M y Mi-26T, y China los ha proveído con radares antiaéreos de última generación, al punto que Venezuela cuenta con uno de los mejores sistemas de defensa aeroespacial de la región latinoamericana (Jácome, 2006).

Este coctel de realidades hace de la frontera colombo-venezolana una de las regiones de mayor preocupación para la comunidad internacional, en especial, para Suramérica, dado que hoy este punto geográfico representa el mayor peligro para la SDN, puesto que las dinámicas criminales parecen asociarse a la inestabilidad política e institucional del Estado bolivariano (Jiménez Aguilar, 2008). De ahí que las empresas criminales enquis-

3 Para mayor información, ver el “Documento de base: problemas y peligros que plantea la delincuencia transnacional organizada en las distintas regiones del mundo” (1994), las “Conclusiones y recomendaciones” de la reunión celebrada en Courmayeur (Italia), en junio de 1994, y el “Informe de la Conferencia Ministerial Mundial sobre la Delincuencia Transnacional Organizada” (1994).

tadas en la frontera tengan en común la intención de reproducir niveles exponenciales de violencia, afectando la tranquilidad y convivencia ciudadana, desincentivando la inversión económica y acrecentando los niveles de desempleo, que contravienen los postulados de la nueva PDS del nuevo gobierno colombiano (Vitelli, 2018).

Adicionalmente, todas las dinámicas asociadas a los actores directa o indirectamente confabulados buscan fortalecer la criminalidad en la frontera, con un amplio portafolio delictivo de operaciones y actividades combinadas con narcotráfico, lavado de activos, trata de blancas, secuestro, extorsión, terrorismo, contrabando, tráfico de armas, prostitución y homicidios, entre otras que incluso han sido tipificadas en el Estatuto de Roma y que dejan abierta la competencia residual de la Corte Penal Internacional (CPI)⁴ para investigar, acusar, juzgar y condenar por delitos propios de su jurisdicción (Dinstein, 2019).

A lo largo y ancho de la frontera, las economías ilícitas se robustecen convirtiéndose en una fuente enriquecida para mantener y acrecentar la criminalidad. Todas estas actividades presentan cifras astronómicas, generando un superávit que asciende a más de 45 millones de dólares tan solo por secuestros y extorsiones. No es posible cuantificar la rentabilidad producto del narcotráfico, contrabando, tráfico de personas, armas, combustibles y minería ilegal. Algunas organizaciones internacionales —como la Central Intelligence Agency (CIA), la National Security Agency (NSA), la Federal Bureau Agency (FBI), el MI5 (encargado de la seguridad e inteligencia interior), el MI6 (cuyas funciones de inteligencia se desarrollan fuera de las fronteras del Reino Unido), el Mossad Israelí, el Servicio de Seguridad de la Federación de Rusia (FSB) y el Servicio de Inteligencia Extranjera (SVR), entre otras— coinciden en la preocupación de que los agentes del crimen organizado que operan en la frontera colombo-venezolana puedan traficar con material nuclear y comercializarlo con grupos terroristas⁵ (West, 2015).

Todas las actividades criminales que se realizan en la frontera presentan actores, fuentes y connotaciones diferenciadas que afectan la seguridad de las personas y del Estado. Si bien, el acto criminal no está orientado directamente contra la integridad soberana, sí logra permear algunas de sus instituciones, lo que genera efectos implosivos en la frontera. Las patologías criminales afectan la seguridad, la integridad física, la moral, el patrimonio y el desarrollo social de todos los pobladores que habitan y circulan en los 36 municipios y las tres ciudades ubicadas en la frontera nororiental de Colombia (Cañizáres & Niño, 2017).

Si bien, las amenazas reseñadas *prima facie* presentan una configuración diferente respecto a las amenazas a la seguridad clásica, dada su naturaleza asimétrica, es precisamente este último factor el que genera cierta capa de invisibilidad que dificulta a las FF. MM.

4 La CPI, con sede en La Haya (Países Bajos), es un organismo internacional independiente que no forma parte de la estructura de las Naciones Unidas, con la que firmó un acuerdo el 4 de octubre de 2004, que regula la cooperación entre ambas instituciones.

5 Cfr. el análisis de estos temas y sus lógicas formulados por Walter Laqueur en “Postmodern terrorism: New rules for an old game,” *Foreign Affairs* (Sep-Oct 1996).

anticiparse y neutralizar los peligros derivados de su actuar criminal. La dificultad se da en la percepción y normatividad legal, que relegan a un plano secundario las amenazas de la delincuencia social, por considerarlas patologías tratadas por la política criminal y los agentes policiales y judiciales estatales, es decir, la competencia y jurisdicción no está en cabeza de las Fuerzas Militares; sin embargo, hoy todo ese portafolio criminal ha escalonado al punto de generar preocupación internacional, que ve la frontera como un punto geográfico desestabilizador de la seguridad regional e incluso atentatorio contra la paz mundial (Singh & Wang, 2015).

En consecuencia, el análisis de Stella (2014) permite interpretar que la realidad de los nuevos conflictos escapa a la lógica del protagonismo pleno por parte de los Estados: los actos de violencia armada como voluntad privada de varios actores —ya sean agrupaciones guerrilleras, bandas del crimen organizado, asociaciones lideradas por algún caudillo político, fuerzas del orden policiaco o militar— expresa lo atomizado que puede encontrarse el uso de las armas en un esquema estatal carente de legitimidad.

La defensa y seguridad estatal del nuevo milenio es una prioridad para todos los pueblos. Los hechos terroristas en la actualidad no dejan duda de que hoy el adversario tiene unas condiciones de cualificación que conllevan implementar tácticas, estrategias, equipos, tecnologías y políticas capaces de contrarrestar estos nuevos desafíos: la seguridad de la frontera no puede seguir manteniéndose con políticas criminales. De hecho, de acuerdo con el mandato constitucional, “La Nación tendrá para su defensa unas Fuerzas Militares permanentes constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Las Fuerzas Militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional” (Colombia, Presidencia de la República, 1991, art. 217), en especial si la novedad de las “nuevas amenazas” no radica en la ejecución de cada actividad criminal, delictiva o terrorista individualizada. Por el contrario, la relevancia está en la sumatoria de hechos transnacionales que globalizan la criminalidad, dadas las conexiones criminales, los alcances y la agilidad para cambiar espacios geográficos que les permiten mutar y repotenciar sus actividades delictuales (Ellis, 2017).

Discusión

Preocupados por las amenazas en la frontera, a inicios del 2019 el gobierno colombiano presenta la PDS “Para la legalidad, el emprendimiento y la equidad”. Bajo esta ruta, “las Fuerzas Militares deben implementar todo su potencial orientado a contrarrestar las amenazas y desafíos a la seguridad (...) se busca preservar y potenciar los intereses nacionales ante actores foráneos, al tiempo que promover la cohesión de la sociedad colombiana” (Colombia, Ministerio de Defensa Nacional, 2019, p. 5).

En ese sentido, la estrategia de las FF. MM. contempla despliegues de registro, control y consolidación de territorios hostiles. De esta manera, bajo la PDS, la frontera nororiental colombiana ha sido categorizada como ZEII. Esta zona geográfica se diferencia

de otras regiones por el carácter estratégico en términos de soberanía y la convergencia de actores y factores delincuenciales alineados en empresas criminales que amenazan y desestabilizan la seguridad limítrofe. Otra característica asociada a la ZEII son los grados de marginalidad, producto de necesidades básicas insatisfechas, como consecuencia de una ausencia estatal en la región (Avila, León, & Ascanio, 2013).

Es de resaltar, que la frontera es una zona rica en recursos naturales, donde se concentran economías y actividades ilícitas: el narcotráfico, el contrabando, la extracción ilícita de minerales, el tráfico de armas y la extorsión, entre otras. Una radiografía aproximada de la ZEII puede evidenciar la debilidad y el déficit de autoridad civil, en concurso con una incipiente prestación de servicios públicos y una ineficacia de las autoridades de justicia, sin pasar por alto que las vías de acceso son bastante precarias. Estas condiciones hacen que la frontera alcance la connotación de una ZEII, con un consecuente conjunto de elementos fácticos consolidadores de fuentes de criminalidad (Aguirre, 2011).

Dada la relatividad de la presencia institucional en gran parte de la frontera, la operatividad y gestión estatales se encuentran reducidas y caen en la cooptación y filtración de la industria criminal de algunos servidores públicos y civiles con funciones constitucionales (Robledo, 2016). En la dinámica y neoinstitucionalismo delincencial, continuamente se asesinan líderes sociales y defensores de derechos humanos, mientras que los GAO y GDO, responsables directos de esta inestabilidad social, transitan libremente por la zona y generan a su paso niveles de violencia que enlutan gran parte de la sociedad. En contraste con esta realidad, la PDS contempla una plausible misión, bajo la tesis siguiente:

La intervención integral en estas zonas estará precedida del despliegue de unidades de las Fuerzas Militares y de Policía y será acompañada por la acción unificada del Estado, que contribuirá a eliminar los principales factores de amenazas a la seguridad. En las ZEII habrá una sola estrategia y unidad de mando y control civil para su ejecución, no obstante, esta sea interagencial. Además, las Fuerzas Militares prestarán servicios esenciales básicos de emergencia, por un periodo corto, mientras se crean las condiciones mínimas de seguridad requeridas para que puedan concurrir a la mayor brevedad las instituciones públicas titulares de tal responsabilidad. (Colombia, Ministerio de Defensa Nacional de Colombia, 2019, p. 38)

La frontera, como punto estratégico, ha sido estudiada, analizada y redefinida por los teóricos de defensa y seguridad internacional, quienes a través de una óptica vanguardista agregan al listado de amenazas las “fuentes de riesgos”, delimitando situaciones que en principio no representan un carácter hostil. Se consideran amenazas latentes las armas y desechos químicos depositados en aguas internacionales que las corrientes marinas trasladan a las aguas nacionales, así como las naves con propulsión nuclear cuya desgaste prende las alarmas en la comunidad regional. En el caso colombiano, despiertan especial interés en la zona fronteriza, las actividades de minería ilegal y las voladuras de oleoductos, que trascienden a fuentes riesgosas que, al igual que las actividades criminales, se convierten en

factores de depredación ambiental, situaciones que deben ser neutralizadas con prioridad por parte de las FF. MM. (Jones, 2012).

A todo esto, se debe agregar, como ya lo hemos registrado, 1) el Conflicto Armado No Internacional (CANI) que se vive en suelo colombiano y 2) la ingobernabilidad, asociada a la inestabilidad y anarquía imperantes en territorio venezolano. Ambas situaciones parecen desembocar en la frontera colombo-venezolana, de manera que el hilo limitador de la frontera parece soportar dos desgracias diferenciadas pero asociadas a grados inaceptables de violencia, lo cual pone en riesgo la estabilidad regional y colateralmente amenaza la paz mundial. Casos como los conflictos armados en Siria, República Centroafricana, Sudán del Sur y Yemen no son aparentemente alejados de nuestra realidad, no son divergentes sino convergentes frente a las hostilidades que acentúan la complejidad del riesgo fronterizo. Los actores asociados a estas guerras se aprovisionan con facilidad de armamentos nucleares, químicos y municiones, producto del comercio y tráfico ilegal de armas⁶, pues la porosidad de la frontera es aprovechada como canal o vía de ingreso y salida de todo tipo de personas, elementos y material bélico. No es exagerado afirmar que la frontera, además de ser un punto estratégico del Estado, también es un punto estratégico representativo para la criminalidad, con la diferencia de que es esta última la que ejerce el control (Green, 2018).

Esta suma de factores de riesgo dificulta identificar anticipadamente el grado y perfil de las amenazas que atentan contra la SDN a corto, mediano y largo plazo. Hoy la amenaza es difusa, impredecible y letal; su carácter clandestino y la transnacionalidad en zona de frontera eleva el nivel de dificultad para neutralizar las amenazas (Hutchins, Cloppert, & Amin, 2011), hecho que representa un inmenso desafío para la PDS y particularmente para las FF. MM. Sin embargo, para contrarrestar este flagelo, la Política de Defensa y Seguridad (2019) propone lo siguiente:

Parte de una visión de seguridad que va más allá de la desarticulación de grupos criminales y de economías ilícitas. Tiene como objeto atender los intereses nacionales, consolidar la vigencia de la ley en todo el territorio nacional, fortalecer la legitimidad democrática de manera permanente. (Colombia, Ministerio de Defensa Nacional, 2019, p. 9)

Otro factor asociado a las amenazas latentes en la frontera colombo-venezolana es el alto grado de incertidumbre, dada la dificultad de identificar de manera premeditada y fiable los mecanismos y procedimientos apropiados para neutralizar las coacciones criminales respecto a las dinámicas y desafíos en materia de SDN, en especial, cuando las defensas, mecanismos y estrategias disponibles para los estados no logran sobreponerse a la naturaleza de los desafíos que deben enfrentar.

6 Ver United States Department of Defense, *Quadrennial Defense Review*, sección II, "The global security environment" 1997, o United States Department of Defense, *Annual Report of the Secretary of Defense to the President and the Congress*, February 1995.

No obstante, cualquier hecho que atente contra la seguridad en cualquier punto geográfico del planeta puede ser causal de riesgo para la seguridad internacional, por cuanto las experiencias conseguidas con los distintos conflictos mundiales nos permitieron entender que la seguridad es un asunto de interés internacional. En ese contexto, los Estados propenden a cooperar y asumir obligaciones conjuntas en defensa de la seguridad y paz globales, ya que se parte del hecho de que se está expuesto a un enemigo difuso, cuyo margen de poder o equilibrio militar⁷ resulta difícil de identificar (Williams, 2012).

Otra realidad es observable desde la asociación de Estados aliados en materia de seguridad, a partir de la cual cobran vigencia los *partnerships*, las alianzas de seguridad y los mecanismos de seguridad colectiva-cooperativa como hechos unificadores de esfuerzos para neutralizar las amenazas y fuentes de riesgo emergentes. Entre tanto, el análisis estratégico en defensa y seguridad internacional, bajo el paraguas de la teoría realista de las relaciones internacionales, asume que la seguridad, estabilidad y control de la frontera debe darse mediante el uso de la fuerza militar (Buzan & Hansen, 2009; Cubides-Cárdenas, Sierra-Zamora & Núñez, 2017).

Aunado a la doctrina internacional, en *Contemporary security studies* (Collins, 2016) se observa una relación, frente a situaciones que indudablemente están inmersas en las agendas de defensa y seguridad, de tal manera que la diplomacia coercitiva; el terrorismo; el tráfico y comercio ilegal de armas nucleares y químicas; el desplazamiento forzado; el crimen organizado internacional; y el tráfico de personas se incluyen en el portafolio de amenazas latentes. De igual forma, el informe *Global risks* agrega como amenazas a la seguridad las siguientes:

Los desequilibrios fiscales crónicos, la severa desigualdad de ingresos, la extrema inestabilidad de los precios de la agricultura y la energía, el aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero, la urbanización descontrolada, el mal uso de tierras y aguas, el terrorismo, la corrupción, los Estados fallidos, el fracaso de las políticas antidrogas, la crisis en el suministro de agua y alimentos y los ataques cibernéticos, entre otros. (“WEF: una severa desigualdad”, 2013)

En consecuencia, en un concepto genérico de seguridad deben contemplarse las amenazas y las fuentes de riesgo que atentan contra el Estado, la población, las regiones, la integridad física, el patrimonio económico, la convivencia y estabilidad social (Finel, 1999). En ese sentido, los argumentos neorrealistas encuentran justificación en que la preocupación en defensa y seguridad estatal no deben estar centrados en amenazas mili-

7 En lo que hace referencia a operaciones militares multilaterales y, más aun, a la creación de fuerzas a disposición de las naciones, esta afirmación es relativa. La experiencia de estos años, desde el inicio de los noventa, muestra que las propuestas de fortalecimiento del organismo —como las que formulara el anterior secretario general Boutros Boutros-Ghali en “Global leadership after the Cold War”, *Foreign Affairs*, 75(2), 1996, 86-98, y en su Agenda para la Paz de 1992 (*An Agenda for Peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peacekeeping*, “Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992”)— no tuvieron eco en los países más poderosos.

tares, sino que debe prevalecer una preocupación por entender “qué o quién debería ser protegido y frente a qué amenazas” (Krause & Williams, 1996, p. 230).

Por su parte, las FF. MM. entienden el rol que se debe asumir para consolidar y controlar la frontera con miras a restablecer la seguridad que hoy se encuentra amenazada. En tal virtud, se abre el espectro de seguridad en un enfoque amplio, con miras a neutralizar los GAO, los GDO y demás delitos transnacionales (Colombia, Ministerio de Defensa Nacional, 2019).

También es cierto que las FF. MM., conscientes de su misión constitucional, al amparo y cumplimiento de la PDS (2019), y conscientes de que la principal amenaza a la seguridad está en la frontera como una zona “vacía de institucionalidad o con institucionalidad precaria”, tienen la convicción y fortaleza para erradicar el accionar criminal y consolidar la presencia institucional. Esto ha de hacerse a través de una visión multidimensional de seguridad, en la que todos los actores e instituciones estatales se integren en beneficio de un bien común que permita fortalecer el espíritu nacionalista, que en la frontera resulta esquivo. Es por ello que

Uno de los principales focos de la Política es el desmantelamiento de las economías ilícitas logrando afectar la cadena de valor y todas las actividades con ella relacionadas, al igual que los bienes y riquezas acumuladas producto del delito (...). La disrupción de los negocios ilícitos trasciende la tradicional forma de enfrentar dichos fenómenos que se concentra en capturar las cabezas de los aparatos delincuenciales, dejando intacta la infraestructura y redes que soportan la continuidad de tales actividades. La Política busca afectar estructuralmente los negocios ilícitos para hacerlos inviables. (Colombia, Ministerio de Defensa Nacional, 2019, p. 39)

El rol de las Fuerzas Militares permitirá recuperar y consolidar el control territorial de la frontera colombo-venezolana, hecho que logrará “superar la estabilidad estática que se consigue inicialmente con la intervención militar y convertirla en estabilidad dinámica”. De esta forma, la seguridad en la frontera será una realidad de estabilidad perceptible a través del cambio económico y social. Bajo la protección de las Fuerzas Militares, las autoridades civiles e instituciones gubernamentales realizarán las tareas de consolidación que abrirán paso a un desarrollo sostenible (Ramírez, 2011).

Conclusión

La frontera nororiental colombiana ha sido un territorio marginal en el que la política de fronteras y la escasa presencia estatal se evidencia únicamente con la presencia de las FF. MM. Si bien los conceptos de globalización relativizan el concepto de frontera desde visiones eminentemente comerciales posmodernistas, también la exponen a una dinámica de delincuencia tribal en el marco del neoinstitucionalismo. La realidad es que la exposición permanente a amenazas y fuentes de riesgo ha trascendido al punto de que el concepto de frontera se revitaliza, cobrando vigencia desde la óptica de defensa y seguridad, puesto que

hoy la frontera en un espacio geográfico estratégico de connotación internacional, en el que las FF. MM. están llamadas a cumplir su rol garantista de integridad y defensa estatal.

Tras la marginalidad y exclusión de la frontera nororiental de Colombia por parte del Estado, la criminalidad se ha diseminado a niveles exponenciales y ha llegado al punto de edificarse un emporio de ilegalidad consolidado a través de economías ilícitas alimentadas por secuestros, extorsiones, narcotráfico, lavado de activos, contrabando, tráfico de armas, trata de personas y explotación ilegal de recursos naturales, entre otros factores de inestabilidad. Todo ello se ha gestado al amparo de los GAO, los GDO y los GDR, que mantienen una dinámica delictiva degradada, que ha evidenciado que el concepto de seguridad no se puede seguir entendiendo a la luz de las teorías contractualistas del siglo XVIII.

Las manifestaciones de inseguridad y debilidad institucional del gobierno socialista de Nicolás Maduro constituyen uno de los principales factores de inestabilidad fronteriza. Además, el Estado bolivariano ha militarizado la frontera con pretensiones expansionistas (registradas en la Constitución bolivariana de 1999), hechos de provocación que no solo atentan contra la seguridad y estabilidad regionales, sino que también le han permitido a los GAO sobrepasar la frontera y refugiarse en territorio venezolano. Aunado a lo anterior, están los intereses de Rusia y China en apoyar un “gobierno canalla”, convertido en un detonante bélico que amenaza la paz mundial. Precisamente, estos hechos han convertido la frontera en un lugar de atención y preocupación para la comunidad internacional, que ve en este coctel delincuencia una amenaza potencial a la seguridad y estabilidad regionales. Los Estados suramericanos históricamente se han alineado con la preservación de la paz y la convivencia pacífica, como garantes de los postulados de la Organización de las Naciones Unidas, sin embargo, las patologías y la fenomenología delictiva fronteriza se resisten a mantener la balanza de la convivencia pacífica equilibrada.

Si bien es cierto que la globalización causa efectos colaterales en la porosidad de las fronteras, las FF. MM. no han caído en el error de ser simplemente espectadores de las peligrosidades que encierran las amenazas fronterizas, sino que permanentemente centran sus esfuerzos en el despliegue de acciones conjuntas e interoperabilidad para edificar e implementar herramientas, estrategias y acciones contra los agentes que nutren la ilegalidad.

La frontera colombo-venezolana no es ajena a la irreductibilidad que existe en estas zonas limitantes de soberanía. Por el contrario, conserva las características que permean los elementos esenciales del Estado, el territorio, la población y el sistema de gobierno, frente a lo cual la política, la economía, la sociedad y la cultura son determinantes en la construcción y consolidación de un concepto unificado de SDN, más aún cuando la realidad demuestra que la frontera históricamente ha sido una zona geográfica periférica alejada de la política central. Dicho en otras palabras, en la frontera la percepción de Estado es difusa y ambigua, salvo acciones muy puntuales recientes producto de la misma dinámica y conflictividad fronteriza.

En el contexto histórico se entendía la frontera como una zona periférica de poca importancia, dado el nivel de hermandad y respeto mutuo por los principios regidos por el derecho internacional público, la seguridad colectiva y la no intervención en asuntos de carácter interno, pero el cambio del sistema político en algunos Estados de la región, el sentimiento antihegemónico y la fragmentación ideológica lograron alterar la balanza de poder regional y cuando las amenazas atentan contra la SDN, los principios tienden a relativizarse y degradarse.

Adicionalmente, la SDN no debe concentrarse en una política gubernamental o en la misión que tienen las FF. MM. de salvaguardar la seguridad e integridad territorial. El concepto de defensa y seguridad debe partir de una acción de corresponsabilidad ciudadana e institucional; todos somos garantes de la seguridad, por lo tanto, la defensa es un deber asociado a la nacionalidad y a la defensa de la paz mundial. Hoy, prevalece un nuevo concepto de seguridad, de manera que el deber se orienta a denegar el accionar de los GAO y los GDO, lo cual significa atacar las economías ilícitas y, conjuntamente, implementar una política de seguridad multidimensional que represente los intereses nacionales, asegure el Estado de derecho, vigorice la legitimidad democrática de las instituciones, promueva, cumpla y garantice el respeto de los derechos humanos (Cubides-Cárdenas, Suárez, & Sierra-Zamora, 2018; Cubides-Cárdenas, Sierra-Zamora, Caldera, Ávila, & Sepúlveda, 2018) y se convierta en el motor de la transformación estructural de la frontera. Solo de esta forma se logra garantizar la hegemonía territorial, y la PDS es un instrumento que representa los intereses nacionales e internacionales de convivencia, paz y estabilidad regional y global (Fernández-Orsorio, 2019).

Agradecimientos

Los autores desean agradecer a la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto” por su apoyo en la realización de este artículo.

Declaración de divulgación

Los autores declaran que no existe ningún potencial conflicto de interés relacionado con el artículo. Este expone los resultados de investigación del proyecto titulado “Estrategia nacional. Por una política de Seguridad y Defensa a la vanguardia de las amenazas contemporáneas” del Grupo de Investigación Masa Crítica, registrado con el código COL0123247 y vinculado a la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”.

Financiamiento

Este proyecto de investigación fue financiado por la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto” mediante Acta 1941 del 5 de diciembre del 2018.

Sobre los autores

Cipriano Peña Chivatá es docente investigador del Departamento de Estrategia de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”. Coordinador de la línea de investigación Geopolítica, Estrategia y Seguridad Hemisférica. Especialización en Seguridad y Defensa Nacional y Especialización en Administración de la Seguridad. Magíster en Negocios y Relaciones Internacionales. Magíster en Fortalecimiento de la Democracia. Profesor de la Universidad Militar Nueva Granada. Docente por intercambio en la Universidad San Buenaventura. Investigador del Grupo de Investigación Masa Crítica. <https://orcid.org/0000-0002-5922-5023> - Contacto: cipriano.pena@esdegue.edu.co

Paola Alexandra Sierra-Zamora es abogada de la Universidad Católica de Colombia. Magíster en Derechos Humanos, Democracia y Justicia Internacional por la Universidad de Valencia en España. PhD (c.) en Derechos Humanos, Democracia y Justicia Internacional por esta misma casa de estudios. Gestora de investigación del Centro de Estrategia de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”. Perteneció al Grupo de Investigación en Capacitación Militar de la Escuela de Armas Combinadas del Ejército. <https://orcid.org/0000-0002-3146-7418> - Contacto: paola.sierra@esdegue.edu.co

Juan Carlos Hoyos Rojas es abogado. PhD (c.) en Bioética. Magíster en Derecho Público Militar. Magíster en Educación. Gestor académico y administrativo de la Maestría en Derecho Procesal Penal en la Universidad Militar Nueva Granada. Docente de posgrados en varias instituciones de educación superior. Docente investigador de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”. Asesor jurídico del Ministerio de Defensa Nacional. <https://orcid.org/0000-0002-9133-246X> - Contacto: juan.hoyos@esdegue.edu.com

Referencias

- Agnew, J. A. (2006). Entre la geografía y las relaciones. *Tabula Rasa*, 5, 85-98.
- Aguirre, K. (2011). El tráfico de armas en Colombia: una revisión desde los orígenes a los destinos. *Urvio. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 10, 36-59. <https://doi.org/10.17141/urvio.10.2011.1142>
- Álvarez Calderón, C., & Rodríguez Beltrán, C. (2018). Ecosistemas criminales. *Revista Científica General José María Córdova*, 16(24), 1-30. <https://doi.org/10.21830/19006586.352>
- Ávila, F., León, S., & Ascanio, E. (2013). *La frontera caliente entre Colombia y Venezuela*. Colombia: Penguin Random House.
- Ávila, A., Suárez, J., Sánchez, D., & Ramírez, M. (2017). *El subsistema fronterizo de Colombia: lugar estratégico de los mercados ilegales*. Ecuador: Flacso.
- Brandes, L. (2019). *El conflicto venezolano y su dimensión internacional*. Recuperado de <https://www.cetri.be/El-conflicto-venezolano-y-su?lang=fr>
- Bermúdez, A. (2019). Guaidó y la crisis en Venezuela: ¿puede acabar en un choque entre China, Rusia y EE.UU.? *BBC: News*. Recuperado de bbc.com/mundo/noticias-america-latina-47007022
- Buzan, B., & Hansen, L. (2009). *The evolution of international security studies*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Cañizáres, W., & Niño, E. (2017). *Una mirada local al crimen organizado en la frontera colombovenezolana. Cúcuta: Fundación Progresar; Capítulo Norte de Santander; Observatorio de Derechos Humanos y Violencia Social y Política*. Recuperado de <https://es.scribd.com/document/370047940/Una-mirada-local-al-crimen-organizado-en-la-frontera-colombo-venezolana>
- Cavelty, M. D., & Balzacq, T. (2016). *Routledge handbook of security studies*. USA: Routledge.
- Collins, A. (2016). *Contemporary security studies*. Oxford: Oxford University Press.
- Colombia, Ministerio de Defensa Nacional. (2019). *Política de Defensa y Seguridad para la legalidad, el emprendimiento y la equidad PDS*. Bogotá: Ministerio de Defensa Nacional.
- Colombia, Presidencia de la República. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá: Legis Editores.
- Cubides-Cárdenas, J., Sierra-Zamora, P., Caldera Infante, J. E., Sepúlveda López, M., & Ávila Hernández, F. M. (Eds.). (2018). *Justicia constitucional en Colombia: codificación del derecho procesal constitucional*. Colombia: Ediciones Ciencia y Derecho.
- Cubides-Cárdenas, J. A., Sierra-Zamora, P. A., Calixto Ortiz, D. A., & Pabón Caballero, N. (2019). Terrorismo por parte de las FARC-EP y políticas públicas orientadas a la seguridad nacional en Colombia durante 1990-2000. *Revista Científica General José María Córdova*, 17(26), 309-325. <https://doi.org/10.21830/19006586.404>
- Cubides-Cárdenas, J., & Sierra-Zamora, P. A. (2018). *Reparación integral de las víctimas en la justicia transicional: historia, debate y actualidad dentro del acuerdo de paz firmado por el gobierno de Colombia y las FARC-EP*. Universidad la Gran Colombia: Bogotá.
- Cubides-Cárdenas, J., Sierra-Zamora, P. A., & Mejía-Azuero, J. C. M. (2018). Reflexiones en torno a la Justicia Transicional en Colombia: Fuerzas Armadas, víctimas y posacuerdo. *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 23(2), 11-24.
- Cubides-Cárdenas, J., Sierra-Zamora, P., & Núñez, M. D. (2017). El Fuero Militar en el derecho colombiano y en el derecho ecuatoriano. En J. Cubides-Cárdenas (Ed.), *El fuero militar: justicia interamericana y Operaciones para el Mantenimiento de la Paz*. Bogotá D.C.: Sello Editorial ESMIC.
- Cubides-Cárdenas, J., Suárez, J. S., & Sierra-Zamora, P. A. (2018). El derecho internacional humanitario y la corte interamericana de derechos humanos en la protección de los derechos de verdad y justicia a las víctimas del conflicto armado interno colombiano. En J. Cubides-Cárdenas, & A. Fajardo (Coords.), *Cuestiones dialécticas en torno a los derechos humanos y la paz*. Brasil: Instituto Memoria Editora & Projetos Culturais.
- Dalacoura, K. (2012). The 2011 uprisings in the Arab Middle East: Political change and geopolitical implications. *International Affairs*, 88(1), 63-79.
- Dinstein, Y. (2019). *The international law of belligerent occupation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Eder, K. (2006). Europe's borders: The narrative construction of the boundaries of Europe. *European Journal of Social Theory*, 9(2), 255-271.
- Ellis, E. (2017). *El impacto migratorio y de seguridad en Colombia por el colapso de Venezuela*. Recuperado de <http://bit.ly/2kM8pf7>
- Fernández, H. A. (2017). Scope of the internal crisis of Venezuela in Colombia. *Triarius*, 1(19), 4-6.
- Fernández-Osorio, A. (2019). La implementación del Acuerdo de Paz con las FARC-EP: un estudio comparado desde la experiencia internacional. *Análisis Político*, 32(95), 104-124. <https://doi.org/10.15446/anpol.v32n95.80977>
- Finel, B. (1999). *New thinking about security? Analytical pitfalls and applications to the Americas*. Recuperado de <http://bit.ly/2m6CC8C>.
- García Pinzón, V. (2015). Territorios fronterizos: agenda de seguridad y narcotráfico en Chile, el Plan Frontera Norte. *Estudios Internacionales (Santiago)*, 47(181), 69-93.

- Garduño, E. (2003). Antropología de la frontera, la migración y los procesos transnacionales. *Frontera Norte*, 15(30), 65-89.
- Green, L. C. (2018). *The contemporary law of armed conflict*. Manchester: Manchester University Press.
- Hutchins, E., Cloppert, M. J., & Amin, R. M. (2011). Intelligence-driven computer network defense informed by analysis of adversary campaigns and intrusion kill chains. *Leading Issues in Information Warfare & Security Research*, 1(1), 1-80.
- Jácome, F. (2006). *Venezuela 2006: avances en la doctrina de seguridad y sus impactos regionales*. Caracas: Ildis.
- Jiménez Aguilar, C. (2008). La frontera colombo-venezolana: una sola región en una encrucijada entre dos estados. *Reflexión Política*, 10(20), 258-272.
- Jones, R. (2012). *Border walls: Security and the war on terror in the United States, India, and Israel*. UK: Zed Books Ltd.
- Krause, K., & Williams, M. C. (1996). Broadening the agenda of security studies: Politics and methods. *Mershon International Studies Review*, 40(Supp. 2), 229-254.
- Machado, L., Reyes Novaes, A., & Rego Monteiro, L. (2009). Building walls, breaking barriers: Territory, integration and the rule of law in frontier zones. *Journal of Borderlands Studies*, 24(3). <https://doi.org/10.1080/008865655.2009.9695742>
- Miron, M. (2019). La guerra irregular, insurgencias y cómo contrarrestarlas. *Revista Científica General José María Córdova*, 17(27), 457-480. <https://doi.org/10.21830/19006586.497>
- Newman, D. (2006). The lines that continue to separate us: Borders in our “borderless” world. *Progress in Human Geography*, 30(2), 143-161.
- Novaes, A. (2015). Map art and popular geopolitics: Mapping borders between Colombia and Venezuela. *Geopolitics*, 20(1), 121-141.
- Peña Chivatá, C., & Díaz, D. (2019). *El poder y la estrategia militar para la negociación e implementación de los acuerdos de paz en Colombia*. Colombia: Escuela Superior de Guerra.
- Pinzón, V. G. (2015). Estado y frontera en el norte de Chile. *Estudios Fronterizos*, 16(31), 117-148.
- Ramírez, S. (2011). Civil society peacebuilding on Colombia's borders. *Accord. An International Review of Peace Initiatives*, 22, 59-62.
- Robledo, J. E. (2016). *La corrupción en el poder y el poder de la corrupción en Colombia*. Colombia: Penguin Random House.
- Rodríguez, R. F., & Ito, J. C. (2016). La frontera colombo-venezolana: dos visiones divergentes. En Andrés Molano-Rojas (Ed.), *Fronteras en Colombia como zonas estratégicas: análisis y perspectivas*. Bogotá, D.C.: Fundación Konrad Adenauer en Colombia.
- Rueda Uribe, E. (2017). *Análisis problemáticas de seguridad en la frontera entre el departamento de Norte de Santander y la República Bolivariana de Venezuela Periodo 2015-2016* (Tesis de pregrado). Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá D.C., Colombia.
- Sánchez de Rojas Díaz, E. (2016). Las fronteras “porosas” de Sudamérica: ¿líneas divisorias o áreas de cooperación? *Documento de Análisis*, 39, 1-26.
- Sierra Zamora, P. A. (2018). *La tutela de los derechos humanos en situaciones de postguerra: el caso colombiano*. Bogotá: Sello Editorial ESMIC.
- Sierra-Zamora, P., & Gil-Osorio, J. (2019). El Ejército nacional y las reglas de enfrentamiento relativas al uso de la fuerza: la asistencia militar cuando se presente un hecho fronterizo y no exista intención hostil. *Revista Exégesis*, 60, 1-24.
- Singh, V. V., & Wang, J. (2015). Nano/micromotors for security/defense applications. A review. *Nanoscale*, 7(46), 19377-19389. <https://doi.org/10.1039/c5nr06254c>

- Stella, F. M. (2014). *La estructura orgánica y los niveles de dependencia de las Fuerzas de Operaciones Especiales del Ejército Argentino a la luz de los nuevos ambientes operacionales y su necesaria evolución hacia una dependencia de un Comando Conjunto de Operaciones*. Buenos Aires: Escuela Superior de Guerra.
- Tapia, M. (2012). Frontera y migración en el norte de Chile a partir del análisis de los censos de población. Siglos XIX- XXI. *Revista de Geografía Norte Grande*, 53, 177-198.
- Thornton, R. (2011). Counterterrorism and the neo-liberal university: Providing a check and balance? *Critical Studies on Terrorism*, 4(3), 421-429, <https://doi.org/10.1080/17539153.2011.623419>
- Thornton, R. (2015). The changing nature of modern warfare. *The RUSI Journal*, 160(4), 40-48, <https://doi.org/10.1080/03071847.2015.1079047>
- Torrijos Rivera, V., & Abella Osorio, J. (2018). El comportamiento de las FARC tras la firma de los acuerdos de La Habana. *Revista Científica General José María Córdova*, 16(24), 31-60. <https://doi.org/10.21830/19006586.342>
- Torrijos Rivera, V., & Pérez Carvajal, A. (2013). Repensando la teoría de la polaridad. Una aproximación al papel de Colombia en América Latina. *Revista Científica General José María Córdova*, 11(11), 29-66. <https://doi.org/10.21830/19006586.203>
- Villafuerte, D. (2009). La centralidad de las fronteras en tiempos de mundialización. *Comercio Exterior*, 59(9), 693-709.
- Vitelli, M. G. (2018). Comunidad e identidad en la cooperación regional en defensa: entendimientos en conflicto sobre pensamiento estratégico en el Consejo de Defensa Sudamericano. *Capa-Revista da Egn*, 22(2), 233-260.
- WEF: una severa desigualdad de ingresos es lo que más amenaza a la economía global. (2013). *Gestión*. Recuperado de <https://gestion.pe/economia/wef-severa-desigualdad-ingresos-amenaza-economia-global-27294-noticia/>
- West, N. (2015). *Historical dictionary of international intelligence*. USA: Rowman & Littlefield.
- Williams, P. D. (2012). *Security studies: An introduction*. New York: Routledge.