

REVISTA **SEGURIDAD Y PODER TERRESTRE**

Security and Land Power Journal

Vol 1, Nº 2, octubre- diciembre, 2022

Vol 1, Nº 2, October – December, 2022



CEEPEP

CENTRO DE ESTUDIOS
ESTRATÉGICOS DEL
EJÉRCITO DEL PERÚ

REVISTA
SEGURIDAD
Y PODER
TERRESTRE

Security and Land Power Journal

Vol 1, N° 2, octubre - diciembre, 2022

Vol 1, N° 2, October - December, 2022

CEEPE CENTRO DE ESTUDIOS
ESTRATÉGICOS DEL
EJÉRCITO DEL PERÚ

REVISTA **SEGURIDAD Y PODER TERRESTRE**

Vol 1, N° 2, octubre – diciembre 2022

© Ejército del Perú

Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú
Av. Chorrillos, Primera Cuadra, Chorrillos, Lima, Perú.

E-mail: cecep@cecep.mil.pe

Teléfono: +51 969 005 832 (horario de oficina)

Edición: Octubre 2022

La Revista Seguridad y Poder Terrestre es una publicación de investigación académica del Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú (CEEEP), la cual pretende abordar el análisis, la discusión y la generación de ideas en aspectos relacionados a la Seguridad, la Defensa y la Profesión Militar. Publica artículos de investigación –en español o inglés– que tengan el carácter de inéditos y originales, y que se enfoquen en las cuatro áreas de estudio del CEEEP: (1) Evaluación Estratégica, (2) Anticipación Estratégica, (3) Arte Estratégico y Poder Terrestre, y (4) Liderazgo Estratégico y Gestión Institucional. Los artículos son evaluados por pares externos, bajo el sistema doble ciego.

La periodicidad de la Revista Seguridad y Poder Terrestre es trimestral, publicándose –tanto en su soporte físico como en su versión digital– durante el primer mes del periodo correspondiente. En ese sentido, el primer periodo de publicación de la revista abarca de enero a marzo, el segundo de abril a junio, el tercero de julio a septiembre, y el cuarto de octubre a diciembre. El público al que se dirige la revista es principalmente: (1) investigadores en Seguridad y Defensa, (2) profesionales en ciencias militares, así como (3) académicos y funcionarios interesados en asuntos de Seguridad y Defensa Nacional.

La versión electrónica de la Revista Seguridad y Poder Terrestre está disponible en
<https://revistas.cecep.mil.pe>

Diseño y diagramación: Cesar Miranda | contacto: info@elypsis.pe

Traducción: Claudia Iwasaki Jiménez Veiga

Coordinador editorial: Hugo Jorge Bernabé Moreno

Directivos:

- Coronel EP Paul Eduardo Vera Delzo, Director del CEEEP
- Coronel EP Reynaldo Adrián Muñoz Bastidas, Sub director del CEEEP
- Coronel EP Jaime Rodríguez Simón, Jefe del Dpto. de Análisis e Investigación Estratégico del CEEEP
- Mayor EP Jefree Cesar Vásquez Gallegos, Jefe de la Sección Publicaciones del CEEEP

El contenido de los artículos publicados en la Revista Seguridad y Poder Terrestre corresponde exclusivamente al pensamiento de los autores y es de su absoluta responsabilidad. Las posturas y las aseveraciones aquí presentadas son resultado de un ejercicio académico e investigativo que no representa –necesariamente– la posición oficial, ni la institucional del Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú (CEEEP), ni del Ejército del Perú, ni del Ministerio de Defensa del Perú.

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2022–04890

ISSN: 2955–8018 (Impresa)

ISSN: 2810–899X (En línea)

SECURITY AND LAND POWER JOURNAL

Vol 1, N° 2, October – December 2022

© Peruvian Army

Peruvian Army Center for Strategic Studies

Chorrillos Avenue, First Block, Chorrillos, Lima, Perú.

E-mail: cecep@cecep.mil.pe

Telephone: +51 969 005 832 (office hours)

Edition: October 2022

The Security and Land Power Journal is an academic research publication of the Peruvian Army Center for Strategic Studies (CEEPP) which aims to address the analysis, discussion, and generation of ideas in aspects related to Security, Defense, and the Military Profession. It publishes research articles – in Spanish and English – both unpublished and original that focus on the four fields of study of the Peruvian Army Center for Strategic Studies (CEEPP): (1) Strategic evaluation (2) Strategic anticipation (3) Strategic Art and Land Power, and (4) Strategic leadership and Institutional management. The articles are evaluated by a double-blind peer review.

The periodicity of the Security and Land Power Journal is quarterly, being published – both in its physical format and in its digital version– during the first month of the corresponding period. In this sense, the first period of publication of the journal runs from January to March, the second from April to June, the third from July to September, and the fourth from October to December. The target audience of the Security and Land Power Journal is mainly: (1) Security and Defense investigators, (2) Professionals in Military Sciences as well as (3) Academics and Officials interested in Security Issues and National Defense.

The electronic version of the Security and Land Journal is available at
<https://revistas.cecep.mil.pe>

Design and layout: Cesar Miranda | contact: info@elypsis.pe

Translation: Claudia Iwasaki Jiménez Veiga

Editorial coordinator: Hugo Jorge Bernabé Moreno

Directivos:

- Colonel Paul Eduardo Vera Delzo, Director of the CEEPP
- Colonel Reynaldo Adrián Muñoz Bastidas, Deputy director of the CEEPP
- Colonel Jaime Rodríguez Simón, Head of the Strategic Analysis and Research Department of the CEEPP
- Major Jefree Cesar Vásquez Gallegos, Head of the Publications Section of the CEEPP

The content of the articles published in the Security and Land Power Journal corresponds exclusively to the thoughts of the authors and is their absolute responsibility. The positions and assertions presented here are the result of an academic and investigative exercise that does not necessarily represent the official position, nor the institutional position of the Peruvian Army Center for Strategic Studies (CEEPP), nor of the Peruvian Army, nor of the Ministry of Defense of Peru.

Made the legal deposit in the National Library of Peru N° 2022-04890.

ISSN: 2955-8018 (Print)

ISSN: 2810-899X (Online)

Equipo Editorial de la Revista Seguridad y Poder Terrestre

Editores

Paul Eduardo Vera Delzo

Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú

Julio Alberto Rincón Effio

Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú

Comité Editorial

Carlos Echeverría Jesús

*Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado –
Universidad Nacional de Educación a Distancia*

Robert Evan Ellis

Strategic Studies Institute – U.S. Army War College

Farid Kahhat Kahatt

Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú

Andrés González Martín

Instituto Español de Estudios Estratégicos

Carlos Malamud Rikles

Real Instituto Elcano

Román D. Ortiz

Universidad Francisco de Vitoria

Carlos Alberto Ospina Ovalle

*Instituto de Estudios Geoestratégicos y Asuntos Políticos –
Universidad Militar Nueva Granada*

Comité Científico

Edgardo Mercado Neumann

Pontificia Universidad Católica del Perú

Vicente Torrijos Rivera

*Centro de Estudios Estratégicos sobre Seguridad y Defensa Nacional –
Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”*

Ivan Vivanco Aquino

Universidad Nacional Mayor de San Marcos

Editorial Team of the Security and Land Power Journal

Editors

Paul Eduardo Vera Delzo
Peruvian Army Center for Strategic Studies

Julio Alberto Rincón Effio
Peruvian Army Center for Strategic Studies

Editorial Committee

Carlos Echeverría Jesús
*General Gutiérrez Mellado University Institute –
National University of Distance Education*

Robert Evan Ellis
Strategic Studies Institute – U.S. Army War College

Farid Kahhat Kahatt
Peruvian Army Center for Strategic Studies

Andrés González Martín
Spanish Institute for Strategic Studies

Carlos Malamud Rikles
Elcano Royal Institute

Román D. Ortiz
Francisco de Vitoria University

Carlos Alberto Ospina Ovalle
*Institute for Geostrategic Studies and Political Affairs –
Military University of New Granada*

Scientific Committee

Edgardo Mercado Neumann
Pontifical Catholic University of Peru

Vicente Torrijos Rivera
*Center for Strategic Studies on Security and National Defense –
High School of War “General Rafael Reyes Prieto”*

Ivan Vivanco Aquino
National University of San Marcos

CONTENIDO

Introducción	12
<i>Introduction</i>	<i>16</i>

EVALUACIÓN ESTRATÉGICA STRATEGIC EVALUATION

El Juego Estratégico de Argentina Frente a los Intereses de China y Estados Unidos	22
<i>Argentina's Strategic Game Facing China's and U.S. Interests</i>	<i>38</i>

María Ana Leal

Crimen Organizado Transnacional en la Triple Frontera entre Brasil, Colombia y Perú	54
<i>Transnational Organized Crime in the Triple Border between Brazil, Colombia and Peru</i>	<i>78</i>

Juan Carlos Aristizábal González

Grupos Armados Organizados Residuales y Amenazas Transfronterizas en el Alto Putumayo	100
<i>Residual Organized Armed Groups and Cross-Border Threats in Alto Putumayo</i>	<i>110</i>

Manolo Eduardo Villagra

ANTICIPACIÓN ESTRATÉGICA STRATEGIC ANTICIPATION

Una Mirada Preliminar desde Washington al Nuevo Rumbo de Colombia y a los Retos de Seguridad	122
<i>A Preliminary Look from Washington at Colombia's New Direction and Security Challenges</i>	<i>150</i>

R. Evan Ellis

ARTE ESTRATÉGICO Y PODER TERRESTRE **STRATEGIC ART** **AND LAND POWER**

Armas Autónomas Letales: Medios de Defensa y Ataque

178

Lethal Autonomous Weapons: Means of Defense and Attack

188

Adolfo Arreola Garcia

LIDERAZGO ESTRATÉGICA Y GESTIÓN **INSTITUCIONAL** **STRATEGIC LEADERSHIP AND INSTITUTIONAL** **MANAGEMENT**

Reflexión Sobre el Futuro de la Transformación Militar

200

Reflection on the Future of the Military Transformation

218

Jaime Guillermo García Covarrubias

INTRODUCCIÓN

El Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú (CEEEP) presenta la segunda edición de su “*Revista Seguridad y Poder Terrestre*,” la cual pretende abordar el análisis, la discusión y la generación de ideas en aspectos relacionados a la Seguridad, la Defensa y la Profesión Militar. Esta revista –de edición trimestral– publica artículos de investigación que tengan el carácter de inéditos y originales, y que se enfocan en las cuatro áreas de estudio del CEEP: (1) Evaluación Estratégica, (2) Anticipación Estratégica, (3) Arte Estratégico y Poder Terrestre, y (4) Liderazgo Estratégico y Gestión Institucional. La presente edición recopila seis artículos de reconocidos colaboradores nacionales e internacionales y para asegurar la calidad, los artículos son evaluados por pares externos, bajo el sistema doble ciego. Adicionalmente y a partir de esta edición, los artículos serán publicados tanto en castellano como en inglés, de esta manera buscaremos ampliar nuestra lectoría e invitar a los interesados dentro y fuera del país a leer nuestros análisis. Este esfuerzo será recompensado siempre que se genere una verdadera reflexión sobre los temas que tratamos en cada edición.

En la primera parte de esta publicación, referida a *Evaluación Estratégica*, la magíster María Ana Leal, en el artículo titulado “*El Juego Estratégico de Argentina Frente a los Intereses de China y Estados Unidos*,” señala que los intereses de las grandes potencias económicas y militares determinan –y hasta condicionan– muchas de las dinámicas y decisiones de países medianos como Argentina, y lo seguirán haciendo en el marco de un determinado margen de autonomía que podrán ir adquiriendo dichos Estados a través de acciones inteligentes. De acuerdo a la autora, es posible redefinir una política exterior y de defensa nacional a partir de la prevalencia de una cultura estratégica que no necesariamente comparta los lineamientos y preferencias del país que concentra el mayor poder mundial, con todo lo que ello implica. Adicionalmente, el Coronel del Ejército Nacional de Colombia, Juan Carlos Aristizábal González, en el artículo titulado “*Crimen Organizado Transnacional en la Triple Frontera entre Brasil, Colombia y Perú*,”

manifiesta que la triple frontera, por sus características y vulnerabilidades, se ha convertido en un área donde convergen organizaciones involucradas en el crimen organizado transnacional (COT). Asimismo, el autor analiza la interacción de los grupos armados organizados y los grupos de delincuencia organizada con el COT, la cual se refuerza a través de economías ilícitas en las fronteras de estos tres países. Adicionalmente, el Teniente Coronel del Ejército del Perú Manolo Eduardo Villagra, en el artículo titulado “*Grupos Armados Organizados Residuales y Amenazas Transfronterizas en el Alto Putumayo*,” indica que durante la última década los cultivos de hoja de coca se han incrementado significativamente en Colombia, siendo los Grupos Armados Organizados Residuales (GAOR) los principales actores involucrados en el tráfico ilícito de drogas en la zona fronteriza entre Perú y Colombia. En ese sentido, en este artículo se analiza el impacto de los GAOR en la seguridad y el desarrollo nacional.

En la segunda parte de esta publicación, referida a *Anticipación Estratégica*, el doctor Robert Evan Ellis, en el artículo titulado “*Una Mirada Preliminar desde Washington al Nuevo Rumbo de Colombia y a los Retos de Seguridad*,” analiza la probable dirección que tomará el gobierno de Gustavo Petro en Colombia en el ámbito de la política económica, de seguridad y exterior, así como los desafíos asociados. Sostiene que la administración probablemente tendrá la voluntad, el personal y el apoyo legislativo para implementar, al menos parcialmente, su agenda de cambio radical.

En la tercera parte de esta publicación, referida a *Arte Estratégico y Poder Terrestre*, el experto en Políticas y Estrategia de Ciberseguridad, Adolfo Arreola García, en el artículo titulado “*Armas Autónomas Letales: Medios de Defensa y Ataque*,” expone que la guerra es una constante en la historia de la evolución humana, siendo considerada como el último recurso para dar fin a una disputa entre dos Estados. Sin embargo, de acuerdo con el marco legal internacional vigente, las partes beligerantes deben restringir el empleo de la fuerza, evitar el uso desproporcionado de la acción militar, y minimizar los daños colaterales.

En la cuarta parte de esta publicación, referida a *Liderazgo Estratégico y Gestión Institucional*, el Brigadier (R) del Ejército de Chile, Jaime Guillermo García Covarrubias, en el artículo titulado “*Reflexión sobre el futuro de la Transformación Militar*,” analiza la esencia de la transformación militar, así como propone una metodología para su mejor comprensión y aplicación a una organización armada. Se sugiere que la transformación militar sea un proceso permanente de adaptación, no solo ante las nuevas formas de conflictos sino también ante los cambios que se producen en el ámbito de la sociedad. Por lo tanto, la comprensión de las tríadas de los ámbitos involucrados en la metodología de análisis adquiere significativa importancia.

Finalmente, el CEEEP espera que estos artículos sean del interés y agrado de los lectores, y fomenten el análisis, la discusión y la generación de ideas en aspectos relacionados a la Seguridad, la Defensa y la Profesión Militar.

INTRODUCTION

The Peruvian Army Center for Strategic Studies (CEEPP) presents the second edition of its “*Revista Seguridad y Poder Terrestre*,” (Security and Land Power Journal) which aims to address the analysis, discussion and generation of ideas in aspects related to Security, Defense and the Military Profession. This quarterly journal publishes research articles that have the character of unpublished and original, and that focus on the four areas of study of the CEEPP: (1) Strategic Evaluation, (2) Strategic Anticipation, (3) Strategic Art and Land Power, and (4) Strategic Leadership and Institutional Management. This edition compiles six articles by renowned national and international collaborators and evaluated by external peers under the double-blind system to ensure quality. Additionally and from this edition on, the articles will be published in both Spanish and English, in this way we will seek to expand our readership and invite those interested inside and outside the country to read our analysis. This effort will be rewarded as long as a true reflection is generated on the topics we deal with in each edition.

In the first part of this publication, referring to *Strategic Evaluation*, the master María Ana Leal, in the article entitled “*The Strategic Game of Argentina Against the Interests of China and the United States*,” points out that the interests of the great economic and military powers determine – and even condition – many of the dynamics and decisions of medium-sized countries such as Argentina, and will continue to do so within the framework of a certain margin of autonomy that these States can acquire through intelligent actions. According to the author, it is possible to redefine a foreign and national defense policy based on the prevalence of a strategic culture that does not necessarily share the guidelines and preferences of the country that concentrates the greatest world power, with all that this implies. Additionally, the Colonel of the National Army of Colombia, Juan Carlos Aristizabal González, in the article entitled “*Transnational Organized Crime in the Triple Border between Brazil, Colombia and Peru*,” states that the triple border, due to its characteristics and vulnerabilities, has become an

area where organizations involved in transnational organized crime (TOC) converge. The author also analyses the interaction of organized armed groups and organized crime groups with the TOC, which is reinforced through illicit economies on the borders of these three countries. Likewise, the Lieutenant Colonel of the Peruvian Army Manolo Eduardo Villagra, in the article entitled “*Residual Organized Armed Groups and Transboundary Threats in Alto Putumayo*,” indicates that during the last decade, coca leaf crops have increased significantly in Colombia, with the Residual Organized Armed Groups (GAOR) being the main actors involved in the illicit drug trade in Colombia, the border area between Peru and Colombia. In this regard, this article analyzes the impact of GAOR on national security and development.

In the second part of this publication, referring to *Strategic Anticipation*, Dr. Robert Evan Ellis, in the article entitled “*A Preliminary Look from Washington to the New Course of Colombia and the Security Challenges*”, analyzes the probable direction that the government of Gustavo Petro will take in Colombia in the field of economic, security and external policy, as well as the associated challenges. He argues that the administration will likely have the will, staff and legislative support to implement, at least partially, its radical change agenda.

In the third part of this publication, referring to *Strategic Art and Land Power*, the expert in Cybersecurity Policies and Strategy, Adolfo Arreola García, in the article entitled “*Lethal Autonomous Weapons: Means of Defense and Attack*,” states that war is a constant in the history of human evolution, being considered as the last resort to end a dispute between two States. However, in accordance with the current international legal framework, the warring parties must restrict the use of force, avoid the disproportionate use of military action, and minimize collateral damage.

In the fourth part of this publication, referring to *Strategic Leadership and Institutional Management*, the Brigadier (R) of the Chilean Army, Jaime Guillermo García Covarrubias, in the article entitled “*Reflection*

on the future of Military Transformation,” analyzes the essence of military transformation, as well as proposes a methodology for its better understanding and application to an armed organization. It is suggested that military transformation be a permanent process of adaptation, not only in the face of new forms of conflict but also in the face of changes that occur in the sphere of society. Therefore, the understanding of the triads of the areas involved in the analysis methodology acquires significant importance.

Finally, the CEEEP hopes that these articles will be of interest and pleasure to readers, and encourage the analysis, discussion and generation of ideas in aspects related to Security, Defense and the Military Profession.



LÍNEA DE INVESTIGACIÓN
RESEARCH LINE

EVALUACIÓN ESTRATÉGICA

STRATEGIC EVALUATION

REVISTA
**SEGURIDAD
Y PODER
TERRESTRE**

CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS
DEL EJÉRCITO DEL PERÚ



ISSN: 2955-8018 (Impresa)

ISSN: 2810-899X (En línea)

REVISTA
**SEGURIDAD
Y PODER
TERRESTRE**

CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS
DEL EJÉRCITO DEL PERÚ

Vol 1, N° 2, octubre - diciembre, 2022, pp. 21-36

DOI: <https://doi.org/10.56221/spt.vii2.13>

ARTÍCULO

El Juego Estratégico de Argentina Frente a los Intereses de China y Estados Unidos

María Ana Leal

 <https://orcid.org/0000-0002-8236-7599>

 marianaleal82@hotmail.com

© Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú 2022. Este es un artículo de acceso abierto, distribuido bajo los términos de la licencia de atribución Creative Commons (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), que permite la reutilización, distribución y reproducción en cualquier medio, siempre que la obra original esté debidamente citada.

El Juego Estratégico de Argentina Frente a los Intereses de China y Estados Unidos

María Ana Leal

Resumen

Los intereses de las grandes potencias económicas y militares determinan —y hasta condicionan— muchas de las dinámicas y decisiones de países medianos como Argentina, y lo seguirán haciendo en el marco de un determinado margen de autonomía que podrán ir adquiriendo dichos Estados a través de acciones inteligentes. En ese sentido, es posible redefinir una política exterior y de defensa nacional a partir de la prevalencia de una cultura estratégica que no necesariamente comparta los lineamientos y preferencias del país que concentra el mayor poder mundial, con todo lo que ello implica. En este artículo se analizan las culturas estratégicas, las percepciones de amenazas y los comportamientos tanto de la República Popular China como de los Estados Unidos en la Argentina a fin de comprender a los actores intervinientes.

Palabras clave: Argentina, República Popular China, Estados Unidos, Cultura Estratégica, Política Exterior.

Introducción

Tras la crisis económica e institucional de la Argentina en el año 2001, empezó a acentuarse un cambio en su política exterior con relación a los Estados Unidos (que ya presentaba grandes limitaciones en las estrategias de influencia en el área de defensa nacional, pero no así en lo económico) y la República Popular China (que ya mostraba un gran crecimiento y una expansión política y económica nunca antes vista en América Latina y el mundo). Este cambio ideológico y político de la dirigencia argentina se reflejó no solo en su política exterior, sino también en su política de defensa nacional y en muchas de sus otras políticas domésticas. Por una parte, dicho viraje se basaba en las experiencias vividas en las décadas de 1960 y 1970 en la Argentina con la instauración de un modelo neoliberal y la Doctrina Monroe que priorizaron los intereses estadounidenses y generaron numerosos efectos adversos en la Argentina. Por otra parte, el mundo presenciaba con asombro el progresivo desarrollo de la República Popular China (RPC), un país de economía

emergente y en un proceso de construcción de poder de carácter global, lo que representaba una oportunidad para el financiamiento internacional, el acceso a nuevos mercados de consumo y el establecimiento de una alianza con la Argentina, a través de visiones e intereses compartidos, así como de un mayor nivel de autonomía política, incluso en el ámbito de la defensa.

El vínculo sino-argentino se empezó a construir con un carácter multidimensional e integral, pero con mayor énfasis en lo económico. En el corto plazo, al país sudamericano le significó la activación económica debido al acceso a nuevos mercados de consumo de productos primarios y agroindustriales, la generación de empleo, el acceso al crédito internacional e inversiones, entre otras mejoras en lo económico, incluyendo la posibilidad de construir un *hard balancing* en materia de defensa a fin de reducir y cambiar la influencia estadounidense en el país.¹ Sin embargo, Estado Unidos observa el avance y la consolidación del poder chino en Argentina y en la región como una creciente amenaza para sus intereses.

En ese contexto, en este artículo se analizan las culturas estratégicas, las percepciones de amenazas y los comportamientos tanto de la RPC como de los Estado Unidos en la Argentina a fin de comprender a los actores intervinientes. Asimismo, considerando las relaciones internacionales (dinámicas e interdependientes) que influyen en diferentes grados en la política argentina, se define la relación entre la estrategia y la política nacional de defensa, así como se exponen las principales características de la nueva alianza sino-argentina y la respuesta estadounidense frente a la misma.

La cultura estratégica de los Estados y la definición de su política exterior

Dentro de la esfera de las relaciones internacionales, parte de las conductas, percepciones y normas de los países son explicadas

1 Patricio Narodowski y M. Federico Zapata, "América Latina y el ascenso Chino. Un ejercicio de geopolítica periférica y realismo estratégico" en Memorias del 12.º Encuentro Geográfico de América Latina (EGAL12), SEDICI Universidad Nacional La Plata (Montevideo, 2009), <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/113839>

mediante el concepto de cultura estratégica, la cual contribuye a estructurar el comportamiento de los Estados en cuestiones tales como: (1) la importancia que se le asigna al uso de la fuerza militar en la política internacional, (2) la sensibilidad ante amenazas externas, (3) las relaciones cívico-militares, (4) la doctrina estratégica, o (5) el modelo de inserción internacional adoptado.² En ese sentido, resulta importante destacar que aunque un Estado pueda poseer varias culturas estratégicas, siempre predominará una dentro del sector dirigente y de las elites de intelectuales tomadoras de decisiones, particularmente en un determinado momento histórico. A su vez, dicha cultura estratégica se encontrará vinculada sistémicamente a presiones estructurales, fundamentos e ideologías vigentes.

Actualmente, existe un gran debate respecto al significado de la cultura estratégica, su comportamiento y medición, su función como variable dentro de las investigaciones, la relación con la estrategia y la planificación, entre otros. Lo cierto es que más allá de todas las interrogantes, la cultura estratégica es un marco de referencia para identificar tendencias probables referidas a las líneas de acción y creencias relativamente estáticas de actores que definen la política interna y externa de un Estado. Al respecto, la política exterior se compone tanto de un contenido como de un proceso:

El primero es un conjunto de líneas de acción orientadas normativamente por ciertos principios u objetos rectores. Estas líneas de acción son actos y “no actos”, en el entendido que la omisión de actuar también puede construir una política. Y estas líneas de acción se enfatizan a través de leyes, acuerdos, tratados, etc. Se constituye un ciclo de política, atravesado por la negociación y el juego político de los actores, que va desde el diagnóstico a la evaluación, pasando por la inclusión en la agenda, el diseño, la implementación, el

2 Juan Pablo Soriano, “El peso de la cultura estratégica en las Relaciones Internacionales de Brasil y México. La reforma de la arquitectura interamericana de seguridad (2001 -2006)”, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa – UNED (Madrid: 2012), 42 https://www.academia.edu/3087952/Soriano_J_P_2012_Cultura_estrat%C3%A9gica_y_relaciones_internacionales_Brasil_y_M%C3%A9xico_en_la_seguridad_interamericana

monitoreo y la evaluación; siendo estos procesos atravesados por diferentes instancias de negociación y debate.³

Considerando estos conceptos, durante las últimas décadas se viene dando un debate sobre cuál es el tipo de relación que debe tener Argentina con los Estados Unidos (incluyendo el nivel de autonomía, la necesidad –o no– de buscar otros aliados estratégicos regionales y extrarregionales, la dimensión estratégica de la propia política de defensa nacional y sus capacidades, entre otros) a fin de definir una clara política exterior y de defensa. Dentro del ámbito de la política y de la planificación estratégica de los países, se considera que toda acción realizada por un actor internacional pueda ser considerada por otros como una amenaza real o potencial y, consecuentemente, desencadene distintos tipos de escenarios.

Argentina: un cambio en su política exterior

La política exterior parte del análisis y diagnóstico tanto interno como externo de un determinado escenario de un país, en el que se identifican situaciones problemáticas actuales o potenciales, actores intervinientes (ideologías, culturas, poder, etc.) y posibles líneas de acción que pueden afectar los intereses y objetivos del Estado en cuestión. En función a estos hechos o percepciones se definirán e implementarán agendas, estrategias o políticas públicas tendientes a evitar, revertir, instaurar o consolidar determinados objetivos. En ese contexto, se formularán y desarrollarán determinadas líneas de acción, influenciadas por la cultura estratégica de cada actor, las condicionantes internas y externas, los recursos, o la libertad de acción, entre otras variables. Por lo tanto, la determinación de una política exterior toma características particulares según el entorno regional y global al que se dirige y la cultura estratégica de los tomadores de decisiones. Algunos académicos sostienen que el sistema internacional

3 Adolfo Garcé y Camilo López, “La política exterior como política pública: Ideas, intereses e instituciones. Debates teóricos recientes desde la Ciencia Política”, Flacso Isa (Buenos Aires: 2014), 2, <http://web.isanet.org/Web/Conferences/FLACSO-ISA%20BuenosAires%202014/Archive/f99a7c58-e431-4c99-95df-719c3b8a7e5c.pdf>

determina o condiciona fuertemente la política externa de los Estados, mientras que otros piensan en un mutuo condicionamiento entre el sistema y su entorno.⁴

En el caso argentino, tras la restauración de la democracia en el año 1983, la clase política dirigente cambió de manera progresiva parte de la relación bilateral con los Estados Unidos en materia de defensa y seguridad, pero no así en el ámbito económico, hasta el colapso socioeconómico e institucional del año 2001. Si bien la dependencia con los organismos de financiamiento internacional continúa hasta la fecha, las políticas internas argentinas han tomado un rumbo distinto a las definidas por los sectores políticos estadounidenses. Además, Argentina comenzó a establecer y consolidar una alianza estratégica multidimensional con la RPC (particularmente durante los gobiernos kirchneristas) que constituye un motivo de preocupación para los Estados Unidos al percibirse una disputa de poder y una amenaza creciente en su tradicional zona de influencia latinoamericana.

Para comprender este cambio en la política exterior de la Argentina, el politólogo canadiense Kalevi Holsti señala que el objetivo de la restructuración de la política exterior en los países en vía de desarrollo es afirmar la autonomía del país, controlar los procesos transnacionales, destruir los elementos de supervivencia del colonialismo y/o escapar del Estado hegemónico.⁵ Por consiguiente, desde el año 2002, hubo un cambio respecto al posicionamiento ideológico de las gestiones políticas argentinas bajo un intento de romper con viejos patrones de comportamiento de

4 Héctor Luis Saint-Pierre, “La identidad estratégica de América del Sur en el contexto latinoamericano’: oportunidad y desafíos del Consejo de Defensa Suramericano”, en Katarzyna Krzywicka (Ed.), Bicentenario de la Independencia de América Latina. Cambios y Realidades, (Lublin: Editora de la Universidad María Curie -Sklodowska, 2012), 129, https://www.academia.edu/13563317/La_identidad_estrat%C3%A9gica_de_Am%C3%A9rica_del_Sur_en_el_contexto_latinoamericano_oportunidad_y_desaf%C3%ADos_del_Consejo_de_Defensa_Suramericano

5 Alba E. Gámez, “Fuentes de cambio en política exterior: Una revisión de los modelos de política exterior para los países en desarrollo”, Revista CIDOB d’Afers Internacionals, n.º 69(2005), 127-151, https://www.cidob.org/es/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/fuentes_de_cambio_en_politica_exterior_una_revision_de_los_modelos_de_politica_exterior_para_los_paises_en_desarrollo

dependencia y subordinación a los intereses de los Estados Unidos en materia de defensa, materializadas a través de acciones específicas como la definición estratégica de una nueva política de defensa nacional.

En ese sentido, es válido destacar que la política de defensa nacional y la estrategia están íntimamente relacionadas ya que la primera identifica qué debe defenderse, mientras que la segunda establece los posibles caminos a seguir para alcanzar los propósitos políticos definidos a fin de preservar los intereses vitales del Estado. Consecuentemente, la estrategia aplicada a la defensa nacional se puede definir como:

Las acciones, actitudes y medidas institucionales de carácter estratégico, decididas e implementadas por el gobierno nacional y destinadas a prevenir o enfrentar distintos tipos de situaciones de riesgos, conflictos o amenazas, potenciales o efectivas, que provengan de agresiones estatales de origen externo que hagan peligrar la integridad territorial y la capacidad de autodeterminación del Estado y que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva.⁶

Al respecto, el internacionalista argentino Ezequiel Magnani destaca que los puentes entre la defensa nacional y la estrategia son tan estrechos que es casi imposible pensar en la primera por fuera de la segunda. Por lo tanto, la Directiva Estratégica de la Política de Defensa es una vertiente que está vinculada a las resoluciones estratégicas de carácter político, donde los dirigentes de un país determinan la preservación de activos nacionales específicos respecto a la percepción de amenazas externas en un ambiente internacional determinado.⁷ En este contexto, la Ley 23554 de Defensa Nacional tiene por finalidad garantizar de modo permanente la soberanía e independencia de la Argentina (incluyendo su integridad territorial y su capacidad de autodeterminación), así como la protección de la vida y la libertad

6 Sergio Gabriel Eissa, "Política exterior y política de defensa en Argentina: dos caras de la misma moneda", Revista Perspectivas de Políticas Públicas, año 3, n.º 5 (Julio-diciembre 2013), 174-175, <https://revistas.unla.edu.ar/perspectivas/article/download/637/671>

7 Ezequiel Magnani, "La Dimensión Estratégica de la Política de Defensa: apuntes para su conceptualización desde el caso argentino", Revista SAAP, Vol. 15, n.º 1 (2021), 103-129, 115, <https://doi.org/10.46468/rsaap.15.1.A4>

de sus habitantes frente a amenazas externas de origen estatal, en donde las Fuerzas Armadas estarán a cargo de dicha misión. Estos aspectos fueron redefinidos tras la oscura experiencia nacional de la intervención militar en la seguridad interior y la instauración del terrorismo de Estado (1976-1983) promovido por los Estados Unidos -mediante la Doctrina Monroe- para evitar el avance del comunismo en Latinoamérica, en alianza con sectores militares y sociales argentinos que promovieron dicha línea de acción.

Nuevas estrategias en la defensa nacional argentina

Los nuevos dirigentes nacionales, desde Alfonsín en adelante, fueron construyendo e implementando políticas nacionales que establecen la clara separación entre defensa nacional y seguridad interior, sumada a la efectiva conducción política de las Fuerzas Armadas. Estos objetivos se han venido logrando progresivamente, pero con algunos efectos que respondían a la instauración del sistema político-económico neoliberal impulsado por los Estados Unidos, desde mediados de la década de 1970 hasta las dos gestiones del entonces presidente Carlos Menem (1989-1999):

La reducción de la capacidad ofensiva del instrumento militar, la participación en los regímenes internacionales de control de armamentos, y el establecimiento de medidas de confianza mutua y transparencia coincidían con la ideología neoliberal de reducir funciones del Estado. De la misma manera, aquellas iniciativas armonizaban con los consejos del realismo periférico, orientados a alinearse con los requerimientos político-estratégicos de la superpotencia, centrados en una Argentina confiable y predecible.⁸

Por lo que puede afirmarse que, desde la restauración de la democracia hasta la actualidad, la Argentina no logró ni acomodar el despliegue de su instrumento militar, ni priorizar su capacidad naval y terrestre en sus adquisiciones de medios materiales.⁹ Algunos especialistas sostienen

8 Marina Vitelli, "América del Sur: De la Seguridad Cooperativa a la Cooperación Disuasoria", Foro Internacional, vol. 56, n.º 3 (2016), 724-755, <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/download/2334/2324/2324>

9 Ezequiel Magnani, "La Dimensión Estratégica de la Política de Defensa: ...", 119.

que existe una delegación de la capacidad militar argentina debido a los bajos presupuestos. Dicha delegación, en una primera instancia, fue en el Consejo de Defensa de Seguridad¹⁰ y, más recientemente, en la RPC. Este cambio en la política exterior y de un nuevo sistema de alianzas en materia político-militar muestra la prevalencia de una cultura estratégica argentina que buscaba alejarse de las estrategias e intereses estadounidenses, pero sin romper las relaciones diplomáticas vigentes (colaborando en la lucha contra los delitos transnacionales a través de organismos competentes de la seguridad interior y no de las Fuerzas Armadas), mientras que se fortalecen las relaciones con actores regionales y extrarregionales, asegurando su autonomía.

En ese sentido, el acercamiento sino-argentino ha generado compromisos tales como: (1) acuerdos e intercambios educativos entre los institutos del servicio exterior de ambos países que involucran trabajos conjuntos en las áreas de legislación y formación diplomática;¹¹ (2) la creación de la Comisión Conjunta de Defensa a fin de implementar los acuerdos alcanzados y que fue definida como un “Mecanismo de Diálogo Político Estratégico Permanente” para institucionalizar un proceso de consultas de trabajo cooperativo, manteniendo la cohesión y coordinación política de las diferentes instancias de diálogo bilateral existentes entre los Estados Mayores Conjuntos, los Estados Mayores de las Fuerzas Armadas y las agencias dependientes de los Ministerios de Defensa;¹² (3) el Tratado Antártico (del año 2017) para ejecutar de manera cooperativa proyectos en materia científica, tecnológica y logística, empleando los puertos de la Patagonia argentina para el soporte logístico necesario; (4) el Acuerdo Marco para el Uso Pacífico del Espacio Ultraterrestre (del año 2015) que incluyó la construcción, establecimiento y operación de la Base Aeroespacial en Neuquén, una estación china sobre la que Argentina no realiza ningún tipo de auditoría ni control y que ha generado la reacción de los Estados Unidos al señalar que en dicha estación podrían realizarse acciones

10 Marina Vitelli, “América del Sur: De la Seguridad Cooperativa ...”

11 María Ana Leal, *Hechizo chino: Construcción de poder en Argentina y América Latina* (Buenos Aires: Editorial Almaluz, 2021).

12 *Ibíd.*, 226.

de espionaje satelital a otros países; y (5) el acuerdo (de enero de 2022) que permitirá la construcción de otra estación en la provincia de Córdoba, bajo gestión china, a fin de desarrollar el sistema de geolocalización Beidou, el cual busca competir con el GPS estadounidense.

Estos acuerdos se iniciaron en el periodo kirchnerista en Argentina y tanto Macri como el actual presidente Alberto Fernández les han dado continuidad. Como puede apreciarse, la política exterior argentina ha dado un giro respecto a la dependencia de los intereses estadounidenses para ir construyendo un vínculo más fuerte con la RPC.

China: un breve abordaje a su cultura de defensa

La RPC, a través de su alianza multidimensional con la Argentina, ha logrado acceder a espacios geoestratégicos relevantes internacionalmente. Casos como la instalación de la central aeroespacial en Neuquén, el Acuerdo Antártico o la incorporación progresiva de Argentina al Proyecto de la Ruta de la Seda (terrestre, marítima y digital) le brindan ventajas competitivas y únicas dentro del Atlántico Sur, con proyección al espacio y a la Antártida. En materia militar se ha avanzado en numerosos acuerdos, pero hasta el momento no se ha generado el escenario político-militar para una acción conjunta debido a la percepción de alguna amenaza hacia la Argentina o la región. No obstante, la RPC (enmarcada en su cultura estratégica y en su política exterior) no se muestra –por el momento– beligerante en América Latina más allá de las preocupaciones de Estados Unidos, quien ve a China como a un gran competidor global.

Considerando los valores y la filosofía de la cultura estratégica china, se pueden mencionar algunos principios dentro su política actual, como el referido a los factores de poder sostenido por Yan Xuetong y su propuesta de “pensamiento chino antiguo, poder chino moderno.” Esta propuesta identifica aspectos claves para la construcción del poder moderno de la RPC, el cual está compuesto tanto de poder duro como de poder blando, destacando la posibilidad del ascenso de una potencia a

los poderes hegemónicos.¹³ Si bien se destaca el factor de poder militar como un elemento necesario, la cultura y la filosofía china (centradas en los valores milenarios) no conciben el enfrentamiento armado como una solución para la resolución de los conflictos, sino, más bien, como un posicionamiento defensivo frente a las amenazas existentes. Un claro ejemplo de lo expuesto está presente en el pensamiento del estratega Sun Tzu, quien sostuvo que aquellos que son expertos en el arte de la guerra logran someter al enemigo sin dar batalla, capturan las ciudades enemigas sin asaltarlas y se apoderan del estado enemigo sin campañas prolongadas.¹⁴

Otro dato no menor, es que no se busca demonizar al enemigo más allá de considerarse una cultura milenaria con superioridad moral y ética respecto a las demás.¹⁵ Por lo tanto, podría afirmarse que para la RPC la paz es un objetivo y la preparación militar representa un resguardo a sus intereses y a su orgullo nacional, priorizándose la diplomacia y la negociación. En ese contexto, existen intelectuales que ven el ascenso chino y su mayor presencia en América Latina como una posibilidad para la construcción de una geopolítica multipolar, dejando de lado ideologías, y que el triángulo estratégico América Latina - Estados Unidos - China puede generar dinámicas cooperativas no necesariamente conflictivas.¹⁶ Sin embargo, hay otros que ven con bastante preocupación el desarrollo económico y militar de la RPC, sumado al acceso a espacios geopolíticos con relevancia mundial, y sostienen la idea de un probable enfrentamiento armado con los Estados Unidos, cuyo ganador será el único con la capacidad de establecer una hegemonía global.

13 Manuel Montobbio, "El ascenso global de China y la reconfiguración de la Teoría de las Relaciones Internacionales", Real Instituto Elcano (4 de abril de 2017), http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/asia-pacifico/montobbio-ascenso-global-china-reconfiguracion-teoria-relaciones-internacionales

14 Sun Tzu, *El arte de la guerra* (Ediciones Libertador - Buenos Aires: 1994), 47.

15 Jeannie Johnson, Kerry Kartchner y Jeffrey Larsen (Eds.), *Strategic Culture and Weapons of Mass Destruction. Culturally-based insights into comparative National Security policymaking*, (Palgrave Macmillan, 2009), 171-187.

16 Narodowski, y Zapata, "América Latina y el ascenso Chino. ..."

Estados Unidos: ¿Construyendo un enemigo real?

Por su parte, Estados Unidos tiene una amplia trayectoria de influencia en el diseño e implementación de muchas de las políticas públicas de Argentina y de otros países, incluyendo su cultura estratégica sobre el uso del aparato militar y su misión en el mundo con un carácter de reivindicación (lucha contra el mal) casi mesiánico de sus narrativas para legitimar acciones armadas a escala global. Si bien Estados Unidos sostiene una cultura estratégica de carácter más defensivo, se puede corroborar que durante el siglo XX ha sido el país que más ha intervenido directa e indirectamente en conflictos armados y en distintos escenarios; destacando la herencia de la Guerra del Golfo recibida por la fórmula Obama-Biden, sumada a ocho años de guerra ininterrumpida que afrontó el país hasta la llegada de Donald Trump al poder en el año 2017.¹⁷ Al respecto, el doctor Thomas Mahnken sostiene que Estados Unidos sigue siendo el líder internacional por su trayectoria, apreciándose una continuidad en su conducta respaldada por su cultura estratégica, la cual –más allá de las diferencias entre demócratas y republicanos– es guiada por el liberalismo y la defensa de valores universales que rigen todas las políticas exteriores y que se viene centrando durante las últimas décadas en intervenciones militares limitadas.¹⁸

Frente al avance asiático en lo que Estados Unidos considera su zona tradicional de influencia, la administración Biden ha redefinido su enfoque estratégico a través de documentos y discursos oficiales en los que manifiesta que es indispensable recuperar los espacios tradicionales de poder en América Latina para contener la amenaza china. A ello ha de sumarse que Estados Unidos continúa siendo la única potencia (militar, diplomática, política y económica) considerada como actor clave en cualquier conflicto que se desate en el mundo.¹⁹ Ello no quita que el fuerte ascenso de la RPC

17 Mark Lander, “El inesperado legado de Obama: ocho años de guerra ininterrumpida”, The New York Time español (18 de mayo de 2016), <https://www.nytimes.com/es/2016/05/18/espanol/el-inesperado-legado-de-obama-ocho-anos-de-guerra.html>

18 Jeannie Johnson, Kerry Kartchner y Jeffrey Larsen (Eds.), Strategic Culture and Weapons of Mass Destruction..., 69–84.

19 Narodowski y Zapata, “América Latina y el ascenso Chino. ...”

-más aún en sus áreas de interés y relacionadas a su seguridad- no sea motivo de preocupación y, en consecuencia, ocupe mayor peso dentro de la planificación estratégica político-militar estadounidense. En ese sentido, el doctor Héctor Saint-Pierre señala que las amenazas no tienen existencia por sí mismas, sino que dependen de las estructuras perceptivas de quien las concibe y que están -en parte- determinadas por su geopolítica, historia, riquezas naturales, potencialidades, vulnerabilidades, entre otras variables, motivo por el cual Estados Unidos considera a la RPC como una de ellas.²⁰

Comparado con otros actores extrarregionales, las actividades del poder duro o militar de la RPC en América Latina son bastante limitadas, por lo que -actualmente- no representa una amenaza de seguridad para los Estados Unidos en la región. No obstante, desde un enfoque estratégico y prospectivo, una de las opciones es que la RPC continúe creciendo militarmente en América Latina, incluyendo la posibilidad de que la base aeroespacial en Neuquén cumpla una función adversa a los intereses estadounidenses, lo que sí constituiría una amenaza real para los Estados Unidos.

Sin duda, Estados Unidos lucha por conservar y aumentar su poder, preservar su soberanía y proteger sus intereses nacionales, desde una posición de fuerza tanto militar como económica, y mediante el uso cauteloso de la diplomacia.²¹ En consecuencia, el tema de la seguridad nacional es central y está por encima de cualquier objetivo. Bajo esta perspectiva, el Senado estadounidense aprobó un incremento en el presupuesto de defensa para el año 2022, valorado en 768 mil millones de dólares, que refleja la nueva política de la administración Biden, concibiendo a la RPC y a Rusia como amenazas.²²

El incremento de este presupuesto está enfocado en Asia-Pacífico, pero sin descuidar América Latina, que si bien no es el foco central de su planificación

20 Héctor Luis Saint-Pierre, "La identidad estratégica de América del Sur ..."

21 Alba E. Gámez, "Fuentes de cambio en política exterior: ..."

22 EFE, "El Senado de EEUU incrementó el presupuesto en defensa para hacer frente a las amenazas de China y Rusia", *Infobae* (15 de diciembre de 2021), <https://www.infobae.com/americas/eeuu/2021/12/15/el-senado-de-eeuu-incremento-el-presupuesto-en-defensa-para-hacer-frente-a-las-amenazas-de-china-y-rusia/>

estratégica, sí forma parte de los anillos de seguridad de Estados Unidos. Por consiguiente, es necesaria una estrategia de seguimiento y contención frente a la RPC, máxime considerando que el Departamento de Defensa estadounidense, publicó en su informe anual del año 2021 que la RPC busca convertirse en una potencia nuclear global y viene creciendo no solo en los ámbitos tradicionales de disputas militares, sino también en el espacial. Asimismo, en este documento se enfatiza que el país dirigido por Xi Jinping está consolidando su diplomacia militar (mediante acuerdos diversos y nuevos canales de comunicación) con la finalidad de desarrollar sus relaciones militares en Europa y fortalecer intercambios militares con países de África, América Latina, el Caribe y el Sur Pacífico.²³

En ese sentido, el posible ataque chino a la isla de Taiwán, así como la consolidación de la alianza entre la RPC y Rusia en la región del Pacífico son escenarios que -actualmente- inquietan al Pentágono. A ello, se suma la declaración hecha por la Oficina del Director de Inteligencia Nacional de Estados Unidos, en abril de 2021, en la que se afirma que el Ejército Popular de Liberación “seguirá integrando los servicios espaciales -como el reconocimiento, el posicionamiento, la navegación, la sincronización y las comunicaciones por satélite- en sus armas y sistemas de mando y control para erosionar la ventaja informativa del ejército estadounidense.”²⁴ Esta declaración se dio en el momento en que la RPC comenzó a desarrollar tecnologías para destruir satélites y en el cual la Argentina se encuentra involucrada.

Argentina en el marco de la disputa por la militarización del espacio

La RPC designó oficialmente al espacio como un nuevo dominio de la guerra en su libro blanco de defensa del año 2015. Por lo que espera que el espacio desempeñe un papel importante en conflictos futuros al permitirle

23 Office of the Secretary of Defense, “Military and Security developments involving the people’s Republic of China 2021”, *defense.gov* (2021), 14, <https://media.defense.gov/2021/Nov/03/2002885874/-1/-1/0/2021-CMPR-FINAL.PDF>

24 Tony Capaccio, “El Pentágono advirtió que China puso en marcha el desarrollo de armas para destruir satélites”, *Infobae* (10 de julio de 2021), <https://www.infobae.com/america/eeuu/2021/07/10/el-pentagono-advirtio-que-china-puso-en-marcha-el-desarrollo-de-armas-para-destruir-satelites/>

ataques de precisión de largo alcance y negar a sus adversarios el uso de los sistemas de comando, control, comunicaciones, computadoras, inteligencia, vigilancia y reconocimiento (C4ISR por sus siglas en inglés).²⁵ Por su parte, Estados Unidos ha manifestado su preocupación por el avance del gigante asiático y ha identificado a los países a los que considera aliados y funcionales a los intereses chinos:

El Departamento del Sistema Espacial [de la Fuerza de Apoyo Estratégico (FAE) de la RPC] opera al menos ocho bases, incluidas aquellas cuyas misiones principales son el lanzamiento, el seguimiento, la I + D y la operación de los satélites vitales para la arquitectura C4ISR de China. La FAE opera estaciones de seguimiento, telemetría y mando en Namibia, Pakistán y Argentina. La FAE también opera naves de apoyo espacial Yuan Wang que rastrean lanzamientos de satélites y misiles balísticos intercontinentales (ICBM).²⁶

Si bien la RPC y Argentina enfatizan que la central aeroespacial de Neuquén es empleada con fines científicos y pacíficos, lo cierto es que la mayor potencia militar del mundo opina lo contrario, identificándola como una amenaza, situación que genera –y lo seguirá haciendo– muchos más interrogantes que certezas.

Conclusiones

Los intereses de las grandes potencias económicas y militares determinan –y hasta condicionan– muchas de las dinámicas y decisiones de países medianos como Argentina, y lo seguirán haciendo en el marco de un determinado margen de autonomía que podrán ir adquiriendo a través de acciones inteligentes. En ese sentido, es posible redefinir una política exterior y de defensa nacional a partir de la prevalencia de una cultura estratégica que no necesariamente comparta los lineamientos y preferencias del país que concentra el mayor poder mundial, con todo lo que ello implica. Si bien en sus discursos y documentación oficial tanto la RPC como los Estados Unidos se autodefinen como naciones pacíficas y con

25 Office of the Secretary of Defense, “Military and Security developments ...”, 65.

26 Ibid., 65–66.

estrategias militares meramente defensivas, lo cierto es que ambos vienen creciendo militar y económicamente, acrecentándose su rivalidad. Por lo tanto, destaca el pensamiento de Thomas Mahnken, quien sostiene que hay substratos de la cultura estratégica que pueden cambiar si es que cambia el contexto, generando un cambio de pensamiento y doctrinas (incluido el arsenal nuclear).²⁷ Consecuentemente, Argentina deberá reflexionar y considerar -dentro de este nuevo rumbo estratégico- las amenazas y oportunidades que le generan los intereses y disputas externas dentro de su mismo territorio. Finalmente, es en el campo de las “ideas” donde descansa la verdadera fuente de poder y es allí donde se plantean los grandes desafíos, las alternativas que no imiten ideologismos, así como las oportunidades para diseñar y practicar un proyecto potencialmente autónomo, distinto y audaz.²⁸

Sobre la autora:

María Ana Leal es licenciada en Comunicación Social y magíster en Formulación y Desarrollo de Estrategias Públicas y Privadas por la Universidad Nacional de Córdoba, así como es magister en Estrategia y Geopolítica por la Escuela Superior de Guerra del Ejército Argentino. Asimismo, posee una Diplomatura en Derechos Económicos, Sociales y Culturales por la Universidad Morón. Actualmente, se encuentra cursando el doctorado en Ciencias Políticas por la Universidad Nacional de Córdoba.

27 Johnson, Kartchner y Larsen (Eds.), *Strategic Culture and Weapons of Mass Destruction...*, 69-84.

28 Juan Gabriel Tokatlian y Leonardo Carvajal, “Autonomía y política exterior: un debate abierto, un futuro incierto”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, n.º 28 (1995), 7-31, 26, https://www.cidob.org/es/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/autonomia_y_politica_exterior_un_debate_abierto_unfuturo_incierto



ISSN: 2955-8018 (Print)
ISSN: 2810-899X (Online)

REVISTA
**SEGURIDAD
Y PODER
TERRESTRE**

CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS
DEL EJÉRCITO DEL PERÚ

Vol 1, N° 2, October - December, 2022, pp. 37-52

DOI: <https://doi.org/10.56221/spt.vii2.13>

ARTICLE

Argentina's Strategic Game Facing China's and U.S. Interests

María Ana Leal

 <https://orcid.org/0000-0002-8236-7599>

 marianaleal82@hotmail.com

Argentina's Strategic Game Facing China's and U.S. Interests

María Ana Leal

Abstract

The interests of the great economic and military powers determine – and even condition – many of the dynamics and decisions of medium-sized countries such as Argentina and will continue to do so within the framework of a certain margin of autonomy that these States can acquire through intelligent actions. In this sense, it is possible to redefine a foreign and national defense policy based on the prevalence of a strategic culture that does not necessarily share the guidelines and preferences of the country that concentrates the greatest world power, with all that this implies. This article analyzes the strategic cultures, threat perceptions, and behaviors of both the People's Republic of China and the United States in Argentina in order to understand the actors involved.

Keywords: Argentina, People's Republic of China, United States, Strategic Culture, Foreign Policy.

Introduction

After the economic and institutional crisis of Argentina in 2001, a change in its foreign policy began to accentuate in relation to the United States (which already had great limitations in the strategies of influence in the area of national defense, but not so in the economy) and the People's Republic of China (which already showed great growth and political and economic expansion never before seen in Latin America and the world). This ideological and political shift of the Argentine leadership was reflected not only in its foreign policy, but also in its national defense policy and in many of its other domestic policies. On the one hand, this shift was based on the experiences lived in the 1960s and 1970s in Argentina with the establishment of a neoliberal model and the Monroe Doctrine that prioritized US interests and generated numerous adverse effects in Argentina. On the other hand, the world witnessed with amazement the progressive development of the People's Republic of China (PRC), a country with an emerging economy and in a process of global power building, which represented an opportunity for international financing,

access to new consumer markets, and the establishment of an alliance with Argentina through shared visions and interests, as well as a higher level of political autonomy, including in the field of defense.

The Sino-Argentine bond began to be built with a multidimensional and integral character, but with greater emphasis on the economic. In the short term, the South American country was economically activated due to access to new consumer markets for primary and agro-industrial products, job creation, access to international credit and investments, among other economic improvements, including the possibility of building a *hard balancing* in defense in order to reduce and change U.S. influence in the country.¹ However, the United States sees the advance and consolidation of Chinese power in Argentina and the region as a growing threat to its interests.

In this context, this article analyzes the strategic cultures, threat perceptions and behaviors of both the PRC and the United States in Argentina in order to understand the actors involved. Likewise, by considering the international relations (dynamic and interdependent) that influence Argentine politics to varying degrees, the relationship between national defense strategy and policy is defined, as well as the main characteristics of the new Sino-Argentine alliance and the US response to it.

The strategic culture of the States and the definition of their foreign policy

Within the sphere of international relations, part of the behaviors, perceptions and norms of countries are explained by the concept of strategic culture, which contributes to structuring the behavior of states on issues such as: (1) the importance assigned to the use of military force in international politics, (2) sensitivity to external threats, (3) civil-military

¹ Patricio Narodowski and M. Federico Zapata, "América Latina y el ascenso Chino. Un ejercicio de geopolítica periférica y realismo estratégico" in *Memories of the 12th Geographic Meeting of Latin America (EGAL12)*, SEDICI La Plata National University (Montevideo, 2009), <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/113839>

relations, (4) strategic doctrine, or (5) the model of international insertion adopted.² In this regard, it is important to emphasize that although a State may possess several strategic cultures, one will always predominate within the ruling sector and the elites of intellectual decision-makers, particularly at a certain historical moment. In turn, this strategic culture will be systemically linked to structural pressures, foundations and ideologies in force.

Currently, there is a great deal regarding the meaning of strategic culture, its behavior and measurement, its function as a variable within research, the relationship with strategy and planning, among others. The truth is that beyond all the questions, strategic culture is a frame of reference to identify probable trends referring to the lines of action and relatively static beliefs of actors that define the internal and external policy of a State. In this regard, foreign policy consists of both a content and a process:

The first is a set of lines of action normatively oriented by certain principles or guiding objects. These lines of action are acts and “not acts”, in the understanding that the omission of acting can also build a policy. And these lines of action are emphasized through laws, agreements, treaties, etc. It constitutes a policy cycle, crossed by negotiation and the political game of the actors, ranging from diagnosis to evaluation, through inclusion in the agenda, design, implementation, monitoring and evaluation; these processes are crossed by different instances of negotiation and debate.³

Considering these concepts, during the last decades there has been a debate about what kind of relationship Argentina should have with the United States (including the level of autonomy, the need - or not - to seek other

2 Juan Pablo Soriano, “El peso de la cultura estratégica en las Relaciones Internacionales de Brasil y México. La reforma de la arquitectura interamericana de seguridad (2001 -2006)”, General Gutiérrez Mellado University Institute for Research on Peace, Security and Defense – UNED (Madrid: 2012), 42, https://www.academia.edu/3087952/Soriano_J_P_2012_Cultura_estrat%C3%A9gica_y_relaciones_internacionales_Brasil_y_M%C3%A9xico_en_la_seguridad_interamericana

3 Adolfo Garcé and Camilo López, “La política exterior como política pública: Ideas, intereses e instituciones. Debates teóricos recientes desde la Ciencia Política”, Flacso Isa (Buenos Aires: 2014), 2, <http://web.isanet.org/Web/Conferencias/FLACSO-ISA%20BuenosAires%202014/Archive/f09a7c58-e431-4c99-95df-719c3b8a7e5c.pdf>

regional and extra-regional strategic allies, the strategic dimension of the national defense policy itself and its capabilities, among others) in order to define a clear foreign and defense policy. Within the scope of policy and strategic planning of countries, it is considered that any action carried out by an international actor can be considered by others as a real or potential threat and, consequently, trigger different types of scenarios.

Argentina: A change in its foreign policy

Foreign policy is based on the analysis and diagnosis of both internal and external of a given scenario of a country, in which current or potential problematic situations, intervening actors (ideologies, cultures, power, etc.) and possible lines of action that may affect the interests and objectives of the State in question are identified. Based on these facts or perceptions, agendas, strategies or public policies aimed at avoiding, reversing, establishing or consolidating certain objectives will be defined and implemented. In this context, certain lines of action will be formulated and developed, influenced by the strategic culture of each actor, the internal and external conditions, resources, or freedom of action, among other variables. Therefore, the determination of a foreign policy takes particular characteristics according to the regional and global environment to which it is directed and the strategic culture of decision-makers. Some scholars argue that the international system strongly determines or conditions the foreign policy of States, while others think of a mutual conditioning between the system and its environment.⁴

In the case of Argentina, after the restoration of democracy in 1983, the ruling political class progressively changed part of the bilateral relationship with the United States in terms of defense and security, but not in the

4 Héctor Luis Saint-Pierre, "La identidad estratégica de América del Sur en el contexto latinoamericano: oportunidad y desafíos del Consejo de Defensa Suramericano", in Katarzyna Krzywicka (Ed.), *Bicentenario de la Independencia de América Latina. Cambios y Realidades*, (Lublin: Editora de la Universidad María Curie -Skłodowska, 2012), 129, https://www.academia.edu/13563317/La_identidad_estrat%C3%A9gica_de_Am%C3%A9rica_del_Sur_en_el_contexto_latinoamericano_oportunidad_y_desaf%C3%ADos_del_Consejo_de_Defensa_Suramericano

economic sphere, until the socioeconomic and institutional collapse of 2001. While dependence on international funding agencies continues to date, Argentina's domestic policies have taken a different course than those defined by U.S. political sectors. In addition, Argentina is committed to establishing and consolidating a multidimensional strategic alliance with the PRC (particularly the Kirchnerist governments) which is a matter of concern for the United States as there is a perceived power dispute and a growing threat in its traditional Latin American area of influence.

To understand this change in Argentina's foreign policy, Canadian political scientist Kalevi Holsti points out that the objective of restructuring foreign policy in developing countries is to affirm the country's autonomy, control transnational processes, destroy the survival elements of colonialism and/or escape from the hegemonic state.⁵ Consequently, since 2002, there has been a change in the ideological positioning of Argentina's political efforts under an attempt to break with old patterns of behavior of dependence and subordination to the interests of the United States in defense matters, materialized through specific actions such as the strategic definition of a new national defense policy.

In this sense, it is valid to emphasize that the national defense policy and the strategy are intimately related since the first identifies what should be defended, while the second establishes the possible paths to follow to achieve the political purposes defined in order to preserve the vital interests of the State. Consequently, the strategy applied to national defense can be defined as:

Actions, attitudes and institutional measures of a strategic nature, decided and implemented by the national government and aimed at preventing or facing different types of situations of risks, conflicts or threats, potential or effective,

5 Alba E. Gámez, "Fuentes de cambio en política exterior: Una revisión de los modelos de política exterior para los países en desarrollo", CIDOB d'Afers Internacionals Journal, n.º 69(2005), 127-151, https://www.cidob.org/es/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/fuentes_de_cambio_en_politica_exterior_una_revision_de_los_modelos_de_politica_exterior_para_los_paises_en_desarrollo

that come from State aggressions of external origin that endanger the territorial integrity and the capacity of self-determination of the State and that require the use of the Armed Forces, in a deterrent or effective way.⁶

In this regard, the Argentine internationalist Ezequiel Magnani emphasizes that the bridges between national defense and strategy are so narrow that it is almost impossible to think of the former outside the latter. Therefore, the Strategic Directive of Defense Policy is an aspect that is linked to strategic resolutions of a political nature, where the leaders of a country determine the preservation of specific national assets with respect to the perception of external threats in a given international environment.⁷ In this context, Law 23554 on National Defense aims to permanently guarantee the sovereignty and independence of Argentina (including its territorial integrity and its capacity for self-determination), as well as the protection of the life and freedom of its inhabitants against external threats of State origin, in where the Armed Forces will be in charge of this mission. These aspects were redefined after the dark national experience of military intervention in internal security and the establishment of State terrorism (1976-1983) promoted by the United States – through the Monroe Doctrine – to prevent the advance of communism in Latin America, in alliance with Argentine military and social sectors that promoted this line of action.

New strategies in Argentine national defense

The new national leaders, from Alfonsín onwards, were building and implementing national policies that establish the clear separation between national defense and internal security, in addition to the effective political leadership of the Armed Forces. These objectives have been achieved progressively, but with some effects that responded to the establishment

6 Sergio Gabriel Eissa, "Política exterior y política de defensa en Argentina: dos caras de la misma moneda", *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, year 3, n.º 5 (July-December 2013), 174-175, <https://revistas.unla.edu.ar/perspectivas/article/download/637/671>

7 Ezequiel Magnani, "La Dimensión Estratégica de la Política de Defensa: apuntes para su conceptualización desde el caso argentino", *Magazine SAAP*, Vol. 15, n.º 1 (2021), 103-129, 115, <https://doi.org/10.46468/rsaap.15.1.A4>

of the neoliberal political-economic system promoted by the United States, since the mid-1970s has been the two efforts of then President Carlos Menem (1989-1999):

The reduction of the offensive capacity of the military instrument, participation in international arms control regimes, and the establishment of measures of mutual trust and transparency coincided with the neoliberal ideology of reducing state functions. In the same way, those initiatives harmonized with the advice of peripheral realism, aimed at aligning with the political-strategic requirements of the superpower, focused on a reliable and predictable Argentina.⁸

Therefore, it can be said that since the restoration of democracy to the present, Argentina has failed to accommodate the deployment of its military instrument, and to prioritize its naval and land capacity in its acquisitions of material means.⁹ Some specialists argue that there is a delegation of Argentine military capacity due to low budgets. The delegation, in the first instance, was to the Security Defense Council¹⁰ and, more recently, to the PRC. This change in foreign policy and a new system of alliances in political-military matters shows the prevalence of an Argentine strategic culture that sought to move away from US strategies and interests, but without breaking current diplomatic relations (collaborating in the fight against transnational crimes through competent internal security agencies and not of the Federal Federations), while relations with regional and extra-regional actors are strengthened, ensuring their autonomy.

In this sense, the Sino-Argentine rapprochement has generated commitments such as: (1) agreements and exchanges between the foreign service institutes of both countries that involve joint work in the areas of legislation and diplomatic training;¹¹ (2) the decision of the Joint Defense

8 Marina Vitelli, "América del Sur: De la Seguridad Cooperativa a la Cooperación Disuasoria", *Foro Internacional*, vol. 56, n.º 3 (2016), 724-755, <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/download/2334/2324/2324>

9 Magnani, "La Dimensión Estratégica de la Política de Defensa: ...", 119.

10 Marina Vitelli, "América del Sur: De la Seguridad Cooperativa ..."

11 María Ana Leal, *Hechizo chino: Construcción de poder en Argentina y América Latina* (Buenos Aires: Almaluz Editorial, 2021).

Commission to implement the agreements reached and which was defined as a “Permanent Strategic Political Dialogue Mechanism” to institutionalize a cooperative working consultation process, while maintaining the cohesion and political coordination of the various instances of bilateral dialogue existing between the Joint Chiefs of Staff, the General Staffs of the Armed Forces and the agencies under the Ministries of Defense;¹² (3) the Antarctic Treaty (of 2017) to cooperatively execute projects in scientific, technological and logistical matters, using the ports of Argentine Patagonia for the necessary logistical support; (4) the Framework Agreement for the Peaceful Use of Outer Space (2015) which included the construction, establishment and operation of the Aerospatiale Base A in Neuquén, a Chinese station on the that Argentina does not carry out any type of audit or control and that it has generated the reaction of the United States by pointing out that satellite espionage actions could be carried out on other countries in this station ; and (5) the agreement (of January 2022) that will allow the construction of another station in the province of Córdoba, under Chinese management, in order to develop the Beidou geolocation system, which seeks to compete with the American GPS.

These agreements began in the Kirchnerist period in Argentina and both Macri and current President Alberto Fernández have given them continuity. As can be seen, Argentine foreign policy has taken a turn with respect to dependence on US interests to build a stronger link with the PRC.

China: A Brief Approach to Its Defense Culture

The PRC, through its multidimensional alliance with Argentina, has managed to access internationally relevant geostrategic spaces. Such as the installation of the aerospace plant in Neuquén, the Antarctic Agreement or the progressive incorporation of Argentina into the Silk Road Project (land, sea and digital) give it competitive and unique advantages within the South Atlantic, with projection to space and Antarctica. In military matters, progress has been made in numerous agreements, but so far the

¹² Ibid., 226.

political-military scenario for joint action has not been generated due to the perception of some threat to Argentina or the region. However, the PRC (framed in its strategic culture and foreign policy) is not – for the moment – belligerent in Latin America beyond the concerns of the United States, which sees China as a great global competitor.

Considering the values and philosophy of China's strategic culture, some principles can be mentioned within its current policy, such as referring to the power factors held by Yan Xuetong and his proposal of "ancient Chinese thought, modern Chinese power." This proposal identifies key aspects for the construction of the modern power of the PRC, which is composed of both hard power and soft power, highlighting the possibility of the rise of a power to the hegemonic powers.¹³ While the factor of military power is highlighted as a necessary element, Chinese culture and philosophy (focused on millenary values) does not conceive of armed confrontation as a solution for the resolution of conflicts, but, rather, as a defensive positioning in the face of existing threats. A clear example of the above is present in the thought of the strategist Sun Tzu, who argued that those who are experts in the art of war manage to subdue the enemy without giving battle, capturing the enemy cities without assaulting them and seize the enemy state without prolonged campaigns.¹⁴

Another fact is that it does not seek to demonize the enemy beyond considering itself an ancient culture with moral and ethical superiority over the others.¹⁵ Therefore, it could be said that for the PRC peace is an objective and military preparation represents a safeguard to its interests and its national pride, prioritizing diplomacy and negotiation. In this context, there are individuals who see the rise of China and its greater presence in Latin

13 Manuel Montobbio, "El ascenso global de China y la reconfiguración de la Teoría de las Relaciones Internacionales", Elcano Royal Institute (April 4, 2017), http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/asia-pacifico/montobbio-ascenso-global-china-reconfiguracion-teoria-relaciones-internacionales

14 Sun Tzu, *El arte de la guerra* (Libertador Editorial - Buenos Aires: 1994), 47.

15 Jeannie Johnson, Kerry Kartchner and Jeffrey Larsen (Eds.), *Strategic Culture and Weapons of Mass Destruction. Culturally-based insights into comparative National Security policymaking*, (Palgrave Macmillan, 2009), 171-187.

America as a possibility for the construction of a multipolar geopolitics, handing over ideologies, and that the strategic triangle Latin America – the United States – China can generate cooperative dynamics not necessarily conflictive.¹⁶ However, there are others who view with considerable concern the economic and military development of the PRC, coupled with access to geopolitical spaces with global relevance, and support the idea of a probable armed confrontation with the United States, whose winner will be the only one with the ability to establish a global hegemony.

United States: Building a Real Enemy?

For its part, the United States has a long history of influence in the design and implementation of many of the public policies of Argentina and other countries, including its strategic culture on the use of the military apparatus and its mission in the world with a character of vindication (fight against evil) almost messianic of its narratives to legitimize armed actions on a global scale. Although the United States maintains a strategic culture of a more defensive nature, it can be corroborated that during the twentieth century it has been the country that has intervened most directly and indirectly in armed conflicts and in different scenarios; highlighting the legacy of the Gulf War received by the Obama–Biden formula, added to eight years of uninterrupted war that the country faced until the arrival of Donald Trump to power in 2017.¹⁷ In this regard, Dr. Thomas Mahnken argues that the United States remains the international leader because of its trajectory, appreciating a continuity in its conduct supported by its strategic culture, which – beyond the differences between Democrats and Republicans – is guided by the liberalism and the defense of universal values that govern all foreign policies and that has been focusing for the last decades on limited military interventions.¹⁸

¹⁶ Patricio Narodowski, and M. Federico Zapata, “América Latina y el ascenso Chino. ...”

¹⁷ Mark Lander, “El inesperado legado de Obama: ocho años de guerra ininterrumpida”, *The New York Times español* (May 18, 2016), <https://www.nytimes.com/es/2016/05/18/espanol/el-inesperado-legado-de-obama-ocho-anos-de-guerra.html>

¹⁸ Johnson, Kartchner and Larsen (Eds.), *Strategic Culture and Weapons of Mass Destruction...*, 69–84.

In addition to the Asian advance in what the United States considers its traditional zone of influence, the Biden administration has redefined its strategic approach through official documents and speeches in which it states that it is essential to recover the traditional spaces of power in Latin America to contain the Chinese threat. To this must be added that the United States continues to be the only power (military, diplomatic, political and economic) considered as a key actor in any conflict that breaks out in the world.¹⁹ This does not mean that the strong rise of the PRC – even more so in its areas of interest and related to its security – is not a cause for concern and, consequently, occupies more weight within the US political-military strategic planning. In this sense, Dr. Héctor Saint-Pierre points out that threats do not exist in themselves but depend on the perceptual structures of those who conceive them and that are – in part – determined by their geopolitics, history, natural wealth, capabilities, vulnerabilities, among other variables, which is why The United States regards the PRC as one of them.²⁰

Compared to other foreign actors, the activities of the PRC's hard or military power in Latin America are quite limited, so it does not currently pose a security threat to the United States in the region. However, from a strategic and prospective approach, one of the options is for the PRC to continue to grow militarily in Latin America, including the possibility that the aerospace base in Neuquén will play a role adverse to US interests, which would constitute a real threat to the United States.

To be sure, the United States strives to preserve and increase its power, preserve its sovereignty, and protect its national interests, from a position of both military and economic strength, and through the cautious use of diplomacy.²¹ Consequently, the issue of national security is central and above any objective. Under this perspective, the US Senate approved an increase in the defense budget for 2022, valued at 768 billion dollars, which

19 Narodowski and Zapata, "América Latina y el ascenso Chino. ..."

20 Saint-Pierre, "La identidad estratégica de América del Sur ..."

21 Gámez, "Fuentes de cambio en política exterior: ..."

reflects the new policy of the Biden administration, conceiving the PRC and Russia as a threat.²²

The increase in this budget is focused on Asia-Pacific, but without neglecting Latin America, which although it is not the central focus of its strategic planning, it is part of the security rings of the United States. Therefore, a strategy of monitoring and containment against the PRC is necessary, especially considering that the US Department of Defense published in its annual report of the year 2021 that the PRC seeks to become a global nuclear power and has been growing not only in the traditional areas of military disputes, but also in space. Likewise, this document emphasizes that the country led by Xi Jinping is consolidating its military diplomacy (through various agreements and new communication channels) in order to develop its military relations in Europe and strengthen military exchanges with countries in Africa, Latin America, the Caribbean and the South Pacific.²³

In that sense, the possible Chinese attack on the island of Taiwan, as well as the consolidation of the alliance between the PRC and Russia in the Pacific region are scenarios that currently worry the Pentagon. To this is added the statement made by the Office of the Director of National Intelligence of the United States in April 2021, in which it is stated that the Popular Liberation Army “will continue to integrate space services – such as reconnaissance, positioning, navigation, synchronization and satellite communications – in its weapons and command and control systems to erode the U.S. military’s informational advantage.”²⁴ This statement came at a time when the PRC began to develop technologies to destroy satellites and in which Argentina is involved.

22 EFE, “El Senado de EEUU incrementó el presupuesto en defensa para hacer frente a las amenazas de China y Rusia”, Infobae (December 15, 2021), <https://www.infobae.com/america/eeuu/2021/12/15/el-senado-de-eeuu-incremento-el-presupuesto-en-defensa-para-hacer-frente-a-las-amenazas-de-china-y-rusia/>

23 Office of the Secretary of Defense, “Military and Security developments involving the people’s Republic of China 2021”, defense.gov (2021), 14, <https://media.defense.gov/2021/Nov/03/2002885874/-1/-1/0/2021-CMPR-FINAL.PDF>

24 Tony Capaccio, “El Pentágono advirtió que China puso en marcha el desarrollo de armas para destruir satélites”, Infobae (July 10, 2021), <https://www.infobae.com/america/eeuu/2021/07/10/el-pentagono-advirtio-que-china-puso-en-marcha-el-desarrollo-de-armas-para-destruir-satelites/>

Argentina in the context of the dispute over the militarization of space

The PRC officially designated space as a new domain of war in its 2015 defense white paper. So they expect space to play a significant role in future conflicts by enabling long-range precision attacks and denying their adversaries the use of command, control, communications, computers, intelligence, surveillance and reconnaissance (C4ISR) systems.²⁵ For its part, the United States has expressed its concern about the advance of the Asian giant and has identified the countries it considers allies and functional to Chinese interests:

The Department of the Space System [of the Strategic Support Force (FAE) of the PRC] it operates at least eight bases, including those whose main missions are the launch, tracking, R&D and operation of satellites vital to China's C4ISR architecture. The Fae operates tracking, telemetry and command stations in Namibia, Pakistan and Argentina. The Fae it also operates Yuan Wang space support ships that track satellite launches and intercontinental ballistic missiles (ICBMs).²⁶

Although the PRC and Argentina emphasize that the Neuquén aerospace plant is used for scientific and peaceful purposes, the truth is that the largest military power in the world thinks otherwise, identifying it as a threat, a situation that generates many more questions than certainties and will continue to do so.

Conclusions

The interests of the great economic and military powers determine – and even condition – many of the dynamics and decisions of medium-sized countries such as Argentina, and they will continue to do so within the framework of a certain margin of autonomy that they can acquire through intelligent actions. In this sense, it is possible to redefine a foreign and

25 Office of the Secretary of Defense, "Military and Security developments...", 65.

26 Ibid., 65-66.

national defense policy based on the prevalence of a strategic culture that does not necessarily share the guidelines and preferences of the country that concentrates the greatest world power, with all that this implies. Although in their speeches and official documentation both the PRC and the United States define themselves as peaceful nations with merely defensive military strategies, the truth is that both have been growing militarily and economically, increasing their rivalry. Therefore, it highlights the thinking of Thomas Mahnken, who argues that there are substrates of strategic culture that can change if the context changes, generating a change of thought and doctrines (including the nuclear arsenal).²⁷ Consequently, Argentina must reflect and consider – within this new strategic course – the threats and opportunities generated by external interests and disputes within its own territory. Finally, it is in the field of “ideas” where the true source of power rests and it is there that the great challenges arise, the alternatives that do not imitate ideologies, as well as the opportunity to design and practice a potentially autonomous project, different and bold.²⁸

About the author:

María Ana Leal is a bachelor in Social Communication and a master in Formulation and Development of Public and Private Strategies in the Universidad de Nacional de Córdoba, as well a master in Strategy and Geopolitics in the Escuela Superior de Guerra del Ejército Argentino. Furthermore, she holds a diploma in Financial, Social, and Cultural Rights by the Universidad Morón. She is currently pursuing a doctorate in Political Science in the Universidad de Nacional de Córdoba.

²⁷ Johnson, Kartchner and Larsen (Eds.), *Strategic Culture and Weapons of Mass Destruction...*, 69–84.

²⁸ Juan Gabriel Tokatlian and Leonardo Carvajal, “Autonomía y política exterior: un debate abierto, un futuro incierto”, *CIDOB d'Afers Internacionals Journal*, n.º 28 (1995), 7–31, 26, https://www.cidob.org/es/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/autonomia_y_politica_exterior_un_debate_abierto_un_futuro_incierto



ISSN: 2955-8018 (Impresa)

ISSN: 2810-899X (En línea)

REVISTA
**SEGURIDAD
Y PODER
TERRESTRE**

CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS
DEL EJÉRCITO DEL PERÚ

Vol 1, N° 2, octubre - diciembre, 2022, pp. 53-76

DOI: <https://doi.org/10.56221/spt.vii2.14>

ARTÍCULO

Crimen Organizado Transnacional en la Triple Frontera entre Brasil, Colombia y Perú

Juan Carlos Aristizábal González

 <https://orcid.org/0000-0001-6546-8307>

 jem.regfe2@hotmail.com

Crimen Organizado Transnacional en la Triple Frontera entre Brasil, Colombia y Perú

Juan Carlos Aristizábal González

Resumen

La triple frontera entre Brasil, Colombia y Perú, por sus características y vulnerabilidades, se ha convertido en un área donde convergen organizaciones involucradas en el crimen organizado transnacional (COT). En ese sentido, en este artículo se analiza la interacción de los grupos armados organizados y los grupos de delincuencia organizada con el COT, la cual se refuerza a través de economías ilícitas en las fronteras de estos tres países. Asimismo, se describen los efectos del COT, y se analiza si los mecanismos y estrategias para combatirlo –concebidas en las Políticas de Defensa y Seguridad– han alcanzado los resultados esperados.

Palabras clave: *Amazonía, Crimen Organizado Transnacional, Triple Frontera, Cooperación Internacional, Amenazas, Seguridad y Defensa, Soberanía.*

Introducción

En el contexto suramericano, las Políticas de Defensa y Seguridad han sido siempre una prioridad para los Estados, que se relacionan en un ambiente estratégico cada vez más volátil, incierto, complejo y ambiguo.¹ En ese entorno, el crimen organizado transnacional (COT) es un fenómeno que no conoce fronteras, en un mundo cada vez más globalizado e interconectado que facilita y fortalece la relación existente entre las organizaciones criminales y las economías ilícitas en las que se involucran. Por ello, las fronteras que comparten Brasil, Colombia y Perú se han convertido en el epicentro de economías ilícitas rentables, en donde los grupos armados organizados (GAO) y los grupos de delincuencia organizada (GDO) ejercen el monopolio del tráfico ilícito de drogas (TID), tráfico de armas y municiones, trata de personas, minería ilegal y migración ilegal, entre otros.

1 Hugo González, “Estrategia para el contexto VICA”, Calidad & Gestión (29 de diciembre de 2017), <https://calidadgestion.wordpress.com/2017/12/29/estrategia-para-el-contexto-vica-vuca/>, (consultado el 22 de junio de 2022).

La región de la triple frontera forma parte de la cuenca amazónica, la cual posee características extremadamente complejas, selváticas en gran parte e irrigadas por innumerables afluentes hídricos. Esta región carece de infraestructura vial y energética, fuentes de empleo y adecuada educación, presentando indicadores sociales críticos de pobreza multidimensional y necesidades básicas insatisfechas. Igualmente, estas fronteras son sumamente extensas, vulnerables y porosas, lo que limita el control por parte de las autoridades.

Para comprender la situación existente, en este artículo se describe la geografía de la triple frontera y su importancia como parte de la cuenca amazónica. Asimismo, se analizan tanto los efectos del COT, como los resultados de las políticas diseñadas para combatir a las organizaciones criminales involucradas. Finalmente, se brindan conclusiones a fin de adoptar estrategias y mecanismos más eficientes para enfrentar amenazas que evolucionan y se fortalecen cada día.

Descripción geográfica de la triple frontera

En el corazón del continente suramericano se encuentra la cuenca amazónica, con una extensión aproximada de 7'352,112 km², en la que tienen injerencia países como Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.² En dicha cuenca confluyen las fronteras terrestres entre Brasil, Colombia y Perú, conocida también como la triple frontera.³ Brasil y Colombia comparten una extensión fronteriza de 1,645 kilómetros,⁴ Perú y Colombia de 1,626 kilómetros,⁵ mientras que Brasil y Perú de 2,822 kilómetros.⁶

2 Instituto Sinchi, "La Cuenca de la Amazonia Suramericana", Sinchi (2004), <https://sinchi.org.co/region-de-la-cuenca-del-rio-amazonasi>, (consultado el 18 de abril de 2022).

3 Eva María Rey Pinto y Diego Rodríguez Samora, "Crimen Organizado Transnacional. Fronteras y actores en el hemisferio", Editorial Planeta (Bogotá D.C., Colombia: 2020), 27, <https://csdeguelibros.edu.co/index.php/editorial/catalog/download/74/87/976?inline=1>, (consultado el 18 de abril de 2022).

4 Ministerio de Relaciones Exteriores, "Frontera Terrestre Colombia-Brasil", Cancillería Colombiana (2022), <https://www.cancilleria.gov.co/politica/brasil>, (consultado el 18 de abril de 2022).

5 Ibid.

6 Artículo CP, "Plataforma Educativa de Recursos Digitales. Fronteras Terrestres Perú-Brasil" Carpeta Pedagógica (2022), <https://carpetapedagogica.com/tratadolimitrofeperubrasil>, (consultado el 18 de abril de 2022).

La cuenca amazónica es la mayor cuenca hidrográfica y de selva húmeda tropical del mundo, poseyendo un valor estratégico transcendental por su biodiversidad, ecosistemas, e innumerables especies de fauna y flora. Dicha cuenca es atravesada por el río Amazonas, de 6,992 km de extensión, que inicia en los Andes peruanos y desemboca en el océano Atlántico. Esta cuenca es multicultural y diversa ya que está habitada por alrededor de 420 pueblos indígenas y numerosas etnias, con 86 lenguas y 650 dialectos.⁷

Igualmente, en esta región toma especial relevancia el llamado trapecio amazónico, conformado por las poblaciones de Leticia (departamento de Amazonas, Colombia), Tabatinga (estado de Amazonas, Brasil) y Santa Rosa de Yavarí (departamento de Loreto, Perú),⁸ las cuales se encuentran ubicadas a orillas del río Amazonas o Solimoes, como suelen llamarlo los brasileños. En esos centros poblados se concentran la mayor parte de la población y el desarrollo socioeconómico y cultural de dicha área geográfica.

La situación en Colombia

Escenarios y efectos. En Colombia, las diferentes modalidades de COT han estado ligadas –desde hace más de 50 años– al conflicto armado interno, con una violencia desmedida y estrechamente relacionada al terrorismo.⁹ Sin duda, Pablo Escobar Gaviria es uno de los más conocidos criminales que ha operado en Colombia, pasando a convertirse, tras su alianza con Gonzalo Rodríguez, Carlos Lehder y los hermanos Ochoa, en el máximo jefe del cartel de Medellín, en la década de 1980 y principios de la década de 1990.¹⁰

7 Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) y Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP), “Perspectivas del Medio Ambiente en la Amazonía. Geo Amazonía”, PNUMA-OTCA (2009), 37, http://www.pnuma.org/deati/pdf/geoamazonia_spanish_FINAL.pdf, (consultado el 20 de abril de 2022).

8 Viviana García Pinzón, “Dimensiones locales de la seguridad y la cooperación transfronteriza en la frontera amazónica de Brasil, Colombia y Perú”, Universidad Externado de Colombia (2018), 65-66 <https://revistas.uxternado.edu.co/index.php/opera/article/view/5570/6905>, (consultada el 20 de abril de 2022).

9 Henry Torres Vásquez, “La delincuencia organizada transnacional en Colombia”, Universidad de la Sabana (junio de 2013), 113, <http://www.scielo.org.co/pdf/dika/v22n1/v22n1a05.pdf>, (consultado el 20 de abril de 2022).

10 Ibid., 120.

Pablo Escobar conformó una organización criminal bien estructurada a fin de hacerse del monopolio del TID en el país, supervisando la importación de grandes cargamentos de cocaína provenientes de Bolivia y Perú, y su posterior exportación hacia el mercado estadounidense.

Asimismo, en la década de 1970, surgieron organizaciones como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Ejército de Liberación Nacional y el Ejército Popular de Liberación que, en sus inicios, promulgaban diferentes ideologías a través de una estructura político-militar, y un modelo de guerra insurreccional o de guerra popular prolongada en contra del Estado. Estas organizaciones empezaron a expandirse, incrementando la violencia en diversas regiones del país y obligando al gobierno a combatir las ante la presión de la sociedad y el desmejoramiento de la seguridad. Sin embargo, esta situación repercutió negativamente en la atención a otros delitos y amenazas que empezaban a imperar durante esos años, particularmente el TID.

Adicionalmente, en la década de 1980, surgieron grupos paramilitares de ultraderecha para defender los intereses de narcotraficantes ante los masivos secuestros perpetrados por grupos guerrilleros de izquierda. Posteriormente, se establecieron las Autodefensas Unidas de Colombia para proteger las tierras e intereses de diferentes gremios y civiles ante los ataques de las guerrillas. Este accionar permitió a todas estas organizaciones acceder a recursos, armas, propiedades y medios de comunicación, involucrándose en el control del territorio y el TID, generando con ello un devastador impacto en la sociedad colombiana.

En septiembre de 2016, ante la desmovilización de las FARC, otros GAO y GDO ocuparon rápidamente los espacios abandonados, y buscaron acaparar las economías ilícitas en lugares donde el control del Estado era limitado.¹¹ En el caso de la Amazonía colombiana, el GDO conocido como “los caqueteños”

11 Ministerio de Defensa Nacional, “Política de Defensa y Seguridad PDS”, Gobierno de Colombia (Bogotá D.C., Colombia: enero de 2019), 23-24, https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/politica_defensa_seguridad2019.pdf (consultado el 20 de abril de 2022).

empezó a operar al servicio de narcotraficantes, en alianza con los GAO.¹² Este grupo delincriminal actuó, principalmente, en el departamento de Amazonas, ejerciendo el control de cultivos ilícitos en el lado colombiano, apoyado por una adecuada estructura en el lado peruano.¹³ Asimismo, “los caqueteños” construyeron una alianza con la organización criminal brasileña conocida como la Familia del Norte (FDN), a quien entregaban alrededor de 11 toneladas de cocaína anuales. Para el año 2018, este grupo delincriminal fue desarticulado por las autoridades colombianas, poniendo fin a sus actividades ilegales.

Del mismo modo, otras organizaciones colombianas como el clan del golfo, los urabeños y el cartel de envigado han establecido relaciones con organizaciones criminales brasileñas como el Primeiro Comando da Capital (PCC) y el Comando Vermelho (CV). Incluso, han desarrollado alianzas con disidencias del Frente Primero de Miguel Botache Santillana (alias Gentil Duarte), quien no se acogió al proceso de paz y fue asesinado en un enfrentamiento con disidencias de la Segunda Marquetalia, en mayo de 2022. Además, el narcoterrorista Géner García Molina (alias John 40), quien al igual que Gentil Duarte no se acogió al proceso de paz, consolidó una alianza para la conformación de las disidencias en el suroriente del país. Posteriormente, esta alianza se fracturó y, actualmente, forma parte de las disidencias de la Segunda Marquetalia, comandada por Luciano Marín Arango (alias Iván Márquez) desde Venezuela. Géner García continúa con su papel de capo del narcotráfico, ejerciendo el control de la cocaína que ingresa a Venezuela desde Colombia y que, posteriormente, se comercializa con el PCC y el CV.¹⁴

12 Eduardo Álvarez Vanegas, “El Crimen Organizado en lo Local: Un problema subvalorado en Colombia” Fundación Ideas para la Paz (16 de enero de 2017), <https://www.ideaspaz.org/publications/posts/1449>, (consultado el 21 de abril de 2022).

13 María Alejandra Santos Barón, “Dinámicas Territoriales de Seguridad en La Guajira, el Amazonas y el Vichada (2017-2020)”, Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto” (2020), <https://esdeguevistaciencia.edu.co/index.php/estudios/article/view/245>, (consultado el 22 de abril de 2022).

14 Redacción ET, “Masacre en cárceles de Brasil salpica a la mafia colombiana”, El Tiempo (16 enero de 2017), <https://www.eltiempo.com/justicia/cortes/mafias-de-brasil-en-conflicto-por-proveedores-de-coca-44352>, (consultado el 22 de abril de 2022).

Igualmente, las estructuras armadas que no se acogieron al proceso de desmovilización pasaron a ser las llamadas disidencias o grupos armados organizados residuales (GAOR), dentro de los cuales se encuentran la Estructura-48 Comandos de la Frontera¹⁵ y la Estructura Primera Carolina Ramírez.¹⁶ Ambas Estructuras se disputan los territorios que antes controlaban las FARC, lo que ha generado confrontaciones en los departamentos de Caquetá y Putumayo, concentrando este último la mayor cantidad de cultivos ilícitos de coca en el sur del país. Asimismo, estas Estructuras se disputan el control sobre los GDO dedicados a la explotación ilícita de yacimientos mineros y otros delitos en esa región de la Amazonía colombiana.¹⁷ Por ese motivo, el departamento de Amazonas es usado como corredor de movilidad a través de las cuencas de los ríos Apaporis, Caquetá, Putumayo y Amazonas, para sus desplazamientos y el transporte de la pasta básica de cocaína (PBC) y la marihuana proveniente de los departamentos del Cauca y Nariño, que luego son comercializadas con bandas criminales brasileñas.¹⁸

Políticas y mecanismos. En el marco de la Política de Defensa y Seguridad (PDS) 2018-2022 del Gobierno colombiano se establecieron los objetivos estratégicos y líneas de acción para focalizar los esfuerzos en materia de seguridad y defensa a fin de proteger los intereses nacionales. Sin duda, el fortalecimiento de las capacidades de las Fuerzas Militares (FF. MM.) y la Policía Nacional de Colombia (PNC) fue fundamental para garantizar la seguridad jurídica y el bienestar de quienes las integran. En ese sentido, Colombia deberá fortalecer sus alianzas –a través de relaciones diplomáticas– con países fronterizos como Brasil, Perú, Ecuador y Panamá para combatir el COT.

15 Camilo González Posso, “Los focos del conflicto en Colombia. Informe sobre presencia de grupos armados en Colombia”, Indepaz (septiembre de 2021), 70, <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2021/10/INFORME-DE-GRUPOS-2021.pdf>, (consultado el 23 de abril de 2022).

16 *Ibíd.*

17 *Ibíd.*

18 Alerta temprana, “Alerta Temprana No 002-2021 Evaluación del Riesgo de la Población Civil”, Defensoría del Pueblo Colombia (26 enero 2021), 12, <https://alertasstg.blob.core.windows.net/alertas/002-21.pdf>, (consultada el 23 de abril de 2022).

Asimismo, se deberá dar continuidad a los diferentes planes de seguridad fronterizos y demás acuerdos bilaterales y multilaterales que permitan mejorar las capacidades y estrategias para enfrentar este fenómeno de criminalidad transnacional que afecta la triple frontera. Del mismo modo, se deberá seguir fortaleciendo las relaciones entre las fuerzas armadas de los países limítrofes para lograr la interoperabilidad y conducir operaciones conjuntas y combinadas con resultados tangibles contra el COT. Igualmente, el Gobierno colombiano deberá afianzar su liderazgo en la región fronteriza, debilitando las fuentes de financiación y neutralizando las estructuras de estas organizaciones criminales, aprovechando la experiencia adquirida en la lucha contrainsurgente y contraterrorista.¹⁹

La PDS ha permitido el emprendimiento de una lucha frontal contra el COT, que solo se puede lograr a través de acciones articuladas con países que también son afectados por estos delitos. Para ello, se intensificará la cooperación internacional en operaciones, inteligencia, intercambio de información y ciberseguridad a fin de combatir los delitos relacionados con el COT.²⁰ Asimismo, se deberá acentuar de manera diferenciada la presencia de las FF. MM. en todo el territorio colombiano, de acuerdo a la criticidad en cada área, y a través de la “acción unificada” del Estado que permita sincronizar, coordinar e integrar los esfuerzos gubernamentales y no gubernamentales con las operaciones militares, con la finalidad de lograr la unidad de esfuerzo y hacer la transición del control territorial al control institucional del territorio.²¹

Con base en las políticas del gobierno y al Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, se diseñaron los diferentes planes de las FF. MM. y PNC,²² en

19 Ministerio de Defensa Nacional, “Política de Defensa y Seguridad PDS”, 48-49.

20 *Ibíd.*, 53.

21 Centro de Doctrina Conjunta de las Fuerzas Militares de Colombia – CEDCO, “Manual Fundamental Conjunto MFC 1.0 Doctrina Conjunta, Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia (noviembre de 2018), 95, <https://esdeguelibros.edu.co/index.php/editorial/catalog/view/38/39/636>, (consultado el 24 de abril de 2022).

22 Ministerio de Defensa Nacional, “Política de Defensa y Seguridad PDS”, 7.

concordancia con la Constitución Política de Colombia.²³ Igualmente, el 9 de septiembre de 2020, las FF. MM. emitieron la Directiva Permanente 5002 (fortalecimiento de control en pasos formales y no formales fronterizos), la cual establece las responsabilidades de las unidades militares que tienen como misión el control y la estabilización de las zonas fronterizas, mediante procedimientos ceñidos a los reglamentos y en total observancia de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario.²⁴

En ese sentido, se estableció el Comando Conjunto Sur Oriente N°3, con responsabilidad sobre los departamentos del Meta, Guaviare, Vaupés, Caquetá, Putumayo y Amazonas, con el propósito de desarrollar operaciones militares conjuntas e interinstitucionales contra los GAO y GDO, debilitando sus economías ilícitas y su relación con el COT en la región del sur oriente colombiano. Este Comando Conjunto cuenta con un componente terrestre (dos Divisiones del Ejército Nacional), un Componente Naval, un Componente Aéreo y la Fuerza de Tarea Conjunta Omega para lograr los objetivos estratégicos nacionales o multinacionales que espera el gobierno nacional.

Adicionalmente, en febrero de 2021, el gobierno nacional activó el Comando contra el Narcotráfico y Amenazas Transnacionales (CONAT) con el objetivo de fortalecer la ofensiva contra el narcotráfico y otras amenazas transnacionales como la explotación ilícita de yacimientos mineros, extorsión, secuestro, tráfico de armas, migración ilegal y tráfico de emigrantes.²⁵ Para ello, el CONAT cuenta con tres Brigadas contra el Narcotráfico, una Brigada Contra la Explotación Ilícita de Yacimientos Mineros, y con la Fuerza de Despliegue Contra Amenazas Transnacionales.

23 Gobierno de Colombia, “Constitución Política de Colombia”, Corte Constitucional (2015), 61, <https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia%20-%202015.pdf>, (consultado el 26 de abril de 2022).

24 Ministerio de Defensa, “Directiva Permanente N° 5002. ‘Directiva fortalecimiento de control en pasos formales y no formales fronterizos’”, Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia (9 de septiembre de 2020), <https://www.cgfm.mil.co/es> (consultado el 27 de abril de 2022).

25 Sistema Informativo de Gobierno, “Presidente Duque crea comando élite para golpear el narcotráfico”, Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia (26 de febrero de 2021), <https://www.cgfm.mil.co/es/blog/presidente-duque-crea-comando-elite-para-golpear-el-narcotrafico>, (consultado el 26 de abril de 2022).

Resultados. Según el general Jorge León González Parra, jefe de Estado Mayor Conjunto de las FF. MM. de Colombia, en el año 2020 se erradicaron 130 mil hectáreas de cultivos de coca y 103 mil hectáreas en el año 2021, cumpliendo las metas impuestas por el gobierno nacional. Igualmente, en el año 2021 se destruyeron 5,700 laboratorios utilizados para el procesamiento de PBC y se incautaron 600 toneladas de cocaína. Adicionalmente, se realizaron dos campañas con la participación de otros países para reducir los ingresos económicos de los GAO y los GDO. Por un lado, la estrategia Orión fue encabezada por la Armada Nacional de Colombia con el apoyo de 40 países y 102 instituciones, logrando la incautación de 262 toneladas de cocaína. Por otro lado, la estrategia Zeus fue liderada por la Fuerza Aérea Colombiana, realizando operaciones de interdicción con 5 países de la región para detectar trazas ilegales, pudiendo neutralizar 38 pistas clandestinas empleadas para el transporte del alcaloide, inmovilizar 4 aeronaves, e incautar 22 toneladas de cocaína. Asimismo, en el año 2021, se neutralizaron a más de 5,000 integrantes de diferentes GAO, entre capturados, sometidos a la justicia, desmovilizados y muertos durante el desarrollo de operaciones militares.²⁶

En marzo de 2022, el CONAT desarrolló una operación militar conjunta e interinstitucional contra el GAOR Estructura Comandos de Frontera en la zona rural del municipio de puerto Leguizamo (departamento de Putumayo). Como resultado, se logró la neutralización de 15 integrantes de este grupo armado, así como la incautación de material de guerra, intendencia y comunicaciones, debilitando considerablemente su capacidad armada y afectando su principal fuente de financiación, el TID.²⁷ Posteriormente, en octubre de 2021, el Comando Conjunto de Operaciones Especiales realizó un ataque aéreo a inmediaciones del municipio de Morichal (departamento

26 Geraldine Cook, “Colombia arroja resultados históricos ante la cadena de valor del narcotráfico”, Dialogo Américas (15 de febrero de 2022), <https://dialogo-americas.com/es/articles/colombia-arroja-resultados-historicos-ante-la-cadena-de-valor-del-narcotrafico/#.YnQDItpByUk>, (consultado el 27 de abril de 2022).

27 Ministerio de la Defensa Nacional, “En medio de combates, neutralizados 15 presuntos integrantes de la Segunda Marquetalia en Putumayo”, Comunicaciones Estratégicas Ejército Nacional (29 de marzo de 2022), <https://www.ejercito.mil.co/en-medio-de-combates-neutralizados-15-presuntos-integrantes-de-la-segunda-marquetalia-en-putumayo/>, (consultado el 28 de abril de 2022).

de Guainía), neutralizando a 10 integrantes del GAOR, entre ellos Jaider Steven Cisneros (alias Mono Ferney), señalado como el lugarteniente de Néstor Gregorio Vera (alias Iván Mordisco), máximo cabecilla del GAOR.²⁸ Estos resultados exitosos muestran que el trabajo articulado logra efectos de alto impacto contra el COT.

La situación en Brasil

Escenarios y efectos. Brasil es el sexto país más grande del mundo²⁹ y el primero en Sur América, con una extensión de 8'515,770 Km² y una población aproximada de 212 millones de habitantes. Aunque su economía es la décimo segunda más grande del mundo,³⁰ las altas tasas de desempleo y el bajo nivel de vida de sus habitantes es evidente.³¹ Lo que es peor, Brasil es el segundo país de mayor consumo de cocaína en el mundo, después de los Estados Unidos, y uno de los más violentos, con un índice de 30 homicidios por cada 10 mil habitantes.³² Brasil también presenta altos índices de criminalidad y violencia debido a las acciones delictivas de organizaciones criminales que se involucran en el TID, expandiendo la violencia y el crimen a nivel nacional e internacional.

Entre las organizaciones criminales más relevantes en Brasil –dedicadas al TID y otros delitos asociados al COT– se encuentran el PCC, la FDN y el CV, quienes tuvieron sus orígenes en los centros penitenciarios del país. El número de integrantes de estas organizaciones ha ido en aumento, en la medida en que se incrementaba la población carcelaria y se degradaban las condiciones en estos centros. Inicialmente, exigían derechos y condiciones

28 Pedro Hurtado Cánepa, “Colombia neutraliza a 10 disidentes de las FARC”, Dialogo Américas (28 de octubre de 2021), <https://dialogo-americas.com/es/articles/colombia-neutraliza-a-10-disidentes-de-las-farc/#.YnqOAuhByUk>, (consultado el 28 de abril de 2022).

29 Anabel Hernández, “Brasil, el segundo mayor consumidor de cocaína del mundo, y uno de los más violentos (Parte I)”, Deutsche Welle (26 de agosto de 2019), <https://www.dw.com/es/brasil-el-segundo-mayor-consumidor-de-coca%C3%A9na-del-mundo-y-uno-de-los-m%C3%A1s-violentos-parte-i/a-50169426>, (consultado el 19 de abril de 2022).

30 Economía y datos, “Brasil: Economía y demografía”, Datosmacro (2022), <https://datosmacro.expansion.com/paises/brasil>, (consultado el 19 de abril de 2022).

31 *Ibíd.*

32 Hernández, “Brasil, el segundo mayor consumidor de cocaína ...”.

mínimas de seguridad al interior de estos centros, pero, progresivamente, fueron ampliando su dominio en la mayoría de los estados, especialmente en Rio de Janeiro, Sao Pablo y Manaos. Desde estos lugares, empezaron a ejercer el monopolio del TID a través de las diferentes rutas establecidas no solo para consumo interno, sino también para exportar drogas a Norte América, Europa y África.³³

Brasil presenta vulnerabilidades en sus fronteras terrestres y fluviales, especialmente sobre el río Amazonas, ya que las comparte con los principales países productores de cocaína como Colombia, Perú y Bolivia.³⁴ En consecuencia, las características que se presentan en la triple frontera son llamativas para estas bandas criminales, incentivadas a obtener recursos de manera ilegal a través del TID, tráfico de armas y minería ilegal. Estas actividades ilícitas buscan no solo un fin económico, sino también una jerarquía y dominio mediante la violencia en alianzas con otras organizaciones criminales de Colombia y Perú, convirtiéndose en una amenaza de carácter transnacional.

Una de estas organizaciones es la FDN, establecida en el año 2006, la cual ejerce cierto grado de control sobre las economías ilícitas en el estado de Amazonas y sobre los cargamentos de cocaína, procedentes de Colombia y Perú en la triple frontera a través del río Solimoes.³⁵ Igualmente, la FDN estableció una alianza con el narcotraficante peruano Wilder Chuquizuta Velayrse, uno de sus proveedores de drogas, empleando los cascos urbanos de Leticia y Tabatinga como centros de acopio para sus actividades ilegales.³⁶ La alianza criminal entre el PCC y el CV con el GAOR en Colombia y Venezuela, así como con varios

33 José Carlos Cueto, “Cómo el crimen organizado de Brasil se apoderó de las rutas más importantes del narcotráfico en Sudamérica”, BBC News Mundo (3 de marzo de 2020), <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-51537534>, (consultado el 19 de abril de 2022).

34 Yurani Arciniegas, “La Casa Blanca registra un aumento récord de producción de coca en Colombia y Perú”, France 24 horas (26 de junio de 2021), <https://www.france24.com/es/ee-uu-y-canad%C3%A1/20210626-estados-unidos-informe-casa-blanca-coca-colombia-peru>, (consultado el 29 de abril de 2022).

35 Rey y Rodríguez, “Crimen Organizado Transnacional ...”, 68.

36 Ibid., 39.

carteles de la droga de Colombia, como la Oficina de Envigado,³⁷ demuestran los fuertes vínculos existentes entre estas organizaciones criminales.

Políticas y mecanismos. Considerando que la seguridad y la defensa son fines esenciales del Estado, todos los poderes e instituciones del Estado integran sus capacidades para salvaguardar los intereses nacionales.³⁸ En ese sentido, el Libro Blanco de Defensa de Brasil cobra vital importancia para la seguridad, como un mecanismo que articula la política y la estrategia nacional. Además, Brasil posee el 60 % de la amazonia, despertando el interés de algunos países por su posición geográfica e impacto geopolítico.

En efecto, en el año 2000, el Gobierno brasileño firmó la convención de la ONU contra el COT y la ratificó en el año 2004.³⁹ Este instrumento internacional proporcionó herramientas y respaldo para que el gobierno hiciera frente a los delitos tipificados en esa convención. En ese sentido, se realizaron ajustes en materia de seguridad y defensa –incluyendo el marco legal– para que las Fuerzas Armadas (FF. AA.) puedan enfrentar el COT en la región Amazónica, posicionando unidades militares a lo largo de dicha frontera.⁴⁰ Igualmente, se enfatizó la integración que debería existir entre las FF. AA. y las diversas autoridades, entidades y poderes del Estado para el cumplimiento de esa responsabilidad.

Dentro de los instrumentos generados y las tareas asignadas a las FF. AA. se concibieron los siguientes: (1) El Plan Estratégico de Fronteras, del año 2011, para el fortalecimiento tanto de la prevención, control, fiscalización y represión de los delitos transfronterizos en el área de frontera, como de las alianzas con países vecinos para articular esfuerzos, control aduanero

37 Redacción ET, “Masacre en cárceles de Brasil salpica a la mafia colombiana”.

38 Sara P. Quintero Cordero y Manuel E. Forero Garzón, “Los Libros Blancos de Defensa de Perú y Brasil: aspectos geopolíticos, seguridad regional e incidencia para Colombia”, Sello Editorial ESMIC (2018), 109, <https://libroesmic.com/index.php/editorial/catalog/download/23/20/250?inline=1>, (consultado el 22 de abril de 2022).

39 *Ibid.*, 181.

40 Luis A. Montero Moncada, “Modelo brasileño de Seguridad y Defensa para la región amazónica – un referente para Colombia”, en AMAZONÍA Poder y Estrategia, Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto” ESDEGUE (2018), 172, <https://esdeguelibros.edu.co/index.php/editorial/catalog/view/33/28/522>, (consultado el 22 de abril de 2022).

y acciones conjuntas entre las autoridades limítrofes, respetando la soberanía y sus respectivas legislaciones; (2) El Programa Calla Norte, del año 1985, para incrementar el apoyo en pro de la defensa nacional, fomentando el desarrollo sostenible en la región amazónica y fortaleciendo la integridad territorial y la soberanía; (3) El Sistema de Protección de la Amazonia (SIPAM), con su brazo operativo el sistema de vigilancia de la Amazonia (SIVAM), para combatir la piratería y la deforestación, y proteger los parques naturales y los recursos minerales e indígenas; (4) El Sistema Integrado de Vigilancia de Fronteras (SIFRON) para contrarrestar delitos transfronterizos, así como para fortalecer y articular la interoperabilidad e integración de esfuerzos entre los países vecinos contra el COT; (5) La articulación del Ejército brasileño, a través del Comando Militar de la Amazonia y Comando Militar del Norte, integrados por seis Brigadas de Infantería de Selva y ubicados en tres estados amazónicos, con el propósito de garantizar el control y la seguridad de esos estados fronterizos, salvaguardando los intereses nacionales; (6) Los Pelotones Especiales de Frontera para vigilar y asegurar la línea de frontera a través de ejes fluviales y terrestres.⁴¹

Resultados. El programa nacional de seguridad de fronteras y límites, denominado “VIGIA,” implementado por el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública en el año 2019, busca evitar el ingreso de armas, drogas, contrabando, vehículos y embarcaciones al País. Para ello, se instaló la base fluvial *Arpão*, ubicada entre los municipios de Coari y Tefe, sobre el río Solimoes, principal ruta fluvial para el tráfico de cocaína y marihuana hacia Manaus. Desde su implementación hasta la fecha, se han decomisado más de 800 toneladas de droga, 100 millones de paquetes de cigarrillos, 4 mil vehículos, 400 embarcaciones y 133 toneladas de agroquímicos, entre otros.⁴² Asimismo, gracias al intercambio de información entre autoridades colombianas y brasileñas, en el año 2021,

41 Ibid., 173-177.

42 Nelza Oliveira, “Aumentan 260 por ciento incautaciones de droga en Brasil en 2021”, *Dialogo Américas* (11 de mayo de 2021), <https://dialogo-americas.com/es/articulos/aumentan-260-por-ciento-incautaciones-de-droga-en-brasil-en-2021/#.YnlqjuhByUk>, (consultado el 23 de abril de 2022).

en la región fronteriza del estado de Amazonas, se incautaron 3,244 kilogramos de marihuana tipo *creepy* y varias embarcaciones empleadas para el tráfico de estupefacientes, y se capturaron 13 delincuentes (6 brasileños y 7 colombianos), afectando las finanzas de los GAOR en aproximadamente 17 millones de dólares.⁴³

En los últimos años, los esfuerzos realizados por las FF. AA. en la lucha contra el COT han sido significativos, logrando limitar los recursos a las organizaciones que delinquen en los estados brasileños. Sin embargo, la rentabilidad de las economías ilícitas para estas organizaciones hace que se diseñen permanentemente nuevos métodos y estrategias para evadir el control de las autoridades. Adicionalmente, la corrupción de funcionarios públicos facilita el desarrollo de las actividades ilegales en todo el país. Por otro lado, la extensión de la amazonia y la gran cantidad de afluentes hídricos dificultan la labor de las autoridades para ejercer el control efectivo de las fronteras, generando oportunidades y libertad de acción para que las actividades ilícitas de estas organizaciones traspasen las fronteras.

La situación en el Perú

Escenarios y efectos. Según el Libro Blanco de la Defensa del Perú, la multidimensionalidad en temas de seguridad regional se vincula a diversos problemas de interés común con países limítrofes como Brasil y Colombia. En ese contexto, algunas de estas amenazas han alcanzado un carácter transnacional y constituyen riesgos potenciales para el Estado.⁴⁴ Durante las décadas de 1980 y 1990, grupos armados como Sendero Luminoso (SL) y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru mantuvieron estrecha relación con el narcotráfico, concentrando su accionar delictivo, principalmente,

43 Marinha Da Colômbia, “Colombia y Brasil evitan que disidencias de las FARC reciban financiamiento por tráfico de estupefacientes”, Dialogo Américas (18 de junio de 2021), <https://dialogo-americas.com/es/articles/colombia-y-brasil-evitan-que-disidencias-de-las-farc-reciban-financiamiento-por-trafico-de-estupefacientes/#.Ynq7muhByUk>, (consultado el 23 de abril de 2022).

44 Ministerio de Defensa del Perú, “Libro Blanco de Defensa del Perú”, Gobierno del Perú (abril de 2005), 27, https://www.files.ethz.ch/isn/157095/Peru%202005_spanish.pdf, (consultado el 23 de abril de 2022).

en dos cuencas cocaleras como son el Valle del Alto Huallaga y el Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM). En consecuencia, estos grupos sostuvieron confrontaciones armadas y, en otros casos, construyeron alianzas para ejercer el dominio del territorio y el control de cultivos de coca en las cuencas mencionadas, agudizando la violencia que afectó principalmente la zona centro y sur del país.⁴⁵

Colombia, Bolivia y Perú son los principales productores de hoja de coca a nivel mundial y conforman el denominado “triángulo blanco.”⁴⁶ Por ese motivo, Perú es el segundo mayor exportador de cocaína por debajo de Colombia, aunque desde el año 2016 se observa una leve tendencia al incremento de cultivos ilícitos, debido –entre otros– a una disminución de cultivos en Colombia desde el año 2018.⁴⁷ De igual forma, la gran demanda de países consumidores como Estados Unidos y otros de Europa ha generado un marcado incremento de la producción de cocaína en estos tres países, pasando de 865 toneladas en el año 2014 a 1,827 toneladas en el 2019.⁴⁸ Por ello, el TID se convierte en una seria amenaza para la seguridad nacional. Los narcotraficantes peruanos se asocian no solo con diversos cárteles mexicanos, colombianos, brasileños, italianos, rusos y serbios, incluyendo remanentes de SL que sirven como custodios de los cultivos ilícitos en las regiones con predominio cocalero, sino también con organizaciones criminales nacionales en todo el país, facilitando la cadena de producción, el transporte y la comercialización hacia mercados nacionales e internacionales.⁴⁹

45 Alba Centeno, Darío Alejandro García y Nicolás Zevallos, “Repensando la política de drogas desde una perspectiva de construcción de paz: el caso de la frontera colombo peruana”, en Back Ground Paper, International Alert (2016), 2, https://www.international-alert.org/wp-content/uploads/2021/08/Crime_RethinkingDrugPolicy_SP_2016_0.pdf, (consultado el 24 de abril de 2022).

46 Víctor R. Prado Saldarriaga, “Narcotráfico: análisis situacional y política penal”, Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes (2014), 1, <https://www.cervantesvirtual.com/nd/ark:/59851/bmcpr9p7>, (consultado el 25 de abril de 2022).

47 Jaime A. García Díaz, “Nuevos escenarios del narcotráfico en el Perú”, Lampadia (19 de octubre de 2022), <https://www.lampadia.com/analisis/otros/nuevos-escenarios-del-narcotrafico-en-el-peru/>, (consultado el 26 de abril de 2022).

48 Ibid.

49 Ibid.

En cuanto al tráfico ilícito de armas en Perú, este se ha incrementado en los últimos años, convirtiéndose en un mercado negro muy lucrativo para los remanentes de SL y redes del crimen organizado. En ese sentido, estas organizaciones emplean cualquier medio lícito o ilícito para obtener armamento, ejerciendo cierto grado de control en la población mediante amenazas para cumplir con sus propósitos criminales.⁵⁰

Políticas y mecanismos. La política de seguridad y defensa nacional del Perú tiene como finalidad garantizar su soberanía, independencia e integridad territorial, así como la protección de sus intereses y el cumplimiento de sus objetivos para el bien de la sociedad. En tal sentido, el Gobierno peruano debe afrontar las diferentes amenazas, internas y externas, con políticas claras, en estrecha cooperación y coordinación, identificando las prioridades bajo un enfoque multidimensional. La política de seguridad y defensa nacional determina los lineamientos para el cumplimiento de los objetivos trazados en la política y, de esta forma, poder diseñar la estrategia que genera los mecanismos adecuados para su cumplimiento.⁵¹

En el ámbito penal y procesal, el Estado peruano ha desarrollado diversos mecanismos que buscan identificar aquellos delitos asociados al crimen organizado y la manera en que deben ser perseguidos, juzgados y sancionados. Dentro de los instrumentos normativos está la Ley N° 30077 contra el crimen organizado, el Decreto Legislativo N° 1106 para la lucha eficaz contra el lavado de activos y otros delitos relacionados a la minería ilegal y crimen organizado, y el Decreto Legislativo N° 1244 que fortalece la lucha contra el crimen organizado y la tenencia ilegal de armas.⁵²

Asimismo, el Estado ha generado instrumentos políticos que complementan

50 Víctor J. Bautista Valle, “Nuevas amenazas a la Seguridad Nacional: Una solución pendiente”, Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú CEEEP (3 de junio de 2021), <https://cecep.mil.pe/wp-content/uploads/2021/06/CEEEP-2021-Nuevas-Amenazas-a-la-Seguridad-Nacional.pdf>, (consultado el 2 de mayo de 2022).

51 Ministerio de Defensa del Perú, “Libro Blanco de Defensa del Perú”, 61.

52 Sofía Vizcarra, Diana Bonilla y Bertha Prado, “Respuestas del Estado peruano frente al crimen organizado en el siglo XXI”, Revista CS (2020), 121, <http://www.scielo.org.co/pdf/recs/n31/2011-0324-recs-31-109.pdf>, (consultado el 14 de junio de 2022).

la normatividad penal y procesal contra el crimen organizado y delitos asociados, entre los cuales destacan: (1) El Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018, que tiene como propósito disponer de un sistema articulado con cinco objetivos estratégicos orientados a prevenir la delincuencia y fortalecer el sistema de justicia contra el crimen organizado; (2) La Estrategia Nacional de Lucha Contra las Drogas 2017-2021, que busca fortalecer la presencia del Estado en zonas cocaleras y proteger a la población de los efectos de esta cadena criminal; (3) La Política Nacional Multisectorial de Lucha Contra el Crimen Organizado 2019-2030, que tiene como propósito fortalecer las capacidades del Estado para controlar los mercados ilegales y perseguir a las organizaciones criminales, así como evitar la vinculación de la ciudadanía al crimen organizado, asistiendo a las víctimas de este flagelo.⁵³

Por otro lado, en cuanto a la responsabilidad de las FF. AA. en la lucha contra el COT, esta se limita solo en apoyo operativo a la Policía Nacional del Perú (PNP) y al Ministerio Público. De igual forma, el rol del Ejército del Perú en apoyo a la PNP está enfocado a las operaciones de interdicción, siempre y cuando se rebasen las capacidades operativas de la PNP. En el caso de la Marina de Guerra, esta apoya a la PNP en la interceptación de embarcaciones en puertos del litoral marítimo y puertos fluviales en zonas de influencia cocalera dentro del territorio peruano. Finalmente, la Fuerza Aérea tiene como misión la interceptación de aeronaves en el espacio aéreo para evidenciar la comisión de delitos relacionados con el TID, debiendo informar a la PNP y al Ministerio Público.⁵⁴ Igualmente, a raíz de la modificación al Decreto Legislativo 1241 mediante la Ley 30796, se autorizó la participación de las FF. AA. en la interdicción del TID en zonas declaradas en estado de emergencia. En ese contexto, el Comando Especial VRAEM (CE-VRAEM) viene desarrollando operaciones contra el terrorismo y el TID en zonas declaradas en estado de emergencia sobre los valles Apurímac, Ene y Mantaro.⁵⁵

⁵³ Ibid., 123 - 124.

⁵⁴ Ibid., 325.

⁵⁵ Ibid., 326.

Adicionalmente, mediante la Directiva N° 055 del 2008, el Comando Conjunto de las FF. AA. estableció zonas de vigilancia de fronteras entre las cuales se encuentra la zona de vigilancia de frontera N° 2, cuya responsabilidad está a cargo del Ejército a través de la Quinta División y sus unidades orgánicas en el departamento de Loreto. Por su parte, el Comando Operacional de la Amazonía (COAM) tiene responsabilidad sobre los afluentes hídricos entre el límite interdepartamental de Amazonas-Loreto (en la frontera con Ecuador) hasta el límite interdepartamental Loreto-Ucayali (en la frontera con Brasil). Del mismo modo, las zonas fronterizas que comparte con Colombia y Brasil cuentan con seis puntos de paso autorizados, a los cuales se llega solo de manera fluvial. Además, existen dos puestos de combate fluvial en el Estrecho y Soplin Vargas. Por lo tanto, todas las capacidades y esfuerzos de las FF. AA. y PNP se integran y complementan con el propósito de combatir al COT que afecta esa área de frontera de los tres países.⁵⁶ Sin embargo, estos recursos y esfuerzos no son suficientes.

Resultados. En la lucha contra el TID y la minería ilegal se han logrado excelentes resultados por parte de las FF. AA. en apoyo a la PNP. En septiembre de 2020, durante una operación desarrollada por el COAM en el departamento de Loreto, fueron capturados cuatro colombianos que, de acuerdo a inteligencia militar, eran integrantes de la Estructura-48 Comandos de Frontera, logrando la incautación de 11 kilogramos de cocaína, armas largas, pistolas, granadas y municiones. Por su parte, en septiembre de 2020, el CE-VRAEM, en el departamento de Ayacucho, incautó 200 kilogramos de clorhidrato de cocaína y 3 toneladas de insumos para el procesamiento de PBC. Además, la PNP decomisó 231 kilogramos de cocaína procedentes del VRAEM, que iban a ser transportados vía aérea desde una pista de aterrizaje clandestina con destino a Brasil y Bolivia.

Con relación a la minería ilegal, en el año 2020, las FF. AA. y la PNP, con apoyo de la Fiscalía, ubicaron y destruyeron 22 campamentos mineros ilegales, e

56 Divsefron PNP, "Problemática de la vigilancia y control de las fronteras", Policía Nacional del Perú (2020). https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2020/RREE/files/exposiciones/ppt_congreso-policia-nacional.pdf, (consultado el 14 de junio de 2022).

intervinieron en los sectores de Vuelta Grande y Laberinto en La Pampa (Madre de Dios), donde fueron decomisados, entre otros, 30 motores, 26 balsas y 11,916 litros de combustible destinados a la extracción de oro de manera ilegal. Cabe destacar que La Pampa se ha convertido en un enclave minero importante a raíz de la construcción de la ruta Interoceánica Brasil-Perú.⁵⁷

Alianzas para enfrentar al COT en la triple frontera

Teniendo en cuenta que en el área de la triple frontera que comparten Brasil, Colombia y Perú se presentan amenazas similares y ligadas al COT, las cuales atacan contra la seguridad, estabilidad y desarrollo de las comunidades de esa área en particular, estos tres Estados vienen fortaleciendo sus alianzas a través de los mecanismos bilaterales ya existentes. Por esta razón, se continúan reuniendo los Altos Mandos de las FF. AA. de dichos países y las Comisiones Binacionales Fronterizas, y se vienen desarrollando los Planes Operativos Anuales Binacionales.⁵⁸ Estos mecanismos tienen como propósito generar alianzas, buscando el fortalecimiento, cooperación e integración de capacidades para el desarrollo de operaciones conjuntas y combinadas entre las FF. AA. de los países en el área de la triple frontera con el apoyo de otras entidades públicas, de manera que estas acciones impacten de forma contundente al COT. Adicionalmente, se realiza la Reunión de Mandos Regionales de Frontera por parte de las FF. AA. de los tres países, con el fin de efectuar el análisis de las amenazas que afectan esa área en particular y otras formas del COT.⁵⁹

En el caso de la seguridad colectiva, esta se ve desafiada en el momento mismo en que la amenaza actúa, por ello es importante la integración de

57 Yolima Dussán, “Fuerzas Armadas del Perú reportan operaciones contra crimen organizado”, *Diálogo Américas* (16 de noviembre de 2020), <https://dialogo-americas.com/es/articles/fuerzas-armadas-del-peru-reportan-operaciones-contra-crimen-organizado/#.Yyuc7nZBzIV>, (consultado el 23 de junio de 2022).

58 Ministerio de Defensa Nacional, “Política de Defensa y Seguridad PDS”, 51.

59 [Ministerio de Defensa Nacional](#), “Planes Operativos Anuales Binacionales: instrumento y mecanismo de cooperación”, [Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia](#) (20 de mayo de 2021), <https://www.cgfm.mil.co/es/blog/planes-operativos-anuales-binacionales-instrumento-y-mecanismo-de-cooperacion>, (consultado el 15 de junio de 2022).

esfuerzos y capacidades de los Estados para identificar posibles amenazas que puedan afectar la seguridad, estableciendo prioridades y buscando mecanismos que permitan incidir en territorios fronterizos y más allá de los límites nacionales.⁶⁰ En ese sentido, Brasil, Colombia y Perú firmaron un Memorándum de Entendimiento para combatir las economías ilícitas como el TID y armas sobre los ríos fronterizos y/o comunes en la triple frontera.⁶¹ De igual forma, existen otros tratados y mecanismos bilaterales y multilaterales de los que hacen parte Brasil, Colombia y Perú para la seguridad y protección de la cuenca amazónica, como la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica de 1998 o la Iniciativa para la Integración de Infraestructura Regional Suramericana del año 2000. Esta última tiene como objetivo promover, coordinar y articular el trabajo de sus miembros para el desarrollo de la infraestructura de transporte, energía y telecomunicaciones, con el fin de atraer la inversión en esta región y permitir el progreso económico y social aumentando los índices de seguridad en la cuenca amazónica.⁶² No obstante, se requiere un mayor y constante involucramiento de los máximos decisores políticos de estos tres países, si es que realmente se desea combatir eficazmente al COT en la triple frontera.

Conclusiones

La triple frontera entre Brasil, Colombia y Perú, por sus características y vulnerabilidades, se ha convertido en un área donde convergen organizaciones delictivas involucradas en el COT. Esta situación se agrava ya que Colombia y Perú son dos de los principales productores de cocaína, mientras que Brasil es el segundo consumidor a nivel mundial, factores que alteran y afectan considerablemente la seguridad y estabilidad en la región. Por su importancia geoestratégica, la cuenca amazónica debe ser considerada como un bien preciado para quienes hacen parte de

60 Nathalie Pabón Ayala, "Inseguridad y perspectivas de cooperación en la región Amazónica", Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO (2012), 206–207, <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20120413104850/prisma-8.pdf>, (consultado el 15 de junio de 2022).

61 Ibid., 208.

62 Ibid., 211.

esta, no debiendo escatimarse esfuerzos para su protección, seguridad y conservación. Por lo tanto, se deben implementar los mecanismos necesarios para preservarla de la acción predatoria de organizaciones criminales dedicadas a actividades ilegales, traspasando las fronteras y transgrediendo la soberanía de los Estados que comparten esta región.

Aunque Colombia ha estado involucrada por más de cinco décadas en un conflicto armado interno sin precedentes, continúa con el esfuerzo y lucha frontal contra el TID y otros delitos relacionados. Lamentablemente, esta lucha ha causado muchas muertes, desapariciones y desplazamientos forzados en diversas regiones del país. Para Colombia, la PDS siempre ha sido una prioridad a fin de facilitar el desarrollo y bienestar de la sociedad. En tal sentido, el Estado colombiano ha acumulado suficiente experiencia como para rediseñarse y cohesionarse en materia de seguridad y defensa para combatir el COT, el terrorismo y otras amenazas. Para ello, se requirió de un fuerte liderazgo civil para diseñar políticas eficientes en seguridad y defensa, logrando la modernización y profesionalización de las FF. MM. y PNC, como factores clave para convertirlas en referentes regionales de la lucha contra el terrorismo, la insurgencia y el COT.

Asimismo, Brasil considera que la protección y conservación de la selva amazónica es una de las prioridades del Estado. Por tal razón, la seguridad y control de fronteras terrestres y fluviales son clave para ese propósito. En ese contexto, planes y programas como el SIPAM y SIVAM han sido fundamentales para que las FF. AA. combatan el COT y delitos conexos a lo largo de la línea fronteriza y ejes fluviales, restándoles iniciativa y capacidad a estas organizaciones criminales.

Por su parte, Perú enfrenta amenazas similares a las de Brasil y Colombia en la triple frontera, siendo la principal de ellas el TID, ya que el país es el segundo productor mundial de cocaína. Sin embargo, existen otras amenazas de carácter transnacional que también afectan al país, como el tráfico ilícito de armas, la trata de personas, la migración irregular y los daños al medio ambiente. Por ello, el Estado peruano viene fortaleciendo las

medidas en materia penal y procesal contra el COT, buscando mecanismos apropiados para perseguirlos, juzgarlos y sancionarlos. Igualmente, las FF. AA. cumplen un papel fundamental en la lucha contra el terrorismo y las diversas modalidades de COT, especialmente en los límites fronterizos con Brasil y Colombia, y en el VRAEM.

En la triple frontera no solo predomina el TID como principal actividad ilegal económica, sino también convergen otros ilícitos como la minería ilegal, el tráfico de armas, la migración ilegal y el tráfico ilegal de flora y fauna, entre otros. Por lo tanto, los Estados deben asegurar el desarrollo de capacidades en las FF. AA. y demás instituciones públicas involucradas en combatir el COT, pero principalmente deben asegurar que todos los instrumentos del poder nacional se involucren coordinadamente en esta lucha.

Brasil, Colombia y Perú tienen suficientes políticas, planes, programas y mecanismos unilaterales, bilaterales y multilaterales para prevenir, perseguir y combatir el COT. No obstante, se requiere de una mayor reciprocidad colectiva y cooperativa para fortalecer a las instituciones involucradas en esta lucha. De igual forma, es importante consolidar herramientas jurídicas y un marco normativo ajustado a las necesidades actuales, que brinden las garantías a los miembros de las FF. AA. en el desarrollo de los procedimientos operacionales contra estas amenazas transnacionales.

Sobre el autor:

Juan Carlos Aristizabal González es Coronel del Ejército Nacional de Colombia, especialista en administración de recursos militares por la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova,” y especialista en seguridad y defensa nacional por la Escuela Superior de Guerra de Colombia. Asimismo, ha realizado el diplomado en relaciones internacionales y geopolítica contemporánea por la Universidad del Rosario (Bogotá - Colombia). Actualmente, es adjunto militar de la embajada de Colombia en Perú y analista del Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú.



ISSN: 2955-8018 (Print)
ISSN: 2810-899X (Online)

REVISTA
**SEGURIDAD
Y PODER
TERRESTRE**

CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS
DEL EJÉRCITO DEL PERÚ

Vol 1, N° 2, October - December, 2022, pp. 77-98

DOI: <https://doi.org/10.56221/spt.vii2.14>

ARTICLE

Transnational Organized Crime in the Triple Border between Brazil, Colombia and Peru

Juan Carlos Aristizábal González

 <https://orcid.org/0000-0001-6546-8307>

 jem.regfe2@hotmail.com

Transnational Organized Crime in the Triple Border between Brazil, Colombia and Peru

Juan Carlos Aristizábal González

Summary

The triple border between Brazil, Colombia and Peru, due to its characteristics and vulnerabilities, has become an area where organizations involved in transnational organized crime (TOC) converge. In this regard, this article analyzes the interaction of organized armed groups and organized crime groups with the TOC, which is reinforced through illicit economies on the borders of these three countries. It also describes the effects of the TOC and analyzes whether the mechanisms and strategies to combat it –conceived in the Defense and Security Policies– have achieved the expected results.

Keywords: Amazon, Transnational Organized Crime, Triple Border, International Cooperation, Threats, Security and Defense, Sovereignty.

Introduction

In the South American context, Defense and Security Policies have always been a priority for States, which relate in an increasingly volatile, uncertain, complex and ambiguous strategic environment.¹ In this environment, transnational organized crime (TOC) is a phenomenon that knows no borders, in an increasingly globalized and interconnected world that facilitates and strengthens the relationship between criminal organizations and the illicit economies in which they are involved. Therefore, the borders shared by Brazil, Colombia and Peru have become the epicenter of profitable illicit economies, where organized armed groups (*grupos armados organizados*, GAO) and organized crime groups (*grupos de delincuencia organizada*, GDO) exercise a monopoly on illicit drug trafficking (*tráfico ilícito de drogas*, TID), arms and ammunition trafficking, human trafficking, illegal mining and illegal migration, among others.

1 Hugo González, "Estrategia para el contexto VICA", Calidad & Gestión (December 29, 2017), <https://calidadgestion.wordpress.com/2017/12/29/estrategia-para-el-contexto-vica-vuca/>, (accessed June 22, 2022).

The tri-border region is part of the Amazon basin, which has extremely complex characteristics, largely jungle and irrigated by innumerable water tributaries. This region lacks road and energy infrastructure, sources of employment and adequate education, presenting critical social indicators of multidimensional poverty and unmet basic needs. Likewise, these borders are extremely extensive, vulnerable and porous, which limits the control by the authorities.

To understand the existing situation, this article describes the geography of the triple border and its importance as part of the Amazon basin. Likewise, both the effects of the COT and the results of the policies designed to combat the criminal organizations involved are analyzed. Finally, conclusions are provided in order to adopt more efficient strategies and mechanisms to face threats that evolve and strengthen every day.

Geographical description of the triple border

In the heart of the South American continent is the Amazon basin, with an approximate extension of 7'352,112 km², in which countries such as Bolivia, Brazil, Colombia, Ecuador, Peru and Venezuela have interference.² In this basin converge the land borders between Brazil, Colombia and Peru, also known as the triple border.³ Brazil and Colombia share a border area of 1,645 kilometers,⁴ Peru and Colombia of 1,626 kilometers,⁵ while Brazil and Peru of 2,822 kilometers.⁶

The Amazon basin is the largest hydrographic and tropical rainforest basin in the world, possessing a transcendental strategic value for its biodiversity,

2 Instituto Sinchi, "La Cuenca de la Amazonia Suramericana", Sinchi (2004), <https://sinchi.org.co/region-de-la-cuenca-del-rio-amazonasi>, (accessed April 18, 2022).

3 Eva María Rey Pinto and Diego Rodríguez Samora, "Crimen Organizado Transnacional. Fronteras y actores en el hemisferio", Editorial Planeta (Bogotá D.C., Colombia: 2020), 27, <https://esdeguelibros.edu.co/index.php/editorial/catalog/download/74/87/976?inline=1>, (accessed April 18, 2022).

4 Ministerio de Relaciones Exteriores, "Frontera Terrestre Colombia-Brasil", Cancillería Colombiana (2022), <https://www.cancilleria.gov.co/politica/brasil>, (accessed April 18, 2022).

5 Ibid.

6 Artículo CP, "Plataforma Educativa de Recursos Digitales. Fronteras Terrestres Perú-Brasil" Carpeta Pedagógica (2022), <https://carpetapedagogica.com/tratadolimitrofeperubrasil>, (accessed April 18, 2022).

ecosystems, and innumerable species of fauna and flora. This basin is crossed by the Amazon River, 6,992 km long, which begins in the Peruvian Mountains and flows into the Atlantic Ocean. This basin is multicultural and diverse as it is inhabited by around 420 indigenous peoples and numerous ethnic groups, with 86 languages and 650 dialects.⁷

Likewise, in this region the so-called Amazonian trapeze takes on special relevance, made up of the populations of Leticia (Amazonas department, Colombia), Tabatinga (Amazonas state, Brazil) and Santa Rosa de Yavarí (Loreto department, Peru),⁸ which are located on the banks of the Amazon river or Solimoes, as Brazilians usually call it. Most of the population and the socio-economic and cultural development of this geographical area are concentrated in these population centers.

The situation in Colombia

Scenarios and effects. In Colombia, the different forms of TOC have been linked –for more than 50 years– to the internal armed conflict, with excessive violence closely related to terrorism.⁹ Undoubtedly, Pablo Escobar Gaviria is one of the best known criminals who has operated in Colombia, becoming, after his alliance with Gonzalo Rodríguez, Carlos Lehder and the Ochoa brothers, the top boss of the Medellín cartel, in the 1980s and early 1990s.¹⁰ Pablo Escobar formed a well-structured criminal organization in order to gain a monopoly of the TID in the country, overseeing the import of large shipments of cocaine from Bolivia and Peru, and their subsequent export to the U.S. market.

7 Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) and Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP), “Perspectivas del Medio Ambiente en la Amazonía. Geo Amazonía”, PNUMA-OTCA (2009), 37, http://www.pnuma.org/deati/pdf/geoamazonia_spanish_FINAL.pdf, (accessed April 20, 2022).

8 Viviana García Pinzón, “Dimensiones locales de la seguridad y la cooperación transfronteriza en la frontera amazónica de Brasil, Colombia y Perú”, Universidad Externado de Colombia (2018), 65–66 <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/opera/article/view/5570/6905>, (accessed 20 April 2022).

9 Henry Torres Vásquez, “La delincuencia organizada transnacional en Colombia”, Universidad de la Sabana (June 2013), 113, <http://www.scielo.org.co/pdf/dika/v22n1/v22ma05.pdf>, (accessed April 20, 2022).

10 Ibid., 120.

Likewise, in the 1970s, organizations such as the Revolutionary Armed Forces of Colombia (FARC), the National Liberation Army and the Popular Liberation Army emerged, which, in their beginnings, promulgated different ideologies through a political-military structure, and a model of insurrectionary war or prolonged people's war against the State. These organizations began to expand, increasing violence in various regions of the country and forcing the government to fight them in the face of pressure from society and the deterioration of security. However, this situation had a negative impact on attention to other crimes and threats that began to prevail during those years, particularly the TID.

Additionally, in the 1980s, far-right paramilitary groups emerged to defend the interests of drug traffickers in the face of massive kidnappings perpetrated by leftist guerrilla groups. Subsequently, the United Self-Defense Forces of Colombia were established to protect the lands and interests of different guilds and civilians from guerrilla attacks. This action allowed all these organizations to access resources, weapons, property and media, getting involved in the control of the territory and the TID, thus generating a devastating impact on Colombian society.

In September 2016, faced with the demobilization of the FARC, other GAOs and GDOs quickly occupied the abandoned spaces, and sought to monopolize the illicit economies in places where state control was limited.¹¹ In the case of the Colombian Amazon, the GDO known as “los caqueteños” began operating in the service of drug traffickers, in alliance with the GAO.¹² This criminal group acted, mainly, in the department of Amazonas, exercising control of illicit crops on the Colombian side, supported by an

11 Ministerio de Defensa Nacional, “Política de Defensa y Seguridad PDS”, Gobierno de Colombia (Bogotá D.C., Colombia: January 2019), 23–24, https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/politica_defensa_seguridad2019.pdf, (accessed April 20, 2022).

12 Eduardo Álvarez Vanegas, “El Crimen Organizado en lo Local: Un problema subvalorado en Colombia” Fundación Ideas para la Paz (January 16, 2017), <https://www.ideaspaz.org/publications/posts/1449>, (accessed April 21, 2022).

adequate structure on the Peruvian side.¹³ Likewise, “the Caqueteños” built an alliance with the Brazilian criminal organization known as the Familia del Norte (FDN), to whom they delivered about 11 tons of cocaine annually. By 2018, this criminal group was dismantled by Colombian authorities, putting an end to its illegal activities.

Similarly, other Colombian organizations such as the Gulf clan, the Urabeños, and the envigado cartel have established relationships with Brazilian criminal organizations such as the *Primeiro Comando da Capital* (PCC) and the *Comando Vermelho* (CV). They have even developed alliances with dissidents of the First Front of Miguel Botache Santillana (alias Gentil Duarte), who did not accept the peace process and was killed in a confrontation with dissidents of the Second Marquetalia, in May 2022. In addition, the narco-terrorist Géner García Molina (alias John 40), who like Gentil Duarte did not accept the peace process, consolidated an alliance for the formation of dissidents in the southeast of the country. Subsequently, this alliance was fractured and, currently, it is part of the dissidents of the Second Marquetalia, commanded by Luciano Marín Arango (alias Iván Márquez) from Venezuela. Géner García continues his role as a drug kingpin, exercising control of the cocaine that enters Venezuela from Colombia and is subsequently traded with the PCC and the CV.¹⁴

Likewise, the armed structures that did not take advantage of the demobilization process became the so-called dissidents or residual organized armed groups (*grupos armados organizados residuales*, GAOR), among which are the 48 Commandos of the Border Structure¹⁵ and the

13 María Alejandra Santos Barón, “Dinámicas Territoriales de Seguridad en La Guajira, el Amazonas y el Vichada (2017-2020)”, Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto” (2020), <https://esdeguerestacienciafca.edu.co/index.php/estudios/article/view/245>, (accessed April 22, 2022).

14 Redacción ET, “Masacre en cárceles de Brasil salpica a la mafia colombiana”, El Tiempo (January 16, 2017), <https://www.eltiempo.com/justicia/cortes/mafias-de-brasil-en-conflicto-por-proveedores-de-coca-44352>, (accessed April 22, 2022).

15 Camilo González Posso, “Los focos del conflicto en Colombia. Informe sobre presencia de grupos armados en Colombia”, Indepaz (September 2021), 70, <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2021/10/INFORME-DE-GRUPOS-2021.pdf>, (accessed April 23, 2022).

First Carolina Ramírez Structure.¹⁶ Both structures are fighting over the territories previously controlled by the FARC, which has generated confrontations in the departments of Caquetá and Putumayo, the latter concentrating the largest amount of illicit coca crops in the south of the country. Likewise, these Structures dispute control over the GDOs dedicated to the illicit exploitation of mining deposits and other crimes in that region of the Colombian Amazon.¹⁷ For this reason, the department of Amazonas is used as a mobility corridor through the basins of the Apaporis, Caquetá, Putumayo and Amazonas rivers, for their movements and the transport of basic cocaine paste (*pasta básica de cocaína*, PBC) and marijuana from the departments of Cauca and Nariño, which are then marketed to Brazilian criminal gangs.¹⁸

Policies and mechanisms. Within the framework of the Colombian Government's Defense and Security Policy (*política de defensa y seguridad*, PDS) 2018–2022, strategic objectives and lines of action were established to focus efforts on security and defense in order to protect national interests. Undoubtedly, the strengthening of the capacities of the Military Forces (*fuerzas militares*, FF. MM.) and the National Police of Colombia (*policía nacional de colombia*, PNC) was fundamental to guarantee the legal security and well-being of those who integrate them. In that sense, Colombia must strengthen its alliances –through diplomatic relations– with border countries such as Brazil, Peru, Ecuador and Panama to combat the TOC.

Likewise, continuity should be given to the different border security plans and other bilateral and multilateral agreements that allow improving capacities and strategies to face this phenomenon of transnational criminality that affects the triple border. Similarly, relations between the armed forces of neighbouring countries should continue to be strengthened in order to

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Alerta temprana, “Alerta Temprana No 002–2021 Evaluación del Riesgo de la Población Civil”, Defensoría del Pueblo Colombia (January 26, 2021), 12, <https://alertasstg.blob.core.windows.net/alertas/002-21.pdf>, (accessed April 23, 2022).

achieve interoperability and conduct joint and combined operations with tangible results against the TOC. Likewise, the Colombian Government must strengthen its leadership in the border region, weakening the sources of financing and neutralizing the structures of these criminal organizations, taking advantage of the experience acquired in the fight against insurgency and counterterrorism.¹⁹

The PDS has allowed the undertaking of a frontal fight against the COT, which can only be achieved through actions articulated with countries that are also affected by these crimes. To this end, international cooperation in operations, intelligence, information sharing, and cybersecurity will be intensified in order to combat COT-related crimes.²⁰ Likewise, the presence of the FF. MM. should be accentuated in a differentiated way throughout the Colombian territory, according to the criticality in each area, and through the “unified action” of the State that allows synchronizing, coordinating and integrating governmental and non-governmental efforts with military operations, in order to achieve unity of effort and make the transition from territorial control to institutional control of the territory.²¹

Based on the government’s policies and the National Development Plan 2018–2022, the different plans of the FF. MM. and PNC were designed,²² in accordance with the Political Constitution of Colombia.²³ Likewise, on September 9, 2020, the FF. MM. issued Permanent Directive 5002 (strengthening of control at formal and non-formal border crossings), which establishes the responsibilities of military units whose mission is the

19 Ministerio de Defensa Nacional, “Política de Defensa y Seguridad PDS”, 48–49.

20 Ibid., 53.

21 Centro de Doctrina Conjunta de las Fuerzas Militares de Colombia – CEDCO, “Manual Fundamental Conjunto MFC 1.0 Doctrina Conjunta, Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia (November 2018), 95, <https://esdeguelibros.edu.co/index.php/editorial/catalog/view/38/39/636>, (accessed April 24, 2022).

22 Ministerio de Defensa Nacional, “Política de Defensa y Seguridad PDS”, 7.

23 Gobierno de Colombia, “Constitución Política de Colombia”, Corte Constitucional (2015), 61, <https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia%20-%202015.pdf>, (accessed April 26, 2022).

control and stabilization of border areas, through procedures in accordance with regulations and in full observance of human rights and international humanitarian law.²⁴

In this regard, the South East Joint Command No. 3 was established, with responsibility for the departments of Meta, Guaviare, Vaupés, Caquetá, Putumayo and Amazonas, with the purpose of developing joint and inter-institutional military operations against the GAO and GDO, weakening their illicit economies and their relationship with the COT in the southern eastern region of Colombia. This Joint Command has a ground component (two National Army Divisions), a Naval Component, an Air Component and the Omega Joint Task Force to achieve the national or multinational strategic objectives expected by the national government.

Additionally, in February 2021, the national government activated the Command against Drug Trafficking and Transnational Threats (CONAT) with the aim of strengthening the offensive against drug trafficking and other transnational threats such as the illicit exploitation of mining deposits, extortion, kidnapping, arms trafficking, illegal migration and migrant trafficking.²⁵ To this end, CONAT has three Brigades against Drug Trafficking, a Brigade Against the Illicit Exploitation of Mining Deposits, and the Deployment Force Against Transnational Threats.

Results. According to JorgeLeón González Parra, Chairman of the Joint Chiefs of Staff of the Armed Forces of Colombia, in 2020, 130,000 hectares of coca crops were eradicated and 103,000 hectares in 2021, fulfilling the goals imposed by the national government. Similarly, in 2021, 5,700 laboratories used for the processing of PBCs were destroyed and 600 tons of cocaine were seized. In addition, two campaigns were carried out with the participation

24 Ministerio de Defensa, "Directiva Permanente N° 5002. 'Directiva fortalecimiento de control en pasos formales y no formales fronterizos'", Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia (September 9, 2020), <https://www.cgfm.mil.co/es> (accessed April 27, 2022).

25 Sistema Informativo de Gobierno, "Presidente Duque crea comando élite para golpear el narcotráfico", Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia (February 26, 2021), <https://www.cgfm.mil.co/es/blog/presidente-duque-crea-comando-elite-para-golpear-el-narcotrafico>, (accessed April 26, 2022).

of other countries to reduce the economic income of GAOs and GDOs. On the one hand, the Orion strategy was led by the Colombian National Navy with the support of 40 countries and 102 institutions, achieving the seizure of 262 tons of cocaine. On the other hand, the Zeus strategy was led by the Colombian Air Force, carrying out interdiction operations with 5 countries in the region to detect illegal traces, being able to neutralize 38 clandestine runways used to transport the alkaloid, immobilize 4 aircraft, and seize 22 tons of cocaine. Likewise, in 2021, more than 5,000 members of different GAOs were neutralized, including captured, brought to justice, demobilized and killed during the development of military operations.²⁶

In March 2022, CONAT carried out a joint and inter-institutional military operation against the GAOR *Estructura Comandos de Frontera* in the rural area of the municipality of *Puerto Leguizamo* (department of Putumayo). As a result, the neutralization of 15 members of this armed group was achieved, as well as the seizure of war material, quartermaster and communications, considerably weakening its armed capacity and affecting its main source of financing, the TID.²⁷ Subsequently, in October 2021, the Joint Special Operations Command carried out an air attack near the municipality of Morichal (department of Guainía), neutralizing 10 members of the GAOR, including Jaider Steven Cisneros (alias Mono Ferney), designated as the lieutenant of Néstor Gregorio Vera (alias Iván Mordisco), the top leader of the GAOR.²⁸ These successful results show that articulated work achieves high-impact effects against TOC.

26 Geraldine Cook, "Colombia arroja resultados históricos ante la cadena de valor del narcotráfico", *Dialogo Américas* (February 15, 2022), <https://dialogo-americas.com/es/articles/colombia-arroja-resultados-historicos-ante-la-cadena-de-valor-del-narcotrafico/#.YnQDItpByUk>, (accessed April 27, 2022).

27 Ministerio de la Defensa Nacional, "En medio de combates, neutralizados 15 presuntos integrantes de la Segunda Marquetalia en Putumayo", *Comunicaciones Estratégicas Ejército Nacional* (March 29, 2022), <https://www.ejercito.mil.co/en-medio-de-combates-neutralizados-15-presuntos-integrantes-de-la-segunda-marquetalia-en-putumayo/>, (accessed April 28, 2022).

28 Pedro Hurtado Cánepa, "Colombia neutraliza a 10 disidentes de las FARC", *Dialogo Américas* (October 28, 2021), <https://dialogo-americas.com/es/articles/colombia-neutraliza-a-10-disidentes-de-las-farc/#.YnQOAuhByUk>, (accessed April 28, 2022).

The situation in Brazil

Scenarios and effects. Brazil is the sixth largest country in the world²⁹ and the first in South America, with an area of 8'515,770 Km and an approximate population of 212 million inhabitants. Although its economy is the twelfth largest in the world,³⁰ the high unemployment rates and the low standard of living of its inhabitants is evident.³¹ What's worse, Brazil is the second country with the highest cocaine use in the world, after the United States, and one of the most violent, with a rate of 30 homicides per 10,000 inhabitants.³² Brazil also has high rates of crime and violence due to the criminal actions of criminal organizations that engage in the TID, expanding violence and crime nationally and internationally.

Among the most relevant criminal organizations in Brazil –dedicated to the TID and other crimes associated with the COT– are the PCC, the FDN and the CV, which had their origins in the country's penitentiary centers. The number of members of these organizations has been increasing, as the prison population increased and conditions in these centers deteriorated. Initially, they demanded rights and minimum-security conditions within these centers, but, progressively, they were expanding their dominance in most states, especially in Rio de Janeiro, Sao Paulo and Manaus. From these places, they began to exercise the monopoly of the TID through the different routes established not only for domestic consumption, but also to export drugs to North America, Europe and Africa.³³

Brazil has vulnerabilities in its land and river borders, especially on the Amazon River, as it shares them with the main cocaine-producing countries

29 Anabel Hernández, “Brasil, el segundo mayor consumidor de cocaína del mundo, y uno de los más violentos (Parte I)”, Deutsche Welle (August 26, 2019), <https://www.dw.com/es/brasil-el-segundo-mayor-consumidor-de-coca%C3%A9n-del-mundo-y-uno-de-los-m%C3%A1s-violentos-parte-i/a-50169426>, (accessed April 19, 2022).

30 Economía y datos, “Brasil: Economía y demografía”, Datosmacro (2022), <https://datosmacro.expansion.com/paises/brasil>, (accessed April 19, 2022).

31 Ibid.

32 Hernández, “Brasil, el segundo mayor consumidor de cocaína...”.

33 José Carlos Cueto, “Cómo el crimen organizado de Brasil se apoderó de las rutas más importantes del narcotráfico en Sudamérica”, BBC News Mundo (March 3, 2020), <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-51537534>, (accessed April 19, 2022).

such as Colombia, Peru and Bolivia.³⁴ Consequently, the characteristics that are presented in the triple border are striking for these criminal gangs, incentivized to obtain resources illegally through the TID, arms trafficking and illegal mining. These illicit activities seek not only an economic end, but also a hierarchy and dominance through violence in alliances with other criminal organizations in Colombia and Peru, becoming a transnational threat.

One such organization is the FDN, established in 2006, which exercises some degree of control over illicit economies in the state of Amazonas and over cocaine shipments from Colombia and Peru on the triple border across the Solimoes River.³⁵ Likewise, the FDN established an alliance with Peruvian drug trafficker Wilder Chuquizuta Velayrse, one of its drug suppliers, using the urban centers of Leticia and Tabatinga as collection centers for its illegal activities.³⁶ The criminal alliance between the PCC and the CV with the GAOR in Colombia and Venezuela, as well as with several Colombian drug cartels, such as the *Oficina de Envigado*,³⁷ demonstrate the strong links between these criminal organizations.

Policies and mechanisms. Considering that security and defence are essential aims of the State, all branches and institutions of the State integrate their capacities to safeguard national interests.³⁸ In that sense, Brazil's Defense White Paper is of vital importance for security, as a mechanism that articulates national policy and strategy. In addition, Brazil owns 60 % of the Amazon, arousing the interest of some countries for its geographical position and geopolitical impact.

34 Yurani Arciniegas, "La Casa Blanca registra un aumento récord de producción de coca en Colombia y Perú", *France 24 horas* (June 26, 2021), <https://www.france24.com/es/ee-uu-y-canad%C3%A1/20210626-estados-unidos-informe-casa-blanca-coca-colombia-peru>, (accessed April 29, 2022).

35 Rey and Rodríguez, "Crimen Organizado Transnacional...", 68.

36 *Ibid.*, 39.

37 Redacción ET, "Masacre en cárceles de Brasil salpica a la mafia colombiana".

38 Sara P. Quintero Cordero and Manuel E. Forero Garzón, "Los Libros Blancos de Defensa de Perú y Brasil: aspectos geopolíticos, seguridad regional e incidencia para Colombia", Sello Editorial ESMIC (2018), 109, <https://librosesmic.com/index.php/editorial/catalog/download/23/20/250?inline=1>, (accessed April 22, 2022).

Indeed, in 2000, the Brazilian Government signed the UN convention against the TOC and ratified it in 2004.³⁹ This international instrument provided tools and support for the government to address the offences set forth in that convention. In that sense, adjustments were made in terms of security and defense –including the legal framework– so that the Armed Forces (*fuerzas armadas*, FF. AA.) can face the COT in the Amazon region, positioning military units along that border.⁴⁰ Likewise, the integration that should exist between the FF.AA. and the various authorities was emphasized, entities and powers of the State for the fulfillment of that responsibility.

Within the instruments generated and the tasks assigned to the FF. AA. the following were conceived: (1) The Strategic Border Plan, of 2011, for the strengthening of both the prevention, control, control and repression of cross-border crimes in the border area, as well as alliances with neighboring countries to articulate efforts, customs control and joint actions between border authorities, respecting sovereignty and their respective legislations; (2) The Calla Norte Program, of 1985, to increase support for national defense, promoting sustainable development in the Amazon region and strengthening territorial integrity and sovereignty; (3) The Amazon Protection System (GIAHS), with its operational arm the Amazon Surveillance System (SIVAM), to combat piracy and deforestation, and protect natural parks and mineral and indigenous resources; (4) The Integrated Border Surveillance System (SIFRON) to counter cross-border crimes, as well as to strengthen and articulate interoperability and integration of efforts among neighboring countries against the TOC; (5) The articulation of the Brazilian Army, through the Military Command of the Amazon and the Military Command of the North, composed of six Jungle Infantry Brigades and located in three Amazonian states, with the purpose of guaranteeing the control and security of those border states,

39 Ibid., 181.

40 Luis A. Montero Moncada, “Modelo brasileño de Seguridad y Defensa para la región amazónica – un referente para Colombia”, en AMAZONÍA Poder y Estrategia, Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto” ESDEGUE (2018), 172. <https://esdeguelibros.edu.co/index.php/editorial/catalog/view/33/28/522>, (accessed April 22, 2022).

safeguarding national interests; (6) The Special Border Platoons to monitor and secure the border line through river and land axes.⁴¹

Results. The national border and boundary security program, called “VIGIA,” implemented by the Ministry of Justice and Public Security in 2019, seeks to prevent the entry of weapons, drugs, contraband, vehicles and boats into the country. To this end, the *Arpão* river base was installed, located between the municipalities of Coari and Tefe, on the Solimoes River, the main river route for the trafficking of cocaine and marijuana to Manaus. Since its implementation to date, more than 800 tons of drugs, 100 million packages of cigarettes, 4,000 vehicles, 400 boats and 133 tons of agrochemicals, among others, have been seized.⁴² Also, thanks to the exchange of information between Colombian and Brazilian authorities, in 2021, in the border region of the state of Amazonas, 3,244 kilograms of creepy marijuana and several boats used for drug trafficking were seized, and 13 criminals (6 Brazilians and 7 Colombians) were captured, affecting the finances of the GAOR by approximately 17 million dollars.⁴³

In recent years, the efforts made by the FF.AA. in the fight against the CO have been significant, managing to limit resources to organizations that commit crimes in Brazilian states. However, the profitability of illicit economies for these organizations means that new methods and strategies are constantly designed to evade the control of the authorities. In addition, the corruption of public officials facilitates the development of illegal activities throughout the country. On the other hand, the extension of the Amazon and the large number of water tributaries hinder the work of the authorities to exercise effective control of the borders, generating opportunities and freedom of action for the illicit activities of these organizations to cross the borders.

41 Ibid., 173-177.

42 Nelza Oliveira, “Aumentan 260 por ciento incautaciones de droga en Brasil en 2021”, Dialogo Américas (May 11, 2021), <https://dialogo-americas.com/es/articles/aumentan-260-por-ciento-incautaciones-de-droga-en-brasil-en-2021/#YnlqjuhByUk>, (accessed April 23, 2022).

43 Marinha Da Colômbia, “Colombia y Brasil evitan que disidencias de las FARC reciban financiamiento por tráfico de estupefacientes”, Dialogo Américas (June 18, 2021), <https://dialogo-americas.com/es/articles/colombia-y-brasil-evitan-que-disidencias-de-las-farc-reciban-financiamiento-por-trafico-de-estupefacientes/#Ynq7muhByUk>, (accessed April 23, 2022).

The situation in Peru

Scenarios and effects. According to the White Paper on the Defense of Peru, multidimensionality in regional security issues is linked to various problems of common interest with neighboring countries such as Brazil and Colombia. In this context, some of these threats have reached a transnational character and constitute potential risks for the State.⁴⁴ During the 1980s and 1990s, armed groups such as the Shining Path (*sendero luminoso*, SL) and the Túpac Amaru Revolutionary Movement maintained a close relationship with drug trafficking, concentrating their criminal activity mainly in two coca growing basins such as the Alto Huallaga Valley and the Apurímac, Ene and Mantaro River Valley (VRAEM). Consequently, these groups held armed confrontations and, in other cases, built alliances to exercise control of the territory and control of coca crops in the aforementioned basins, exacerbating the violence that mainly affected the central and southern part of the country.⁴⁵

Colombia, Bolivia and Peru are the main producers of coca leaf worldwide and make up the so-called “white triangle.”⁴⁶ For this reason, Peru is the second largest exporter of cocaine below Colombia, although since 2016 there has been a slight trend towards an increase in illicit crops, due, among others, to a decrease in crops in Colombia since 2018.⁴⁷ Similarly, the great demand from consumer countries such as the United States and others in Europe has generated a marked increase in cocaine production in

44 Ministerio de Defensa del Perú, “Libro Blanco de Defensa del Perú”, Gobierno del Perú (April 2005), 27, https://www.files.ethz.ch/isn/157095/Peru%202005_spanish.pdf, (accessed April 23, 2022).

45 Alba Centeno, Darío Alejandro García and Nicolás Zevallos, “Repensando la política de drogas desde una perspectiva de construcción de paz: el caso de la frontera colombo peruana”, en Back Ground Paper, International Alert (2016), 2, https://www.international-alert.org/wp-content/uploads/2021/08/Crime_RethinkingDrugPolicy_SP_2016_o.pdf, (accessed April 24, 2022).

46 Víctor R. Prado Saldarriaga, “Narcotráfico: análisis situacional y política penal”, Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes (2014), 1, <https://www.cervantesvirtual.com/nd/ark:/59851/bmcpr9p7>, (accessed April 25, 2022).

47 Jaime A. García Díaz, “Nuevos escenarios del narcotráfico en el Perú”, Lampadia (October 19, 2022), <https://www.lampadia.com/analisis/otros/nuevos-escenarios-del-narcotrafico-en-el-peru/>, (accessed April 26, 2022).

these three countries, going from 865 tons in 2014 to 1,827 tons in 2019.⁴⁸ As a result, TID becomes a serious threat to national security. Peruvian drug traffickers partner not only with various Mexican, Colombian, Brazilian, Italian, Russian and Serbian cartels, including remnants of SL that serve as custodians of illicit crops in regions with predominance coca growers, but also with national criminal organizations throughout the country, facilitating the production chain, transportation and marketing to national and international markets.⁴⁹

As for the illicit arms trade in Peru, this has increased in recent years, becoming a very lucrative black market for the remnants of SL and organized crime networks. In that sense, these organizations use any lawful or illicit means to obtain weapons, exerting a certain degree of control over the population through threats to fulfill their criminal purposes.⁵⁰

Policies and mechanisms. Peru's national security and defense policy aims to guarantee its sovereignty, independence and territorial integrity, as well as the protection of its interests and the fulfillment of its objectives for the good of society. In this sense, the Peruvian Government must face the different threats, internal and external, with clear policies, in close cooperation and coordination, identifying priorities under a multidimensional approach. The national security and defense policy determines the guidelines for the fulfillment of the objectives set out in the policy and, in this way, to be able to design the strategy that generates the appropriate mechanisms for its fulfillment.⁵¹

In the criminal and procedural sphere, the Peruvian State has developed various mechanisms that seek to identify those crimes associated with organized crime and the way in which they should be prosecuted, tried

48 Ibid.

49 Ibid.

50 Víctor J. Bautista Valle, "Nuevas amenazas a la Seguridad Nacional: Una solución pendiente", Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú CEEPP (June 3, 2021), <https://ceepp.mil.pe/wp-content/uploads/2021/06/CEEPP-2021-Nuevas-Amenazas-a-la-Seguridad-Nacional.pdf>, (accessed May 2, 2022).

51 Ministerio de Defensa del Perú, "Libro Blanco de Defensa del Perú", 61.

and punished. Among the normative instruments are Law 30077 against organized crime, Legislative Decree 1106 for the effective fight against money laundering and other crimes related to illegal mining and organized crime, and Legislative Decree 1244, which strengthens the fight against organized crime and illegal possession of weapons.⁵²

Likewise, the State has generated political instruments that complement the criminal and procedural regulations against organized crime and associated crimes, among which are: (1) The National Plan for Citizen Security 2013–2018, which aims to have an articulated system with five strategic objectives aimed at preventing crime and strengthening the justice system against organized crime; (2) The National Strategy to Combat Drugs 2017–2021, which seeks to strengthen the Presence of the State in coca growing areas and protect the population from the effects of this criminal chain; (3) The National Multisectoral Policy to Combat Organized Crime 2019–2030, which aims to strengthen the capacities of the State to control illegal markets and prosecute criminal organizations, as well as to prevent the linking of citizens to organized crime, assisting the victims of this scourge.⁵³

On the other hand, regarding the responsibility of the FF. AA. in the fight against the COT, this is limited only in operational support to the National Police of Peru (*policía nacional del Peru*, PNP) and the Public Ministry.⁵⁴ Similarly, the role of the Peruvian Army in support of the PNP is focused on interdiction operations, as long as the operational capabilities of the PNP are exceeded. In the case of the Navy, it supports the PNP in the interception of vessels in ports on the seacoast and river ports in areas of coca influence within Peruvian territory. Finally, the Air Force's mission is the interception of aircraft in the airspace to evidence the commission of crimes related to the TID and must inform the PNP and the Public Ministry. Likewise, as a result of the amendment to Legislative Decree 1241 through Law 30796, the

52 Sofía Vizcarra, Diana Bonilla and Bertha Prado, "Respuestas del Estado peruano frente al crimen organizado en el siglo XXI", *Revista CS* (2020), 121, <http://www.scielo.org.co/pdf/recs/n31/2011-0324-recs-31-109.pdf>, (accessed June 14, 2022).

53 *Ibid.*, 123–124.

54 *Ibid.*, 325.

participation of the FF. AA. in the interdiction of the TID in areas declared in a state of emergency was authorized. In this context, the VRAEM Special Command (CE-VRAEM) has been carrying out operations against terrorism and TID in areas declared in a state of emergency over the Apurímac, Ene and Mantaro valleys.⁵⁵

Additionally, through Directive 055 of 2008, the Joint Command of the FF. AA. established border surveillance zones among which is border surveillance zone No. 2, whose responsibility is in charge of the Army through the Fifth Division and its organic units in the department of Loreto. For its part, the Operational Command of the Amazon (COAM) has responsibility for water tributaries between the interdepartmental boundary of Amazonas-Loreto (on the border with Ecuador) to the interdepartmental limit Loreto-Ucayali (on the border with Brazil). Similarly, the border areas it shares with Colombia and Brazil have six authorized crossing points, which are reached only by river. In addition, there are two river combat posts in the Strait and Soplin Vargas. Therefore, all the capabilities and efforts of the FF. AA. and PNP are integrated and complemented with the purpose of combating the TOC that affects that border area of the three countries.⁵⁶ However, these resources and efforts are not enough.

Results. In the fight against TID and illegal mining, excellent results have been achieved by the Armed Forces in support of the PNP. In September 2020, during an operation carried out by the COAM in the department of Loreto, four Colombians were captured who, according to military intelligence, were members of the 48Th Border Commando Structure, achieving the seizure of 11 kilograms of cocaine, long weapons, pistols, grenades and ammunition. For its part, in September 2020, the CE-VRAEM, in the department of Ayacucho, seized 200 kilograms of cocaine hydrochloride and 3 tons of inputs for the processing of PBC. In addition,

⁵⁵ Ibid., 326.

⁵⁶ Divseffron PNP, "Problemática de la vigilancia y control de las fronteras", Policía Nacional del Perú (2020). https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2020/RREE/files/exposiciones/ppt_congreso-policia-nacional.pdf, (accessed June 14, 2022).

the PNP seized 231 kilograms of cocaine from the VRAEM, which were to be airlifted from a clandestine airstrip bound for Brazil and Bolivia.

With regard to illegal mining, in 2020, the FF. AA. and the PNP, with the support of the Prosecutor's Office, located and destroyed 22 illegal mining camps, and intervened in the sectors of Vuelta Grande and Laberinto in La Pampa (Madre de Dios), where 30 engines, 26 rafts and 11,916 liters of fuel destined for the extraction of gold illegally were seized, among others. It should be noted that La Pampa has become an important mining enclave as a result of the construction of the Brazil-Peru Interoceanic Route.⁵⁷

Alliances to confront the TOC in the triple frontier

Taking into account that in the area of the triple border shared by Brazil, Colombia and Peru there are similar threats linked to the TOC, which threaten the security, stability and development of the communities of that particular area, these three States have been strengthening their alliances through the existing bilateral mechanisms. For this reason, the High Commands of the FF. AA. of these countries and the Binational Border Commissions continue to meet, and the Binational Annual Operational Plans are being developed.⁵⁸ These mechanisms are intended to generate alliances, seeking the strengthening, cooperation and integration of capacities for the development of joint and combined operations between the FF. AA. of the countries in the area of the triple border with the support of other public entities, so that these actions have a strong impact on the TOC. Additionally, the Meeting of Regional Border Commanders is held by the FF. AA. of the three countries, in order to carry out the analysis of the threats affecting that particular area and other forms of the TOC.⁵⁹

57 Yolima Dussán, "Fuerzas Armadas del Perú reportan operaciones contra crimen organizado", *Dialogo Américas* (November 16, 2020), <https://dialogo-americas.com/es/articles/fuerzas-armadas-del-peru-reportan-operaciones-contra-crimen-organizado/#.Yyuc7nZBzIV>, (accessed June 23, 2022).

58 Ministerio de Defensa Nacional, "Política de Defensa y Seguridad PDS", 51.

59 [Ministerio de Defensa Nacional](#), "Planes Operativos Anuales Binacionales: instrumento y mecanismo de cooperación", *Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia* (May 20, 2021), <https://www.cgfm.mil.co/es/blog/planes-operativos-anuales-binacionales-instrumento-y-mecanismo-de-cooperacion>, (accessed June 15, 2022).

In the case of collective security, it is challenged at the very moment in which the threat acts, so it is important to integrate the efforts and capacities of States to identify possible threats that may affect security, establishing priorities and seeking mechanisms that allow influence on border territories and beyond national limits.⁶⁰ In that sense, Brazil, Colombia and Peru signed a Memorandum of Understanding to combat illicit economies such as TID and weapons on border and/or common rivers in the triple border.⁶¹ Similarly, there are other bilateral and multilateral treaties and mechanisms to which Brazil, Colombia and Peru are party for the security and protection of the Amazon basin, such as the Amazon Cooperation Treaty Organization of 1998 or the Initiative for the Integration of South American Regional Infrastructure of the year 2000. The latter aims to promote, coordinate and articulate the work of its members for the development of transport, energy and telecommunications infrastructure, in order to attract investment in this region and allow economic and social progress by increasing security indices in the Amazon basin.⁶² However, greater and constant involvement of the top political decision-makers of these three countries is required if the TOC is really to be effectively combated on the triple frontier.

Conclusions

The triple border between Brazil, Colombia and Peru, due to its characteristics and vulnerabilities, has become an area where criminal organizations involved in the TOC converge. This situation is aggravated since Colombia and Peru are two of the main producers of cocaine, while Brazil is the second largest consumer worldwide, factors that alter and considerably affect security and stability in the region. Due to its geostrategic importance, the Amazon basin should be considered a precious asset for those who are part of it, and every effort should be spared

60 Nathalie Pabón Ayala, "Inseguridad y perspectivas de cooperación en la región Amazónica", Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO (2012), 206-207, <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20120413104850/prisma-8.pdf>, (accessed June 15, 2022).

61 Ibid., 208.

62 Ibid., 211.

for its protection, security and conservation. Therefore, the necessary mechanisms must be implemented to preserve it from the predatory action of criminal organizations engaged in illegal activities, crossing borders and transgressing the sovereignty of the States that share this region.

Although Colombia has been involved for more than five decades in an unprecedented internal armed conflict, it continues with the effort and frontal struggle against TID and other related crimes. Unfortunately, this struggle has caused many deaths, disappearances and forced displacement in various regions of the country. For Colombia, PDS has always been a priority in order to facilitate the development and well-being of society. In this regard, the Colombian State has accumulated enough experience to redesign and cohere itself in terms of security and defense to combat TOC, terrorism and other threats. For this, a strong civilian leadership was required to design efficient policies in security and defense, achieving the modernization and professionalization of the FF. MM. and PNC, as key factors to turn them into regional references in the fight against terrorism, insurgency and the TOC.

Brazil also considers the protection and conservation of the Amazon rainforest to be one of the State's priorities. For this reason, the security and control of land and river borders are key to that purpose. In this context, plans and programs such as GIAHS and SIVAM have been instrumental in the FF. AA. combat the TOC and related crimes along the border line and river axes, taking away initiative and capacity from these criminal organizations.

For its part, Peru faces threats similar to those of Brazil and Colombia in the triple border, the main one being the TID, since the country is the second largest producer of cocaine in the world. However, there are other transnational threats that also affect the country, such as illicit arms trafficking, human trafficking, irregular migration and environmental damage. For this reason, the Peruvian State has been strengthening the measures in criminal and procedural matters against the COT, seeking

appropriate mechanisms to prosecute, judge and punish them. Likewise, the FF. AA. play a fundamental role in the fight against terrorism and the various forms of TOC, especially on the borders with Brazil and Colombia, and in the VRAEM.

In the triple border, not only does TID predominate as the main illegal economic activity, but also other illicit activities such as illegal mining, arms trafficking, illegal migration and illegal trafficking of flora and fauna, among others. States must therefore ensure capacity building in the FF. AA. and other public institutions involved in combating the TOC, but mainly they must ensure that all instruments of national power are involved in this struggle in a coordinated manner.

Brazil, Colombia and Peru have sufficient unilateral, bilateral and multilateral policies, plans, programmes and mechanisms to prevent, prosecute and combat TOC. However, greater collective and cooperative reciprocity is required to strengthen the institutions involved in this struggle. In the same way, it is important to consolidate legal tools and a regulatory framework adjusted to current needs, which provide guarantees to the members of the FF. AA. in the development of operational procedures against these transnational threats.

About the author

Juan Carlos Aristizábal González is Colonel of the National Army of Colombia, specialist in administration of military resources from the “General José María Córdova” Military School of Cadets, and specialist in security and national defense from the Superior War School of Colombia. He has also completed a diploma in international relations and contemporary geopolitics from the Universidad del Rosario (Bogotá - Colombia). Currently, he is a military deputy at the Colombian embassy in Peru and an analyst at the Peruvian Army Center for Strategic Studies.



ISSN: 2955-8018 (Impresa)

ISSN: 2810-899X (En línea)

REVISTA

SEGURIDAD Y PODER TERRESTRE

CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS
DEL EJÉRCITO DEL PERÚ

Vol 1, N° 2, octubre - diciembre, 2022, pp. 99-108

DOI: <https://doi.org/10.56221/spt.vii2.15>

ARTÍCULO

Grupos Armados Organizados Residuales y Amenazas Transfronterizas en el Alto Putumayo

Manolo Eduardo Villagra

 <https://orcid.org/0000-0001-9151-5058>

 meduardov@esge.edu.pe

© Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú 2022. Este es un artículo de acceso abierto, distribuido bajo los términos de la licencia de atribución Creative Commons (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), que permite la reutilización, distribución y reproducción en cualquier medio, siempre que la obra original esté debidamente citada.

Grupos Armados Organizados Residuales y Amenazas Transfronterizas en el Alto Putumayo

Manolo Eduardo Villagra

Resumen

Durante la última década, los cultivos de hoja de coca se han incrementado significativamente en Colombia, siendo los grupos armados organizados residuales (GAOR) los principales actores involucrados en el tráfico ilícito de drogas en la zona fronteriza entre Perú y Colombia. Desde el año 2016, los GAOR son considerados organizaciones criminales que no solo basan su economía en actividades ilícitas, sino que también vulneran los derechos humanos de las comunidades que habitan en dicha región. Ante la ausencia del Estado peruano, los GAOR se han consolidado en la zona y sus actividades económicas –en gran medida– constituyen la única alternativa para que la población aledaña pueda salir de la pobreza. En ese sentido, en este artículo se analiza el impacto de los GAOR en la seguridad y el desarrollo nacional.

Palabras clave: GAOR, Integridad Territorial, Orden Interno, Desarrollo Nacional, Amenazas Contemporáneas.

Introducción

Según el Informe Mundial sobre Drogas del año 2021 de la Organización de las Naciones Unidas, en los últimos 24 años la potencia del cannabis se ha cuadruplicado y el porcentaje de adolescentes que perciben a esta droga como perjudicial ha disminuido hasta un 40%.¹ Sin duda, estos datos deberían llamar la atención de los decisores políticos de todos los Estados a fin de que se combata eficazmente el tráfico ilícito de drogas (TID) y se reestructuren los planes educativos tendientes al desarrollo de una conciencia crítica con relación al consumo de drogas. Pese a las restricciones impuestas durante la pandemia de la COVID-19, las organizaciones delictivas encontraron otros mecanismos para continuar e, incluso, impulsar su ilícito negocio, lo

1 UNODC, “Informe Mundial sobre Drogas 2021: los efectos de la pandemia aumentan los riesgos de las drogas, mientras los jóvenes subestiman los peligros del cannabis”, *Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito* (24 de junio de 2021), 9, <https://www.unodc.org/peruandecuador/es/noticias/2021/informe-mundial-sobre-drogas-2021.html> (Consultado el 20 junio de 2022).

que ha generado un mayor dinamismo del TID a nivel mundial, situación que se evidencia en el aumento tanto de los métodos de contacto para la entrega, como de las cadenas de suministro internacionales.²

De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, en el último año América Latina concentró la totalidad de la producción de hoja de coca, pasta básica de cocaína y clorhidrato de cocaína del mundo,³ mientras que el Caribe continúa siendo la ruta más frecuente para el tráfico de drogas hacia los Estados Unidos.⁴ Lamentablemente, las actividades ilícitas de producción de drogas son desarrolladas en países como Colombia, Perú y Bolivia, donde la población indígena y campesina es utilizada por los narcotraficantes para el cultivo de coca, marihuana y amapola, dadas sus necesidades económicas.⁵

Al respecto, en la zona limítrofe entre Colombia y Perú, los grupos armados organizados residuales (GAOR) se involucran en el TID como principal fuente de financiamiento a ambos lados de los 1,626 kilómetros que comparten como frontera.⁶ Esta situación se ha convertido en una preocupación constante para ambos Estados, ya que el narcotráfico impacta directamente a las comunidades de la zona. Incluso, algunos especialistas afirman que el Estado peruano ha perdido el control de dichas áreas.⁷ En ese contexto, en este artículo se analiza tanto la problemática existente en la región fronteriza entre Colombia y Perú, como sus implicancias a la seguridad y el desarrollo del Estado peruano.

2 Ibid.

3 CEPAL, “Producción, tráfico y consumo de drogas en América Latina”, *Comisión Económica para América Latina y el Caribe* (2021), 2, <https://www.cepal.org/es/publicaciones/5974-produccion-trafico-consumo-drogas-america-latina> (Consultado el 20 junio de 2022).

4 Ibid.

5 Ibid., 14.

6 Pamela Pirateque Perdomo, “Los grupos armados organizados residuales: la amenaza de los escenarios transformados en Colombia” en *Revista Civilizar: Ciencias Sociales y Humanas* 04 (04) (Colombia: Universidad Sergio Arboleda, enero-junio de 2018), 43-62, <https://repository.usergioarboleda.edu.co/bitstream/handle/11332/1624/Los%20grupos%20armados%20organizados%20residuales-%20la%20amenaza%20de%20los%20escenarios%20%20transformados%20en%20Colombia.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (Consultado el 20 junio de 2022).

7 Ricardo León, “Fuego cruzado en el Putumayo”, *El Comercio* (2021), <https://especiales.elcomercio.pe/?q=especiales/fuego-cruzado-en-la-frontera-del-putumayo-ecpm/index.html> (Consultado el 20 junio de 2022).

Los remanentes de las FARC y la captura del Alto Putumayo

En el año 2016, el gobierno nacional de Colombia y la guerrilla de las FARC-EP firmaron el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado que enfrentaban.⁸ Pese a ello, se generó la aparición de los GAOR, integrados por disidentes de las FARC-EP, quienes buscan mantener el control efectivo de los territorios que aun ocupan.⁹ Es decir, los GAOR son relativamente nuevos y su interés, a diferencia de las FARC-EP, se enfoca en las actividades económicas ilícitas. Precisamente, por la manera en que operan, se puede aseverar que han dejado de lado el discurso político y la doctrina, para enfatizar el interés económico.

Como se ha mencionado, los GAOR operan en ambos lados de la frontera entre Colombia y Perú, particularmente en el Alto y el Bajo Putumayo. Por ello, dicha zona “continuará siendo un foco de narcotráfico con todas las consecuencias que esta actividad ilícita lleva consigo para la seguridad nacional.”¹⁰ No obstante, a diferencia de las FARC-EP, estos grupos no presentan una ideología, siendo el narcotráfico básicamente una actividad de alta rentabilidad que les brinda solución a sus problemas inmediatos.

Las operaciones de inteligencia desarrolladas por las Fuerzas Militares de Colombia han identificado que –en dicha zona– dos grupos (la Estructura-48 y la Estructura-1) se enfrentan por el control del territorio y de las rutas del narcotráfico.¹¹ De ellos, la Estructura-48 es la más fuerte y la que domina la zona de frontera del Alto Putumayo.¹² En ese sentido, esta organización se diferencia del resto ya que funciona como una empresa con cierta ética laboral, la cual incluye el hecho de no extorsionar a la comunidad, ni realizar reclutamientos forzados. Por consiguiente, para efectos de reclutar

8 Piratque, “Los grupos armados organizados residuales: ...”, 44.

9 Ibid.

10 Roger Carpio Villafuerte, “Grupos Armados Organizados Residuales de las ex FARC y su impacto en las poblaciones peruanas de la cuenca del Alto Putumayo-Loreto”, *Centro de Altos Estudios Nacionales* (2022), 24, <https://renati.sunedu.gob.pe/bitstream/sunedu/3155936/1/TESIS%20CRL%20CARPIO.pdf>

11 Edwin Choque, Meet GAOR Cor Colombia, (video minuto 9:41) (9 de junio de 2022), https://www.youtube.com/watch?v=n_og2mxQOvo (Consultado el 20 junio de 2022).

12 Ibid., (video minuto 10:10).

a sus miembros, se ofrece el pago de salarios que superan ampliamente el sueldo promedio colombiano y que puede ir aumentando dependiendo de las labores realizadas.¹³ No obstante, la Estructura-48 se encuentra enfrentada a la Estructura-1, esta última ubicada en el bloque Suroriental¹⁴ e integrada por ex miembros de la Segunda Marquetalia y de la banda narco-paramilitar *La Constru*.¹⁵ Consecuentemente, la región fronteriza del Alto Putumayo –entre Colombia y Perú– es la zona donde ambas Estructuras han encontrado amparo para el desarrollo de sus actividades ilícitas, principalmente el TID.

Narcotráfico: Delitos conexos y propuesta económica en tiempos de recesión

Según el Informe de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito del año 2017, la superficie de cultivos de coca en la provincia del Putumayo (Loreto) se incrementó de 1,097 hectáreas en el año 2016 a 1,376 hectáreas en el año 2017.¹⁶ Dicha producción es comprada por los GAOR¹⁷ y transportada a través del río Putumayo hacia Brasil. De esta manera, se crea una ruta comercial que es dominada por esos grupos y que, ante la falta de presencia del Estado, brinda una opción económica a las comunidades aledañas. Al respecto, en el *Informe sobre Presencia de Grupos Armados en Colombia* se afirma que las condiciones geográficas del Putumayo son “espacios de ocultamiento que además [son] fronterizos, por lo que se pueden generar acciones en red que traspasan los límites nacionales y llegan a facciones hacia Perú y Brasil, donde tienen alianzas con carteles que, a su vez, tienen enlaces en otros continentes.”¹⁸ Por lo tanto, los GAOR constituyen una seria amenaza tanto para Colombia, como para países colindantes como Perú.

13 Ibid., (video minuto 16:48).

14 Ibid., (video minuto 18:46).

15 Pirateque, “Los grupos armados organizados residuales: ...”, 24.

16 Carpio, “Grupos Armados Organizados Residuales de las ex FARC...”, 27.

17 Ibid.

18 Indepaz, “Los focos del conflicto en Colombia, informe sobre presencia de grupos armados”, *Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz* (2021), 24, <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2021/10/INFORME-DE-GRUPOS-2021.pdf> (Consultado el 20 junio de 2022).

Sin duda, el aislamiento y la dificultad de comunicación directa afectan a la población de la zona,¹⁹ ya que no pueden denunciar las extorsiones, los confinamientos, los reclutamientos forzados y los homicidios selectivos existentes en el Alto Putumayo.²⁰ Adicionalmente, “el narcotráfico y las disidencias han creado una formalización o alianza en la cual ambos bandos se benefician de los dineros ilegales y del control de las rutas de los llanos orientales y del pacífico colombiano.”²¹ En este contexto, se promueven otras modalidades del crimen organizado transnacional como el tráfico ilegal de armas y municiones, así como la minería ilegal y la trata de personas.²² Por consiguiente, se puede afirmar que, aunque el TID es la principal actividad económica de los GAOR, también se involucran en otros ilícitos asociados.

Otro elemento que ha facilitado la consolidación de los GAOR en estas zonas es que la población presenta escasez de recursos y dificultades para superar la pobreza. Dentro de esta población existen comunidades indígenas que no cuentan con educación de calidad y que no se han beneficiado de los proyectos de desarrollo social que el Estado colombiano ha tratado de implementar,²³ encontrándose a merced de los GAOR. En el caso del Perú, la situación no es mucho mejor. El 95 % de la población peruana en la zona del Alto Putumayo vive en extrema pobreza, haciendo frente a una deficiente infraestructura, bajos niveles educativos y la casi nula presencia del Estado.²⁴ Desafortunadamente, la única presencia del aparato estatal está dada por una base del Ejército, una Comisaria de la Policía Nacional y una Posta de Salud en Soplín Vargas.²⁵ En ese sentido, resulta imprescindible

¹⁹ *Ibíd.*

²⁰ *Ibíd.*

²¹ Jonathan Jiménez, Henry Acosta y Andrés Múnera, “Las disidencias de las FARC Estructuras criminales configuradas como grupos armados organizados – GAO” en *Desafíos para la Seguridad y Defensa Nacional de Colombia: Teoría y Praxis*, (Colombia: Escuela Superior de Guerra de la República de Colombia, 28 de marzo de 2018), 352, (<https://esdeguelibros.edu.co/index.php/editorial/catalog/view/19/16/36>) (Consultado el 20 junio de 2022).

²² Indepaz, “Los focos del conflicto en Colombia, informe...”, 24.

²³ *Ibíd.*, 25.

²⁴ Carpio, “Grupos Armados Organizados Residuales de las ex FARC...”, 27.

²⁵ *Ibíd.*, 43.

llamar la atención sobre la fragilidad de este territorio, al presentarse dichas condiciones a ambos lados de la frontera, facilitando la consolidación de los GAOR.

Adicionalmente, debido a la precariedad en que viven los pobladores peruanos del mencionado sector, es muy común que ellos crucen la frontera a Colombia y busquen ahí opciones laborales, que, muchas veces, están asociadas con el narcotráfico.²⁶ La alta movilidad de los GAOR es otro factor a tener en cuenta. Cuando las autoridades colombianas realizan operaciones en contra de estas organizaciones criminales (como el “Plan Espejo” o la “Operación Muralla”) es común que los GAOR crucen la frontera para guarecerse en territorio peruano. Por otro lado, cuando son las autoridades peruanas las que realizan estas operaciones, las GAOR simplemente cruzan al lado colombiano.²⁷ Consecuentemente, la solución más eficaz sería la ejecución de operaciones coordinadas entre ambos países para asegurar el control territorial, sentando las bases para el desarrollo económico y social de su población.

Amenazas a la seguridad nacional y escenarios prospectivos para el país

Los GAOR cuentan con una logística tecnificada y una economía que les permite obtener rápidamente recursos para el desarrollo y la protección de sus actividades,²⁸ por lo que su erradicación resulta una labor ardua. Para enfrentar a estas organizaciones, Colombia viene ejecutando una acción integral (que incluye a las Fuerzas Militares, Policía, Fiscalía, así como Gobiernos Regionales y Locales)²⁹ a fin de mejorar la calidad de vida de la población, así como estabilizar y controlar el territorio.³⁰ Para cumplir estos objetivos, se requiere tanto de un trabajo constante como de la colaboración de los países vecinos para limitar el avance de los GAOR.

26 *Ibíd.*, 27.

27 Choque, Meet GAOR Cor Colombia, (video minuto 28:51).

28 Indepaz, “Los focos del conflicto en Colombia, informe...”, 59.

29 Choque, Meet GAOR Cor Colombia, (video minuto 35:42).

30 *Ibíd.*, (video minuto 38:15).

Adicionalmente, el 80 % de la mano de obra rural del sector del Putumayo se dedica al cultivo de hoja de coca, involucrándose también en el procesamiento del clorhidrato de cocaína. Esta situación ha generado que el delito “cuenta con la simpatía de la población, con quienes [los GAOR] se muestran como prósperos empresarios y benefactores (ayuda social y económica, fiestas, parrilladas, etc.).”³¹ Asimismo, el Informe de Presencia de Grupos Armados de Colombia señala que la presencia de esos grupos amenaza a las poblaciones originarias debido a la explotación de petróleo.³² Por lo tanto, “un poder paralelo controlado por delincuentes que termina reemplazando al Estado, la violencia social, la corrupción y el control social de la población son algunas características de las zonas que dependen de esas actividades ilícitas,” presentándose el riesgo de su expansión a otras áreas.³³ En ese contexto, las consecuencias podrían ser muy lamentables, debido a que los efectos de su presencia en el territorio nacional podrían volverse sinérgicos y alimentar los serios problemas que ya padece el país.

Decisión política, respuesta militar y sinergia multisectorial de intervención

La sostenibilidad y soporte a largo plazo son los ejes principales bajo los cuales se deberán enfocar las operaciones y acciones militares integradas que se realicen en dichas zonas. Esto se debe a que, para alcanzar el desarrollo a esos sectores tan alejados y con tantas limitaciones sociales, es imprescindible que se aborde la problemática con un enfoque multisectorial, mediante la ejecución de etapas y la conquista progresiva de objetivos. Igualmente, el Estado debe priorizar la recuperación tanto de la identidad nacional en las zonas de influencia de los GAOR, como de la confianza de la población en las instituciones públicas.

Por consiguiente, cualquier estrategia de solución a esta problemática –bajo un enfoque unificado– debe considerar el accionar integrado y multisectorial

31 Carpio, “Grupos Armados Organizados Residuales de las ex FARC...”, 44.

32 Indepaz, “Los focos del conflicto en Colombia, informe...”, 25.

33 Carpio, “Grupos Armados Organizados Residuales de las ex FARC...”, 27.

en el marco de las siguientes fases: (1) la preparación de la fuerza y núcleos de esfuerzo multisectoriales, (2) la intervención (control militar del territorio), (3) la consolidación (control institucional del territorio), y (4) la estabilización (que comprende la recuperación y normalización de las actividades de la población). En ese sentido, para alcanzar el estado final deseado es prioritario el desalojo y erradicación de los GAOR, particularmente de la Estructura-48, lo que demanda una operación militar de envergadura, considerada decisiva para iniciar la recuperación de la zona por parte del Estado.

Conclusiones

Por una parte, la presencia de los GAOR en la región del Putumayo involucra una serie de actividades ilícitas transnacionales que vulneran la seguridad del Estado y afectan la identidad nacional de los pobladores de dichos sectores. Por otra parte, la falta de presencia del Estado ha influido en gran medida para que muchos de los pobladores de la zona del Putumayo se sientan deslumbrados por lo que ofrecen los GAOR y decidan involucrarse. Al mismo tiempo, la falta de conocimiento y limitada calidad educativa de los pobladores ha facilitado su sometimiento por parte de los GAOR. Finalmente, el avance de la economía ilícita de estos grupos delictivos se ha logrado expandir más allá de sus fronteras, controlando sectores y consolidando su presencia en el imaginario de las comunidades, al brindarles una opción de actividad económica lucrativa en contraste con lo que el Estado les ofrece.

Recomendaciones

En primer lugar, considerando la extensión, frondosidad y lejanía de esa área de la Amazonia peruana, sería conveniente que las capacidades del Comando Operacional de la Amazonía sean reforzadas a fin de que pueda activar dos Destacamentos Conjuntos en la frontera nororiente. Asimismo, que el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas evalúe la activación de un Comando Especial debidamente equipado (radares, aviones no tripulados,

drones, etc.) y encuadrado dentro de una estrategia unificada, siendo necesaria la decisión política y la sinergia multisectorial. Todo esto con el objetivo de erradicar las diversas amenazas a la seguridad nacional que se vienen presentado en esta zona, así como ejercer un adecuado control y vigilancia de las fronteras.

En segundo lugar, se debe limitar el dominio de la Estructura-48 y la Estructura-1 en la zona, lo que requiere acciones decisivas de coordinación y apoyo entre los países colindantes afectados por la presencia de dichos grupos. Por último, y no menos importante, se requieren atender las necesidades de las poblaciones vulnerables, ya que la educación, salud y acceso a las tecnologías brindarán oportunidades significativas de recuperación y desarrollo a dichas comunidades. Para lograrlo, resulta imprescindible: (1) la voluntad y decisión política, (2) el apoyo de la población, (3) el soporte tecnológico, (4) la colaboración internacional, (5) la acción multisectorial a nivel regional, y (6) el real cumplimiento de la Política de Fronteras Vivas. Sin ellos, los avances del esfuerzo militar serían solo momentáneos.

Sobre el autor:

Manolo Eduardo Villagra es Teniente Coronel del Ejército del Perú, magister en Ciencias Militares por la Escuela Superior de Guerra del Ejército del Perú, magister en Gestión e Innovación Tecnológica por el Instituto Científico y Tecnológico del Ejército del Perú, magister en Ciencias de la Educación por la Universidad Nacional Enrique Guzmán, así como licenciado en Administración de Empresas por la Universidad Nacional San Agustín. Asimismo, ha realizado el Diplomado en Seguridad y Defensa Nacional en la Universidad Nacional del Callao.



ISSN: 2955-8018 (Print)
ISSN: 2810-899X (Online)

REVISTA
**SEGURIDAD
Y PODER
TERRESTRE**

CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS
DEL EJÉRCITO DEL PERÚ

Vol 1, N° 2, October - December, 2022, pp. 109-118

DOI: <https://doi.org/10.56221/spt.vii2.15>

ARTICLE

Residual Organized Armed Groups and Cross-Border Threats in Alto Putumayo

Manolo Eduardo Villagra

 <https://orcid.org/0000-0001-9151-5058>

 meduardov@esge.edu.pe

© Peruvian Army Center for Strategic Studies 2022. This is an open access article, distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), which allows reuse, distribution and reproduction in any medium, provided that the original work is properly cited.

Residual Organized Armed Groups and Cross-Border Threats in Alto Putumayo

Manolo Eduardo Villagra

Abstract

During the last decade, coca leaf cultivation has increased significantly in Colombia, with the residual organized armed groups (grupos armados organizados residuales, GAOR) being the main actors involved in the illicit drug trade in the border area between Peru and Colombia. Since 2016, the GAOR have been considered criminal organizations that not only base their economy on illicit activities, but also violate the human rights of the communities living in that region. In the absence of the Peruvian state, the GAOR have consolidated themselves in the area and their economic activities – to a large extent – are the only alternative for the surrounding population to escape poverty. In this sense, this article analyses the impact of the GAOR on security and national development.

Keywords: GAOR, Territorial Integrity, Internal Order, National Development, Contemporary Threats.

Introduction

According to the United Nations World Drug Report 2021, in the last 24 years the potency of cannabis has quadrupled and the percentage of adolescents who perceive this drug as harmful has decreased by up to 40%.¹ These data should certainly draw the attention of policy makers in all States to effectively combat illicit drug trafficking (IDT) and to restructure educational plans aimed at developing a critical awareness of drug use. Despite the restrictions imposed during the COVID-19 pandemic, criminal organizations found other mechanisms to continue and even boost their illicit business, which has generated a greater dynamism of the IDT at the global level, a situation shown by the increase in both the methods of contact for delivery and international supply chains.²

1 UNODC, “Informe Mundial sobre Drogas 2021: los efectos de la pandemia aumentan los riesgos de las drogas, mientras los jóvenes subestiman los peligros del cannabis”, *United Nations Office on Drugs and Crime* (June 24, 2021), 9, <https://www.unodc.org/peruandecuador/es/noticias/2021/informe-mundial-sobre-drogas-2021.html> (Accessed June 20, 2022).

2 Ibid.

According to the Economic Commission for Latin America and the Caribbean, last year Latin America accounted for all the world's production of coca leaf, cocaine base paste and cocaine hydrochloride,³ while the Caribbean continues to be the most frequent route for drug trafficking to the United States.⁴ Unfortunately, illicit drug production activities are developed in countries such as Colombia, Peru and Bolivia, where the indigenous and peasant population is used by drug traffickers for the cultivation of coca, marijuana and poppy, given their economic needs.⁵

In this regard, in the border area between Colombia and Peru, the residual organized armed groups (*grupos armados organizados residuales*, GAOR) are involved in drug trafficking as the main source of financing on both sides of the 1,626 kilometers they share as a border.⁶ This situation has become a constant concern for both states, as drug trafficking directly impacts communities in the area. Some experts even claim that the Peruvian state has lost control of these areas.⁷ In this context, this article analyzes both the existing problems in the border region between Colombia and Peru, as well as their implications for the security and development of the Peruvian State.

FARC Remnants and the Capture of Alto Putumayo

In 2016, the Colombian national government and the FARC-EP guerrillas signed the Final Agreement for the Termination of the Armed Conflict

3 ECLAC, "Producción, tráfico y consumo de drogas en América Latina", *Economic Commission for Latin America and the Caribbean* (2021), 2, <https://www.cepal.org/es/publicaciones/5974-produccion-trafico-consumo-drogas-america-latina> (Accessed June 20, 2022).

4 Ibid.

5 Ibid., 14.

6 Pamela Pirateque Perdomo, "Los grupos armados organizados residuales: la amenaza de los escenarios transformados en Colombia," in *Revista Civilizar: Ciencias Sociales y Humanas* 04 (04) (Colombia: Sergio Arboleda University, January–June 2018), 43–62, <https://repository.usergioarboleda.edu.co/bitstream/handle/11232/1624/Los%20grupos%20armados%20organizados%20residuales-%20la%20amenaza%20de%20los%20escenarios%20%20transformados%20en%20Colombia.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (Accessed June 20, 2022).

7 Ricardo León, "Fuego cruzado en el Putumayo," *El Comercio* (2021), <https://especiales.elcomercio.pe/?q=especiales/fuego-cruzado-en-la-frontera-del-putumayo-ecpm/index.html> (Accessed June 20, 2022).

they were facing.⁸ Despite this, the GAOR, made up of FARC-EP dissidents, emerged, seeking to maintain effective control of the territories they still occupy.⁹ In other words, the GAOR are relatively new and their interest, unlike that of the FARC-EP, is focused on illicit economic activities. Precisely because of the way they operate, it might be said that they have put aside political discourse and doctrine to emphasize economic interests.

As mentioned, the GAOR operate on both sides of the Colombia-Peru border, particularly in Upper and Lower Putumayo. For this reason, this area “will continue to be a focus of drug trafficking with all the consequences that this illicit activity entails for national security.”¹⁰ However, unlike the FARC-EP, these groups do not have an ideology, and drug trafficking is basically a highly profitable activity that provides them with a solution to their immediate problems.

Intelligence operations carried out by the Colombian Armed Forces have identified that – in this area – two groups (Structure-48 and Structure-1) are fighting for control of the territory and drug trafficking routes.¹¹ Of these, Structure-48 is the strongest and dominates the Alto Putumayo border zone.¹² In this sense, this organization differs from the rest because it operates as a company with a certain work ethic, which includes not extorting money from the community or forced recruitment. Consequently, for the purpose of recruiting its members, it offers to pay salaries that are well above the average Colombian salary and that can increase depending on the work performed.¹³ However, Structure-48 is at odds with Structure-1, the latter located in the Southeast bloc¹⁴ and made up of former members

8 Pamela Pirateque Perdomo, “Los grupos armados organizados residuales: ...”, 44.

9 Ibid.

10 Roger Carpio Villafuerte, “Grupos Armados Organizados Residuales de las ex FARC y su impacto en las poblaciones peruanas de la cuenca del Alto Putumayo-Loreto”, *Centro de Altos Estudios Nacionales* (2022), 24, <https://renati.sunedu.gob.pe/bitstream/sunedu/315936/1/TESIS%20CRL%20CARPIO.pdf>.

11 Edwin Choque, Meet GAOR Cor Colombia, (video minute 9:41) (June 9, 2022), https://www.youtube.com/watch?v=n_og2mxQOvo (Accessed June 20, 2022).

12 Ibid. (video minute 10:10).

13 Ibid. (video minute 16:48).

14 Ibid. (video minute 18:46).

of the Second Marquetalia and the narco-paramilitary gang La Constru.¹⁵ Consequently, the border region of Alto Putumayo – between Colombia and Peru – is the area where both Structures have found shelter for the development of their illicit activities, mainly the TID.

Drug trafficking: Related crimes and economic proposal in times of recession

According to the 2017 United Nations Report Against Drugs and Crime, the area of coca cultivation in the province of Putumayo (Loreto) increased from 1,097 hectares in 2016 to 1,376 hectares in 2017.¹⁶ This production is bought by the GAOR¹⁷ and transported through the Putumayo River to Brazil. In this way, a trade route dominated by these groups is created and, in the absence of State presence, this provides an economic option for the surrounding communities. In this regard, the *Report on the Presence of Armed Groups in Colombia* states that the geographic conditions of Putumayo are “spaces of concealment that also [are] border areas, so that network actions can be generated that cross national borders and reach factions towards Peru and Brazil, where they have alliances with cartels that, in turn, have links in other continents.”¹⁸ Therefore, the GAOR constitute a serious threat to Colombia, as well as to neighboring countries such as Peru.

Undoubtedly, the isolation and the difficulty of direct communication affect the population of the area,¹⁹ since they cannot denounce the extortions, confinements, forced recruitments and selective homicides that exist in Alto Putumayo.²⁰ In addition, “drug trafficking and the dissidents have created a formalization or alliance in which both sides benefit from illegal money and control of the routes of the eastern plains and the Colombian Pacific.”

15 Pirateque, “Los grupos armados organizados residuales:...”, 24.

16 Carpio, “Grupos Armados Organizados Residuales de las ex FARC...”, 27.

17 Ibid.

18 Indepaz, “Los focos del conflicto en Colombia, informe sobre presencia de grupos armados,” *Institute of Studies for Development and Peace* (2021), 24, <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2021/10/INFORME-DE-GRUPOS-2021.pdf> (Accessed June 20, 2022).

19 Ibid.

20 Ibid.

²¹ In this context, other forms of transnational organized crime such as the illegal trafficking of arms and ammunition, as well as illegal mining and human trafficking are promoted.²² Therefore, it could be said that, although TID is the main economic activity of GAORs, they are also involved in other associated illicit activities.

Another element that has facilitated the consolidation of the GAOR in these areas is that the population has scarce resources and difficulties in overcoming poverty. Within this population there are indigenous communities that do not have quality education and that have not benefited from the social development projects that the Colombian State has tried to implement,²³ finding themselves at the mercy of the GAOR. In the case of Peru, the situation is not much better. Ninety-five percent of the Peruvian population in the Alto Putumayo area lives in extreme poverty, coping with poor infrastructure, low levels of education and almost no state presence.²⁴ Unfortunately, the only presence of the state apparatus is given by an Army base, a National Police Station and a Health Post in Soplín Vargas.²⁵ In this sense, it is essential to call attention to the fragility of this territory, as these conditions are present on both sides of the border, facilitating the consolidation of the GAOR.

In addition, due to the precariousness in which the Peruvian inhabitants of this sector live, it is very common for them to cross the border into Colombia and look for work options there, which are often associated with drug trafficking.²⁶ The high mobility of the GAOR is another factor to consider. When Colombian authorities carry out operations against these

21 Jonathan Jiménez, Henry Acosta, and Andrés Múnera, "Las disidencias de las FARC Estructuras criminales configuradas como grupos armados organizados - GAO" in *Desafíos para la Seguridad y Defensa Nacional de Colombia: Teoría y Praxis*, (Colombia: Escuela Superior de Guerra de la República de Colombia, March 28, 2018), 352, <https://esdeguelibros.edu.co/index.php/editorial/catalog/view/19/16/36> (Accessed June 20, 2022).

22 Indepaz, "Los focos del conflicto en Colombia, informe...", 24.

23 Ibid., 25.

24 Carpio, "Grupos Armados Organizados Residuales de las ex FARC...", 27.

25 Ibid., 43.

26 Ibid., 27.

criminal organizations (such as “Plan Espejo” or “Operacion Muralla”), it is common for GAORs to cross the border to take refuge in Peruvian territory. On the other hand, when it is the Peruvian authorities that carry out these operations, the GAOR simply cross to the Colombian side.²⁷ Consequently, the most effective solution would be coordinated operations between the two countries to ensure territorial control, laying the groundwork for the economic and social development of their populations.

Threats to national security and prospective scenarios for the country

The GAOR have technified logistics and an economy that allows them to quickly obtain resources for the development and protection of their activities,²⁸ so their eradication is an arduous task. To confront these organizations, Colombia has been implementing an integral action (which includes the Military Forces, Police, Prosecutor’s Office, as well as Regional and Local Governments)²⁹ in order to improve the quality of life of the population, as well as to stabilize and control the territory.³⁰ To achieve these objectives, constant work is required, as well as the collaboration of neighboring countries to limit the advance of the GAOR.

In addition, 80% of the rural workforce in the Putumayo sector is dedicated to coca leaf cultivation and is also involved in the processing of cocaine hydrochloride. This situation has generated that the crime “has the sympathy of the population, with whom [the GAOR] appear as prosperous businessmen and benefactors (social and economic aid, parties, barbecues, etc.).”³¹ Likewise, the Report on the Presence of Armed Groups in Colombia points out that the presence of these groups threatens the native populations due to oil exploitation.³² Therefore, “a parallel power controlled by criminals

27 Choque, Meet GAOR Cor Colombia, (video minute 28:51).

28 Indepaz, “Los focos del conflicto en Colombia, informe...”, 59.

29 Choque, Meet GAOR Cor Colombia, (video minute 35:42).

30 Ibid. (video minute 38:15).

31 Carpio, “Grupos Armados Organizados Residuales de las ex FARC...”, 44.

32 Indepaz, “Los focos del conflicto en Colombia, informe...”, 25.

that ends up replacing the State, social violence, corruption and social control of the population are some of the characteristics of the areas that depend on these illicit activities,” presenting the risk of their expansion to other areas.³³ In this context, the consequences could be very unfortunate, because the effects of their presence in the national territory could become synergistic and feed the serious problems that the country already suffers.

Political decision, military response and multi-sectoral intervention synergy

Long-term sustainability and support are the main axes under which integrated military operations and actions carried out in these areas should be focused. This is due to the fact that, in order to achieve development in such remote sectors with so many social limitations, it is essential to address the problem with a multisectoral approach, through the implementation of stages and the progressive achievement of objectives. Likewise, the State must prioritize the recovery of national identity in the areas of influence of the GAORs, as well as the population's confidence in public institutions.

Therefore, any strategy to solve this problem – under a unified approach – must consider integrated and multisectoral action within the framework of the following phases: (1) preparation of the force and multisectoral efforts, (2) intervention (military control of the territory), (3) consolidation (institutional control of the territory), and (4) stabilization (which includes the recovery and normalization of the population's activities). In this sense, to achieve the desired end state, the eviction and eradication of the GAOR, particularly Structure-48, is a priority, which requires a large-scale military operation, considered decisive to initiate the recovery of the area by the State.

Conclusions

On the one hand, the presence of the GAOR in the Putumayo region involves a series of transnational illicit activities that undermine state security

33 Carpio, “Grupos Armados Organizados Residuales de las ex FARC...”, 27.

and affect the national identity of the inhabitants of these sectors. On the other hand, the lack of state presence has greatly influenced many of the inhabitants of the Putumayo area to be dazzled by what the GAOR offer and decide to get involved. At the same time, the villagers' lack of knowledge and limited education has facilitated their subjugation by the GAOR. Finally, the advance of the illicit economy of these criminal groups has managed to expand beyond their borders, controlling sectors and consolidating their presence in the imaginary of the communities, by offering them a lucrative economic activity in contrast to what the State offers them.

Recommendations

In the first place, considering the extension, lushness and remoteness of this area of the Peruvian Amazon, it would be advisable that the capacities of the Amazon Operational Command be reinforced so that it can activate two Joint Detachments in the northeastern border. Likewise, the Joint Command of the Armed Forces should evaluate the activation of a Special Command duly equipped (radars, drones, drones, etc.) and framed within a unified strategy, being necessary the political decision and the multisectoral synergy. All of this with the objective of eradicating the various threats to national security that have been occurring in this area, as well as exercising adequate control and surveillance of the borders.

Secondly, the dominance of Structure-48 and Structure-1 in the area must be limited, which requires decisive coordination and support among neighboring countries affected by the presence of those groups. Last but not least, the needs of vulnerable populations must be addressed, as education, health and access to technologies will provide significant opportunities for the recovery and development of these communities. To achieve this, it is essential: (1) political will and decision, (2) the support of the population, (3) technological support, (4) international collaboration, (5) multisectoral action at the regional level, and (6) real compliance with the Living Borders Policy. Without them, the progress of the military effort would only be momentary.

About the author:

Manolo Eduardo Villagra is a Lieutenant Colonel of the Peruvian Army, Master in Military Sciences by the Superior School of War of the Peruvian Army, Master in Management and Technological Innovation by the Scientific and Technological Institute of the Peruvian Army, Master in Education Sciences by the Enrique Guzmán National University, as well as a Bachelor in Business Administration by the San Agustín National University. He has also completed a Diploma in Security and National Defense at the National University of Callao.



LÍNEA DE INVESTIGACIÓN
RESEARCH LINE

ANTICIPACIÓN ESTRATÉGICA

STRATEGIC ANTICIPATION

REVISTA
**SEGURIDAD
Y PODER
TERRESTRE**

CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS
DEL EJÉRCITO DEL PERÚ



ISSN: 2955-8018 (Impresa)

ISSN: 2810-899X (En línea)

REVISTA

SEGURIDAD Y PODER TERRESTRE

CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS
DEL EJÉRCITO DEL PERÚ

Vol 1, N° 2, octubre - diciembre, 2022, pp. 121-148

DOI: <https://doi.org/10.56221/spt.vii2.16>

ARTÍCULO

Una Mirada Preliminar desde Washington al Nuevo Rumbo de Colombia y a los Retos de Seguridad

R. Evan Ellis

 <https://orcid.org/0000-0003-2646-9571>

 robert.e.ellis78.civ@army.mil

© Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú 2022. Este es un artículo de acceso abierto, distribuido bajo los términos de la licencia de atribución Creative Commons (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), que permite la reutilización, distribución y reproducción en cualquier medio, siempre que la obra original esté debidamente citada.

Una Mirada Preliminar desde Washington al Nuevo Rumbo de Colombia y a los Retos de Seguridad

R. Evan Ellis^a

Resumen

Este trabajo examina la probable dirección que tomará el gobierno de Gustavo Petro en Colombia en el ámbito de la política económica, de seguridad y exterior, así como los desafíos asociados. Su análisis se basa en los nombramientos de personal clave, las declaraciones y las acciones políticas iniciales. Sostiene que la administración probablemente tendrá la voluntad, el personal y el apoyo legislativo para implementar, al menos parcialmente, su agenda de cambio radical. Será fundamental su capacidad para evitar el deterioro económico y la fuga de capitales, implementar la “paz total” que busca y evitar el deterioro de la situación de seguridad y el debilitamiento de las capacidades militares y policiales. La base de su relación con Estados Unidos también cambiará, creando tensiones, pero ambas partes trabajarán para mantener un tono positivo

Palabras clave: Colombia, Gustavo Petro, FARC, ELN, Venezuela

Introducción

La elección en junio de 2022 del ex guerrillero del M-19, Gustavo Petro, como presidente de Colombia² ha atraído una gran atención sobre su nueva administración y los profundos cambios que podría traer a Colombia y a sus relaciones con sus vecinos en la región,³ con Estados Unidos y con otros actores globales. El tiempo relativamente corto que ha transcurrido desde la toma de posesión de Petro, en agosto de 2022, hace que sea difícil predecir con seguridad cómo manejará los numerosos desafíos de Colombia, cómo

1 El autor desea agradecer a David Spencer, Francisco Monaldi y María Vélez de Berliner, entre otros, por sus contribuciones a este trabajo. Las opiniones aquí expresadas son propias del autor.

2 Joe Parkin Daniels y Edinson Bolaños, “Former guerrilla Gustavo Petro wins Colombian election to become first leftist president”, *The Guardian* (20 de junio de 2022), <https://www.theguardian.com/world/2022/jun/20/former-guerrilla-gustavo-petro-wins-colombian-election-to-become-first-leftist-president>

3 RCN, “Francia Márquez sobre primeras decisiones de Petro: ‘Pensaban que íbamos a destruir el país’”, *Noticias RCN* (30 de junio de 2022), <https://www.noticiasrcn.com/colombia/francia-marquez-sobre-primeras-decisiones-de-petro-423025>

serán las concesiones entre prioridades que compiten entre sí,⁴ cómo sus iniciativas se verán socavadas por la resistencia política o cómo se verá desviada su atención por los nuevos desafíos. Sin embargo, la trayectoria de Petro como político, sus objetivos expresados, sus elecciones de personal y sus primeras iniciativas nos dan una idea de lo que podemos esperar. Del mismo modo, los retos económicos y de seguridad de Colombia, así como el panorama político internacional e interno, ponen en relieve las cuestiones que probablemente darán forma a su agenda. Este artículo es una mirada inicial a la dirección que puede tomar el gobierno de Petro, los principales retos y oportunidades, y sus implicancias.

Gustavo Petro ha prometido claramente un cambio de rumbo en Colombia, tanto en política interna como externa.⁵ En los asuntos internos, ha prometido una reorientación de la economía colombiana, alejándose de las industrias productoras de carbono, como el petróleo y la minería del carbón,⁶ hacia una economía más basada en el conocimiento y el turismo.⁷ También ha prometido hacer frente a las antiguas desigualdades de clase, raciales y de otro tipo que existen en Colombia, y socavar el sistema que las produce. En materia de seguridad, pretende superar los más de 60 años de conflicto armado de Colombia mediante negociaciones de paz con todos los grupos armados del país. También ha prometido alejarse de la erradicación de la coca, legalizar la marihuana y restablecer relaciones diplomáticas⁸ y

4 Juan Forero, “Former Colombia Rebel Gustavo Petro Inaugurated as President”, *Wall Street Journal* (7 de agosto de 2022), <https://www.wsj.com/articles/former-colombia-rebel-gustavo-petro-inaugurated-as-president-11659917654>

5 Progressive International, “Gustavo Petro: A Colombia of Possibilities and the Politics of Love”, *Common Dreams* (11 de agosto de 2022), <https://www.commondreams.org/views/2022/08/11/gustavo-petro-colombia-possibilities-and-politics-love>

6 Ignacio Portes, “Petro’s economic agenda is ambitious. Perhaps too ambitious”, *The Brazilian Report* (20 de mayo de 2022), <https://brazilian.report/latin-america/2022/05/20/petro-economic-agenda-colombia/>

7 Andrea Jaramillo y Óscar Medina, “Colombia Presidential Favorite Gustavo Petro Wants to Form a Global Anti-Oil Bloc”, *Time* (14 de enero de 2022), <https://time.com/6139508/gustavo-petro-anti-oil-bloc/>

8 *Ibid.*

económicas con el régimen de Maduro en Venezuela.⁹ También es probable que reoriente la relación de Colombia con sus vecinos, la región, Estados Unidos y otros actores en general.¹⁰

Al implementar su agenda, es probable que Petro se mueva lentamente en algunas áreas, y rápidamente en otras, inspirando mucha incertidumbre y discusión sobre hasta dónde pretende o será capaz de llegar con sus cambios, inspirando cambios de aliados y adversarios. Esa incertidumbre y esos cambios le serán políticamente útiles. Los movimientos de Petro, a veces graduales y a veces rápidos, para cambiar tanto las políticas como las instituciones de Colombia invitan a comparaciones con el primer mandato presidencial de Hugo Chávez en Venezuela. Sin embargo, Colombia no es Venezuela y el resultado no está asegurado.

Dado que Petro se ha presentado a la presidencia en cuatro ocasiones, su estrategia actual podría reflejar una reflexión sustancial sobre cómo procedería una vez allí, tanto para implementar su agenda como para posicionarse frente a quienes prevé que se le opondrán. Con este fin, las primeras personas elegidas por Petro reflejan una combinación de gestos para tranquilizar a los principales interesados, al tiempo que afirman el control y refuerzan las áreas en las que podría ser vulnerable.

Implicaciones de las elecciones de personal clave

Las primeras elecciones de personal de Petro muestran su deseo de tranquilizar a Estados Unidos y a los mercados financieros occidentales, cuyo apoyo, o al menos neutralidad, será clave para el éxito de su gobierno. La elección del embajador en Estados Unidos, Luis Guillermo Murillo, ilustra su estilo de señalar simultáneamente el cambio y la tranquilidad.

9 Redacción MP, "Venezuela and Colombia appoint ambassadors to resume full ties", *MercoPress* (25 de agosto de 2022), <https://en.mercoPress.com/2022/08/25/venezuela-and-colombia-appoint-ambassadors-to-resume-full-ties>

10 Eloise Barry, "Gustavo Petro Could Transform Colombia—And Washington's Role in Latin America", *Time* (8 de agosto de 2022), <https://time.com/6204300/gustavo-petro-colombia-inauguration-washington/>

Podría decirse que Murillo conoce muy bien Estados Unidos, donde vive desde el año 2000 tras ser secuestrado por un grupo paramilitar de derecha y huir de Colombia. Murillo ha trabajado en diversos puestos profesionales de alto nivel en Estados Unidos, incluido el Banco Mundial. Al mismo tiempo, el embajador chocoano es el primer afrocolombiano elegido para representar a su país ante Estados Unidos.¹¹ Para aumentar la contradicción, su formación incluye el estudio de ingeniería en la antigua Unión Soviética.¹²

De la misma manera, la selección por parte de Petro del ex director del Banco Central de Colombia, José Antonio Ocampo Gaviria, educado en Yale, como ministro de Hacienda, busca dar una señal a los mercados financieros para que no se aparten inicialmente de Colombia y terminen por crear una crisis financiera ante la elección de Petro.¹³ El primer viaje importante de Ocampo tras su nombramiento es a Nueva York, para dar garantías personales a los gestores de dinero. La orientación previa demostrada por Ocampo como Ministro de Hacienda, y como académico en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas, era de centro izquierda, partidario de un papel fuerte del gobierno en la economía nacional, lo que no es del todo inconsistente con la orientación de Petro.

Con respecto a las relaciones internacionales, la selección por parte de Petro de Álvaro Leyva Durán como ministro de Asuntos Exteriores pone de manifiesto su énfasis en el compromiso con la paz por encima de las cuestiones tradicionales de política exterior.¹⁴ Leyva Durán es del partido Conservador por formación, una anomalía para el equipo de Petro. No

11 Latin America Advisor, “Petro Names Murillo as First Afro-Colombian Ambassador to the United States”, *The Dialogue* (22 de julio de 2022), <https://www.thedialogue.org/blogs/2022/07/petro-names-murillo-as-first-afro-colombian-ambassador-to-the-united-states/>

12 *Ibíd.*

13 Andrea Jaramillo, “Colombia’s Petro Names Ocampo Finance Minister in Nod to Market”, *Bloomberg* (30 de junio 2022), <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-06-30/colombia-s-petro-names-ocampo-finance-minister-in-nod-to-market#xj4y7vzkg>

14 Reuters, “Colombia president-elect Petro names peace envoy as foreign minister”, *Reuters Breaking International News & Views* (25 de junio de 2022), <https://www.reuters.com/world/americas/colombia-president-elect-petro-names-peace-envoy-foreign-minister-2022-06-25/>

obstante, se ha ganado una reputación de respeto en Colombia como mediador de paz, incluyendo su papel en la desmovilización del propio M-19 de Petro,¹⁵ así como su participación en las negociaciones con las FARC, que culminaron en el año 2016. En agosto de 2022, en las primeras semanas de gobierno, Leyva Durán ya participó en conversaciones preliminares con las FARC en La Habana.¹⁶

Más allá del papel de Leyva Durán en las conversaciones de paz, la combinación de su orientación política socialmente conservadora y la relación de confianza que supuestamente construyó con las FARC durante sus anteriores conversaciones de paz sugiere la posibilidad de un tono político razonable. Con respecto a la Dirección Nacional de Inteligencia (DNI), la elección por parte de Petro de su antiguo colega del M-19, Manuel Alberto Casanova, ilustra su disposición a asegurar que los puestos críticos de seguridad y otros estén en manos de personas de confianza.¹⁷ Con respecto a la política de seguridad, la elección de Iván Velásquez Gómez por parte del Presidente pone de manifiesto su énfasis en garantizar que los militares no participen en ejecuciones extrajudiciales u otros abusos de los derechos humanos.

Por un lado, tanto dentro de Colombia como a nivel internacional, Velásquez inspira respeto como ex magistrado de la Corte Suprema y comisionado de la Comisión de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la Impunidad en Guatemala (CICIG). Por otro lado, lo que no es habitual en un ministro de Defensa, su experiencia no se centra en asuntos de seguridad, sino en la investigación y la lucha contra los abusos de los derechos humanos por parte de los grupos paramilitares, incluso centrándose en casos de tortura

15 Ibid.

16 Gustavo A. Maranges, “Cuba to Host Peace Talks Between ELN and Colombian Government: New Opportunities vs. Old Obstacles (Part 1)”, *Orinoco Tribune* (22 de agosto de 2022), <https://orinocotribune.com/cuba-to-host-peace-talks-between-the-eln-and-the-colombian-government-new-opportunities-vs-old-obstacles-part-1/>

17 Noticias Semana, “Atención: el ex-M19 Manuel Alberto Casanova será el nuevo director nacional de Inteligencia; ya hay polémica”, *Semana* (19 de agosto de 2022), <https://www.semana.com/nacion/articulo/atencion-manuel-alberto-casanova-exintegrante-del-m-19-sera-el-nuevo-director-nacional-de-inteligencia/202223/>

como fiscal en Antioquia.¹⁸ Mientras estaba en la Corte Suprema, apoyó la investigación de la colaboración entre congresistas colombianos y fuerzas paramilitares. Incidentes como el caso de los “falsos positivos” de civiles asesinados por el Ejército colombiano entre 1998 y 2014,¹⁹ y etiquetados incorrectamente como insurgentes, son innegables. La selección por parte de Petro de Velásquez como ministro de Defensa en lugar de alguien con formación militar, sugiere que da especial importancia a garantizar que los militares no hagan daño.

La selección por parte de Petro de la cúpula militar por debajo de Velásquez muestra que puede confiar en que ejecutarán fielmente sus órdenes, incluso si no son agradables para la institución. Siguiendo los imperativos del sistema colombiano que exige que los jefes de los servicios tengan mayor antigüedad que los que están bajo su mando, obligó a pasar a retiro a 52 militares y policías de alto rango, algo sin precedentes, para llegar a los seleccionados.²⁰ Petro insistió notablemente en seleccionar a jefes militares sin acusaciones de derechos humanos en su contra,²¹ y mucho menos condenas.

Un número notable de los seleccionados también tenía títulos en derechos humanos, así como servicio en posiciones académicas. Varios de los seleccionados también habían trabajado estrechamente con Estados Unidos anteriormente, creando una base para el compromiso de Estados Unidos con el nuevo liderazgo, en la medida en que el gobierno de Petro lo autorice y los programas de apoyo a ese compromiso continúen de alguna

18 Redacción CNN, “¿Quién es Iván Velásquez el nuevo ministro de Defensa de Petro para Colombia?”, *CNN Español* (22 de julio de 2022), <https://cnnespanol.cnn.com/2022/07/22/petro-ivan-velasquez-ministro-defensa-colombia-orix/>

19 Mariana Palau, “The ‘false positives’ scandal that felled Colombia’s military hero”, *The Guardian* (19 de noviembre de 2020), <https://www.theguardian.com/world/2020/nov/19/colombia-false-positives-killings-general-mario-montoya-trial>

20 Redacción MP, “Petro shakes-up Colombia’s military brass”, *Mercopress* (15 de agosto de 2022), <https://en.mercopress.com/2022/08/15/petro-shakes-up-colombia-s-military-brass>

21 Luis Jaime Acosta, “Colombia’s Petro replaces military commanders in human rights drive”, *Reuters Breaking International News & Views* (12 de agosto de 2022), <https://www.reuters.com/world/americas/colombias-petro-replaces-military-commanders-human-rights-drive-2022-08-12/>

manera. El oficial seleccionado para dirigir las Fuerzas Armadas, el general Helder Fernán Giraldo, entre sus logros destacables, tiene un doctorado en educación en derechos humanos y anteriormente fue inspector general del Ejército colombiano,²² así como jefe de la Escuela Militar Superior de Guerra de Colombia. Como es normal para quienes alcanzan su rango, también tiene un historial como operador, habiendo comandado la 8ª División de Colombia. En cuanto a los vínculos con Estados Unidos, el jefe del Estado Mayor Conjunto colombiano, el vicealmirante José Joaquín Amezcuita García, se desempeñó anteriormente como agregado naval de Colombia en Washington entre los años 2013 y 2014.²³

En cuanto a los destinos académicos, al igual que el general Fernán Giraldo, el nuevo jefe del Ejército de Colombia, el general Luis Mauricio Ospina Gutiérrez,²⁴ se desempeñó como director de la Escuela Superior de Guerra de Colombia. Anteriormente, también contaba con una importante experiencia operativa, incluyendo el mando de la 4ª División. El nuevo jefe de la Fuerza Aérea de Colombia, el general Luis Carlos Córdoba Avendaño, recibió su maestría en la Universidad de Defensa Nacional en los Estados Unidos.²⁵ También tuvo una carrera como piloto de transporte,²⁶ en lugar de piloto de combate, y finalmente dirigió la aerolínea militar nacional de Colombia SATENA, una trayectoria poco común para quienes llegan a ser jefes de la

22 Comunicado CGFFMM, “Mayor general Helder Fernan Giraldo Bonilla es el nuevo comandante de las Fuerzas Militares de Colombia”, *Comando General Fuerzas Militares Colombia* (12 de agosto de 2022), <https://www.cgfm.mil.co/es/blog/mayor-general-helder-fernand-giraldo-bonilla-es-el-nuevo-comandante-de-las-fuerzas-militares-de-#:~:text=Nació%20hace%2054%20años%20en%20la%20ciudad%20de%20diciembre%20de%201987%20ascendió%20al%20grado%20de%20subteniente>.

23 Comunicado CGFFMM, “Vicealmirante José Joaquín Amézquita García, nuevo jefe de estado mayor conjunto de las Fuerzas Militares de Colombia”, *Comando General Fuerzas Militares Colombia* (12 de agosto de 2022), <https://www.cgfm.mil.co/es/blog/vicealmirante-jose-joaquin-amezcuita-garcia-nuevo-jefe-de-estado-mayor-conjunto-de-las-fuerzas>

24 Comunicado MDN, “Mayor general Luis Mauricio Ospina Gutiérrez es el nuevo comandante del Ejército Nacional”, *Ministerio de Defensa Nacional Colombia* (12 de agosto de 2022), <https://www.ejercito.mil.co/mayor-general-luis-mauricio-ospina-gutierrez-es-el-nuevo-comandante-del-ejercito-nacional/>

25 Laura Paola Preciado, “El general Luis Carlos Córdoba Avendaño es el nuevo comandante de la Fuerza Aérea”, *Caracol Radio* (12 de agosto de 2022), https://caracol.com.co/radio/2022/08/12/judicial/1660335812_028748.html

26 Ibid.

Fuerza Aérea. El nuevo jefe de la Armada de Colombia, Hernando Cubides Granados, submarinista de formación, es licenciado en derechos humanos y especialista en Derecho de los derechos humanos,²⁷ y anteriormente dirigió la Academia Naval de Colombia. El jefe de la policía colombiana, el general Henry Armando Sanabria Cely, había desempeñado un cargo académico en la academia de policía de nivel superior de Colombia, y era abogado de profesión.²⁸ Su carrera policial se ha centrado en la inteligencia, aunque comenzó en la división de investigaciones de la policía.

Dirección económica y retos de Petro

Petro se enfrenta a un reto importante a la hora de aplicar los cambios radicales que ha prometido para la economía colombiana en el contexto de los importantes retos económicos y fiscales del país.²⁹ Su primer gran obstáculo es la implementación de un aumento de impuestos prometido a los ricos de Colombia para abordar el equilibrio fiscal del país y generar ingresos para aumentar el gasto del gobierno para apoyar la implementación ampliada del plan de paz de 2016, incluyendo la construcción de infraestructura, la redistribución de tierras y otras inversiones del sector público para crear oportunidades económicas en las zonas marginadas,³⁰ así como para transferir tierras y recursos a los colombianos más pobres.³¹

El intento del predecesor de Petro, Iván Duque, en 2021, de equilibrar el presupuesto con subidas de impuestos consideradas demasiado

27 Comunicado AC, “Vicealmirante Francisco Hernando Cubides Granados, nuevo Comandante de la Armada de Colombia”, *Armada Colombiana* (12 de agosto de 2022), <https://www.armada.mil.co/es/content/vicealmirante-francisco-heraldo-cubides-granados-nuevo-comandante-armada-colombia>

28 *Ibid.*

29 Nelson Bocanegra, “Analysis: Colombia presidential candidate Petro’s oil, pension proposals give investors pause”, *Reuters Breaking International News & Views* (29 de marzo de 2022), <https://www.reuters.com/world/americas/colombia-presidential-candidate-petros-oil-pension-proposals-give-investors-2022-03-29/>

30 Redacción VG, “Implementación de Acuerdo de Paz podría tardar 20 años: Contraloría”, *Vanguardia* (21 de agosto de 2022), <https://www.vanguardia.com/colombia/implementacion-de-acuerdo-de-paz-podria-tardar-20-anos-contraloria-Fl596878>

31 Bocanegra, “Analysis: Colombia presidential candidate Petro’s oil, ...”.

indulgentes con los ricos de Colombia se encontró con protestas masivas que le obligaron a retirar la iniciativa.³² La alternativa de Petro es el aumento de los impuestos centrado en los más ricos de Colombia, incluyendo un impuesto especial a los colombianos con activos de más de 690,000 dólares.³³ Petro también ha dicho, de forma controversial, que transferiría el dinero de los planes de pensiones privados de Colombia a uno público,³⁴ además de pagar las pensiones a millones de colombianos más pobres que nunca han cotizado a un sistema de pensiones. También ha dado los primeros pasos para acercar a Colombia con una economía más respetuosa con el medio ambiente, anunciando el fin de las autorizaciones para nuevas exploraciones y perforaciones petrolíferas,³⁵ y el cese del *fracking*.³⁶ También ha calificado el petróleo y el carbón como los dos “productos más venenosos” de Colombia, además de la coca,³⁷ aunque no está claro con qué rapidez podrá Petro eliminar estas industrias, ya que son dos de las principales fuentes de ingresos por exportación de Colombia.

Para tranquilizar a los colombianos con respecto al plan del gobierno de Petro para alejar a Colombia de la economía del carbono, el Ministro de Hacienda Ocampo ha dicho que la transición para dejar de usar combustibles fósiles será gradual,³⁸ y que los 180 contratos existentes en Colombia para la extracción y exploración de petróleo continuarán mientras el gobierno realiza esta transición. Sin embargo, las políticas del gobierno hacia el

32 Redacción CNN, “Cronología de las protestas de 2021 en Colombia”, [CNN Espanol](https://cnnespanol.cnn.com/2021/05/10/cronologia-protestas-de-2021-en-colombia-orix/) (10 de mayo de 2021), <https://cnnespanol.cnn.com/2021/05/10/cronologia-protestas-de-2021-en-colombia-orix/>

33 <https://www.latimes.com/espanol/internacional/articulo/2022-08-08/petro-busca-subir-impuestos-a-los-mas-ricos-de-colombia>

34 Bocanegra, “Analysis: Colombia presidential candidate Petro’s oil, ...”.

35 Catherine Osborn, “Can Petro Move Colombia Away From Oil?”, *Foreign Policy* (24 de junio de 2022), <https://foreignpolicy.com/2022/06/24/colombia-election-petro-oil-exports-economy-climate-change-dutch-disease/>

36 Brent Patterson, “Petro government seeks to cancel Platero and Kalé fracking pilot projects in Puerto Wilches, Colombia”, *Peace Brigades International Canada* (13 de agosto de 2022), <https://pbicanada.org/2022/08/13/petro-government-seeks-to-cancel-platero-and-kale-fracking-pilot-projects-in-puerto-wilches-colombia/>

37 Forbes Staff, “Polémica: Petro dice que ‘el carbón es más peligroso para la humanidad que la cocaína’”, *Forbes* (17 de mayo de 2022), <https://forbes.co/2022/05/17/actualidad/polemica-petro-dice-que-el-carbon-es-mas-peligroso-para-la-humanidad-que-la-cocaina/>

38 *Ibid.*

sector petrolero también pueden tener efectos adversos sobre la generación de ingresos más rápidamente de lo esperado.

El gobierno de Petro ya ha propuesto un aumento del 4.6 % de los impuestos a la industria petrolera que puede contribuir a que los inversores duden en seguir adelante con los proyectos existentes en el sector.³⁹ En la actualidad, Colombia sólo dispone de reservas para tres años.⁴⁰ A falta de nuevos descubrimientos y de inversiones significativas en los proyectos existentes, los volúmenes de producción, y posiblemente los ingresos, seguirán disminuyendo. El futuro de Ecopetrol, una de las empresas petroleras estatales más respetadas de la región, también está en entredicho, con la incertidumbre sobre el futuro de su jefe, Felipe Bayón Pardo,⁴¹ que se percibe como no totalmente alineado con la intención de Petro de eliminar el petróleo.

Petro también se ha comprometido a sustituir la producción de electricidad basada en los combustibles fósiles por energías verdes, como la fotovoltaica y la eólica,⁴² incluyendo una ambiciosa propuesta de red transcontinental alimentada por las mejores fuentes de energía renovable de cada país.⁴³ Aunque Colombia ya cuenta con un vibrante sector de energías renovables,⁴⁴

39 Astrid Suárez, “Petro busca subir impuestos a los más ricos de Colombia”, *Los Angeles Times* (8 de agosto de 2022), <https://www.latimes.com/espanol/internacional/articulo/2022-08-08/petro-busca-subir-impuestos-a-los-mas-ricos-de-colombia#:~:text=El%20impuesto%20será%20de%204%2C6%25%20para%20el%20petróleo%2C.su%20aporte%20ayudaría%20a%20financiar%20el%20gasto%20social>.

40 Redacción EC, ““Hay que seguir exportando petróleo y buscar más gas”: José Antonio Ocampo, ministro de Hacienda de Petro”, *El Colombiano* (2 de julio de 2022), <https://www.elcolombiano.com/colombia/esto-dijo-jose-antonio-ocampo-ministro-de-hacienda-de-petro-sobre-el-gas-y-el-petroleo-AL17942200>

41 Redacción Semana, “¿Seguirá Felipe Bayón al frente de Ecopetrol tras la llegada de Petro a la Presidencia?”, *Semana* (10 de agosto de 2022), <https://www.semana.com/economia/empresas/articulo/seguira-felipe-bayon-al-frente-de-ecopetrol-tras-la-llegada-de-petro-a-la-presidencia/202240/>

42 Juan Pablo Vargas, “Presidente Petro propuso hoy crear red de energía que atraviese todo el continente”, *La República* (25 de agosto de 2022), <https://www.larepublica.co/economia/presidente-petro-propuso-hoy-crear-red-de-energia-que-atraviese-todo-el-continente-3432941>

43 *Ibid.*

44 Juan Carlos Chávez, “Colombia construirá 16 nuevos parques eólicos en 2021”, *Energía Hoy* (30 de marzo de 2021), <https://energiyahoy.com/2021/03/30/colombia-construira-16-nuevos-parques-eolicos-en-2021/>

algunas zonas de Colombia como La Guajira tienen un considerable potencial eólico;⁴⁵ no está claro si el precio o el carácter intermitente de la energía permitirán que sea económicamente viable, si el clima de inversión con Petro se considerará lo suficientemente atractivo para que las empresas se comprometan con dichos proyectos, o si el impacto que los elevados precios de la energía que generaría la transición perjudicaría aún más a un sector manufacturero colombiano que ya está en dificultades. Las políticas de Petro también tendrán que lidiar con el riesgo de fuga de capitales. Como reflejo de la ansiedad de los inversores, en el período previo a las elecciones, varios contratos comerciales incluyeron al parecer una cláusula “Petro,”⁴⁶ que hacía que el contrato fuera válido sólo si éste no ganaba la presidencia.

Si bien es probable que la selección por parte de Petro de José Ocampo como ministro de Hacienda, permita ganar algo de tiempo a los nerviosos mercados de capitales, a largo plazo, su éxito dependerá de si sus políticas fiscales y otras políticas económicas son percibidas como indebidamente confiscatorias; de si puede lograr un nivel de estabilidad en la actuación de su gobierno y de la aplicación de su plan legislativo. El éxito de Petro en el ámbito económico también dependerá de si, como se analiza más adelante en este trabajo, Petro puede lograr una verdadera desmovilización del ELN y otros grupos que produzca una paz que abra oportunidades en sectores como la agricultura y el turismo en zonas de Colombia perjudicadas durante mucho tiempo por la inseguridad.⁴⁷

En el futuro económico de Colombia, es probable que la inversión estadounidense y europea desempeñe un papel fundamental. La inversión de empresas con sede en la República Popular China, ya bien

45 Forbes Staff, “La Guajira, epicentro de la transición energética en Colombia”, *Forbes* (23 de julio de 2021), <https://forbes.co/2021/07/23/actualidad/la-guajira-epicentro-de-la-transicion-energetica-en-colombia/>

46 Bocanegra, “Analysis: Colombia presidential candidate Petro’s oil, ...”.

47 John Otis, “He’s running to be Colombia’s 1st left-wing president. Here’s what he plans to do”, *National Public Radio* (28 de abril de 2022), <https://www.npr.org/2022/04/28/1094609544/colombia-election-candidate-gustavo-petro#:~:text=Petro%20has%20outlined%20a%2012-year%20transition%20period%20and,to%20tourism%2C%20and%20improvements%20in%20agriculture%20and%20industry>

establecidas en sectores⁴⁸ que van desde el petróleo⁴⁹ y la minería⁵⁰ hasta las telecomunicaciones, la construcción de infraestructuras⁵¹ y la fabricación de vehículos,⁵² también desempeñará probablemente un papel más amplio. La importante posición de Huawei como proveedor de teléfonos inteligentes e infraestructuras de telecomunicaciones,⁵³ y la construcción del metro de Bogotá por parte de un consorcio de China Harbour y Xian Metro ponen de manifiesto la importante posición que las empresas chinas ya han alcanzado en Colombia.⁵⁴ Sin embargo, el nivel de gobernanza y el éxito de las demás políticas de Petro probablemente influirán en que las empresas con sede en la República Popular China amplíen su presencia de forma depredadora como alternativa a los inversores occidentales que se están retirando, o como complemento a ellos, en un marco de transparencia y buen gobierno.

Dirección y retos de la política exterior de Petro

Es probable que la política exterior de Petro reintegre a Colombia en una región cada vez más orientada hacia la izquierda en su política; al tiempo que mantiene una relación positiva, aunque evolucionada, con Estados Unidos y otros actores clave. El restablecimiento de la relación de Petro con el régimen de Maduro en Venezuela refleja la simpatía ideológica de Petro hacia

48 R. Evan Ellis, "Chinese Advances and Setbacks in Colombia", *EconVue* (31 de mayo de 2017), <https://econvue.com/pulse/chinese-advances-and-setbacks-colombia>

49 Reuters Staff, "Emerald Energy halla hidrocarburos campo de Colombia", *Reuters Breaking International News & Views* (16 de septiembre de 2008), <https://www.reuters.com/article/negocios-petroleo-emerald-sol-idLTAN1651018720080916>

50 Reuters, "Levantán bloqueo que tenía la mina de producción de oro Zijin en Buritica, Antioquia", *La Republica* (22 de agosto de 2022), <https://www.larepublica.co/economia/levantan-bloqueo-que-tenia-la-mina-de-produccion-de-oro-zijin-en-buritica-antioquia-3429962>

51 Juan Diego Ortiz, "Con 200 frentes activos, vía 4G a Urabá espera recuperar retrasos", *El Colombiano* (3 de febrero de 2020), <https://www.elcolombiano.com/antioquia/avance-de-mar-2-via-4g-al-uraba-antioqueno-Pl12383792>

52 RCN, "El fabricante Foton abrirá planta de ensamblaje en Colombia", *Noticias RCN* (20 de septiembre de 2014), <https://www.noticiasrcn.com/nacional-economia/el-fabricante-foton-abrira-planta-ensamblaje-colombia>

53 Yash Mishra, "Colombia's Medellín will get a new Huawei Store", *Huawei Central* (27 de octubre de 2021), <https://www.huaweicentral.com/colombias-medellin-will-get-a-new-huawei-store/>

54 Andrés Bermúdez y Wang Chen, "Chinese companies win bid to build Bogotá metro", *Dialogo Chino* (17 de octubre de 2019), <https://dialogochino.net/en/infrastructure/31002-chinese-companies-win-bid-to-build-bogota-metro/>

el proyecto “socialista bolivariano” de Venezuela, si no necesariamente la corrupción y el autoritarismo que ha llegado a dominarlo.⁵⁵ También destaca el vínculo histórico que ha existido entre los dos países, incluyendo tanto la migración como el comercio transfronterizo, con el deseo de restaurarlo.

Si bien es probable que la reapertura de la frontera entre Colombia y Venezuela reactive ese comercio en cierta medida,⁵⁶ la dinámica económica será sustancialmente diferente a la que existía entre los dos países antes del colapso económico de Venezuela. Esto incluirá un enfoque mucho mayor en los venezolanos que buscan bienes y oportunidades económicas en el lado colombiano, así como un mayor componente de la actividad ilícita que ha crecido en la región;⁵⁷ aunque la apertura de las fronteras puede cambiar las oportunidades de lucro de los grupos que se aseguraron una renta considerable de los impuestos sobre el flujo de bienes y personas a través de las fronteras previamente cerradas.

Un ejemplo de la interdependencia de las dos economías y de las complejas cuestiones que plantea es Monómeros, una empresa estatal venezolana que es un proveedor clave de fertilizantes a Colombia. Cuando Colombia reconoció a Juan Guaidó como presidente *de iure* de Venezuela, transfirió el control de las operaciones de Monómeros en Colombia de Maduro a Guaidó.⁵⁸ Petro habla ahora de devolvérselo a Maduro.⁵⁹ El posible cambio

55 Daniella Monroy, “Los desafíos de los nuevos embajadores de Colombia y Venezuela”, *El Espectador* (23 de agosto de 2022), <https://www.msn.com/es-co/noticias/mundo/los-desaf-c3-ados-de-los-nuevos-embajadores-de-colombia-y-venezuela/ar-AA114WN?fromMaestro=true>

56 Redacción MP, “Colombia: Petro discusses reopening borders with Maduro”, *Mercopress* (22 de junio de 2022), <https://en.mercopress.com/2022/06/22/colombia-petro-discusses-reopening-borders-with-maduro>

57 Redacción IB, “Así funciona la frontera entre Venezuela y Colombia, un mercado ilegal de millones de dólares manejado por mafias”, *Infobae* (8 de diciembre de 2021), <https://www.infobae.com/america/venezuela/2021/12/08/asi-funciona-la-frontera-entre-venezuela-y-colombia-un-mercado-ilegal-de-millones-de-dolares-manejado-por-mafias/>

58 Daniella Monroy, “Los desafíos de los nuevos embajadores de Colombia y Venezuela”.

59 Redacción AN, “Petro, dispuesto a regresar el control de Monómeros a Maduro”, *Al Navío* (8 de julio de 2022), <https://alnavio.es/petro-dispuesto-a-regresar-el-control-de-monumeros-a-maduro>

no solo refleja la presión del régimen de Maduro,⁶⁰ y la posibilidad de que la relajación de este mejore la capacidad de Monómeros para suministrar fertilizantes a Colombia, ya que estos se han encarecido y escaseado en los mercados mundiales por la invasión rusa de Ucrania. Tampoco está claro que pueda resolverse el problema del pago a las empresas colombianas por los servicios prestados en Venezuela, o la resolución de cuantiosas sumas de dinero adeudadas a empresas colombianas de la época anterior.

En el ámbito de la colaboración en materia de defensa, si bien Venezuela ha expresado un claro interés en dicha cooperación,⁶¹ no está claro que el nivel de penetración de las fuerzas venezolanas por parte de la inteligencia cubana,⁶² y su implicación en el narcotráfico y otras actividades ilícitas,⁶³ permita un intercambio significativo de inteligencia u otro tipo de cooperación por parte de los militares colombianos, aunque sí puede haber cooperación en cuestiones fronterizas, e intercambios simbólicos de personal y envío de oficiales de enlace.⁶⁴ A nivel político, el reencuentro del gobierno de Petro con Maduro reforzará la supervivencia del régimen y su reintegración en la política de la región, complementando movimientos similares de otros gobiernos, como el llamado del régimen de Fernández en Argentina, actual jefe de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y

60 Luc Cohen y Brian Ellsworth, “Maduro demand for control crimped finances of Colombia’s Monomeros, ex-chair says”, *Reuters Breaking International News & Views* (14 de septiembre de 2021), <https://www.reuters.com/world/americas/maduro-demand-control-crimped-finances-colombias-monomeros-ex-chair-says-2021-09-14/>

61 Stephen Johnson, Julia Buxton, Diego Arria y R. Evan Ellis, “Would Colombia-Venezuela Military Ties Boost Security?”, *The Dialogue* (17 de agosto de 2022), <https://www.thedialogue.org/analysis/would-colombia-venezuela-military-ties-boost-security/#:~:text=Venezuela%20will%20seek%20to%20re-establish%20military%20ties%20with,between%20Colombia%20and%20Venezuelan%20President%20Nicol%C3%A1s%20Maduro's%20government>

62 Josefina Blanco, “Pruebas de la presencia militar cubana en las Fuerzas Armadas venezolanas”, *PanamPost* (20 de febrero de 2019), <https://panampost.com/josefina-blanco/2019/02/20/cuba-venezuela-militar/>

63 Marcos Tarre Briceño, “Cómo funciona el mal llamado Cártel de los Soles: los negocios oscuros de los militares venezolanos”, *Infobae* (2 de octubre de 2019), <https://www.infobae.com/americas/venezuela/2019/10/02/como-funciona-el-mal-llamado-cartel-de-los-soles-los-negocios-oscuros-de-los-militares-venezolanos/>

64 Stephen Johnson, et al., “Would Colombia-Venezuela Military Ties Boost Security?”.

Caribeños (CELAC), para que la región restablezca los lazos con Maduro.⁶⁵

La cooperación entre los regímenes de Petro y Maduro también debilitará la posición del presidente encargado de Venezuela, Juan Guaidó, que ha calificado a Petro de “cómplice de Maduro” en la región.⁶⁶ También creará incertidumbre en la posición de muchos miembros de la oposición venezolana que se han refugiado en Colombia. De hecho, los políticos venezolanos ya han pedido la “extradición” de los políticos de la oposición venezolana para que se enfrenten a cargos penales en Caracas, aunque Petro ha indicado hasta ahora que mantendría su asilo político en Colombia.⁶⁷ No obstante, es probable que estas decisiones se tomen caso por caso, y la posición de Petro podría evolucionar en función de la presión venezolana y los intereses colombianos. De hecho, en mayo de 2011, el anterior presidente de Colombia, Juan Manuel Santos, más centrista, extraditó a Walid Makled a Venezuela,⁶⁸ en lugar de a Estados Unidos, como éste había solicitado. Además, es posible que la mayor apertura de la frontera entre Venezuela y Colombia, junto con una posición debilitada de las fuerzas de seguridad colombianas y de la inteligencia militar y policial, haga que Colombia sea más vulnerable a la penetración de agentes venezolanos y cubanos afiliados, incluidos los que tienen como objetivo los exiliados venezolanos de alto perfil.

En las relaciones de Colombia con la región en general, la orientación de Petro también facilitará la integración de Colombia en una región cuya

65 Redacción PI, “Alberto Fernández ignora violaciones a los DDHH y presiona para normalizar las relaciones con la dictadura de Maduro”, *Primer Informe* (18 de abril de 2022), <https://primerinforme.com/actualidad/alberto-fernandez-pide-a-latinoamerica-normalizar-relaciones-con-maduro/>

66 The City Paper Staff, “Guaidó in Colombia: ‘Petro is an accomplice of Maduro’”, *The City Paper Bogota* (21 de enero de 2020), <https://thecitypaperbogota.com/news/guaido-in-colombia-petro-is-an-accomplice-of-maduro/>

67 Reuters, “Colombia will guarantee asylum, Petro says, after Venezuela urges extradition”, *Reuters Breaking International News & Views* (23 de agosto de 2022), <https://www.reuters.com/world/americas/colombia-will-guarantee-asylum-petro-says-after-venezuela-urges-extradition-2022-08-23/>

68 BBC, “Colombia extradites Venezuela ‘drug lord’ Walid Makled”, *BBC News* (9 de mayo de 2011), <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-1333423>

política es cada vez más de izquierdas,⁶⁹ aunque diversa.⁷⁰ El principal beneficiario del nuevo multilateralismo será probablemente la CELAC, posiblemente a expensas de la Organización de Estados Americanos (OEA) y del sistema interamericano asociado. El empoderamiento de la CELAC, a su vez, dará mayor peso al uso de la institución por parte de la RPC, con los numerosos comités y mecanismos de consulta creados a través del foro China-CELAC.⁷¹

Es probable que las relaciones entre Estados Unidos y Colombia bajo el mandato de Petro sigan siendo positivas.⁷² La aprobación por parte del presidente de la operación de ocho F-16 de la Guardia Nacional de Carolina del Sur para operar en Colombia, a pesar de la posible sensibilidad de Venezuela sobre el asunto, fue posiblemente una indicación del interés de Petro en mantener el equilibrio en la relación. Sin embargo, es probable que el enfoque de la relación entre Colombia y Estados Unidos se desplace gradualmente de la cooperación en materia de lucha contra el narcotráfico y seguridad a otras áreas como el medio ambiente y los proyectos de fortalecimiento de las comunidades,⁷³ la justicia y el desarrollo en el campo colombiano.⁷⁴ En el plano político, es probable que la Administración Biden siga respetando las decisiones del régimen de Petro que difieran de sus

69 Redacción SFS, “The Struggle for The Soul of The Latin American Left”, *Center for a Secure Free Society* (19 de abril de 2022), <https://www.securefreesociety.org/research/the-struggle-for-the-soul-of-the-latin-american-left/>

70 Benjamin N. Gedan y Richard E. Feinberg, “Latin America’s Leftists Aren’t Who You Think”, *Foreign Policy* (31 de enero de 2022), <https://foreignpolicy.com/2022/01/31/latin-americas-leftists-arent-who-you-think/>

71 R. Evan Ellis y Leland Lazarus, “China’s New Year Ambitions for Latin America and the Caribbean”, *The Diplomat* (12 de enero de 2022), <https://evanellis.substack.com/p/evan-ellis-and-leland-lazarus-chinas>

72 Reuters, “Colombia’s President-Elect Petro Meets With Biden Delegation”, *U.S. News & World Report* (22 julio de 2022), <https://www.usnews.com/news/world/articles/2022-07-22/colombias-president-elect-petro-meets-with-biden-delegation>

73 Ibid.

74 Oliver Griffin y Luis Jaime Acosta, “Colombia’s President-Elect Petro Meets With Biden Delegation”, *Reuters* (22 de julio de 2022), <https://www.usnews.com/news/world/articles/2022-07-22/colombias-president-elect-petro-meets-with-biden-delegation>

propias políticas,⁷⁵ y que encuentre un terreno común para trabajar con la Administración Petro en esos temas.⁷⁶ También es probable que encuentre elementos positivos en la prioridad que da Petro a evitar posibles abusos de los derechos humanos por parte de las fuerzas de seguridad, como sugieren sus elecciones de líderes en ese sector.

Por otro lado, la oposición de Petro a la erradicación forzosa de la coca, las conversaciones sobre la despenalización de la industria de la cocaína y la posibilidad de disminuir discretamente áreas específicas de colaboración con Estados Unidos en el sector de la seguridad probablemente crearán malestar en Washington y obligarán a buscar nuevas bases para la relación entre Estados Unidos y Colombia.⁷⁷ Del mismo modo, la postura de Petro sobre el reencuentro con Maduro, y una probable reticencia del régimen de Petro a apoyar las críticas y sanciones de Estados Unidos contra otros gobiernos autoritarios de izquierda como Nicaragua y Cuba,⁷⁸ complicarán el logro de los objetivos políticos de Washington en la región.

La política de seguridad y drogas de Petro y sus desafíos

El enfoque de la política de seguridad de Petro, bajo el lema “paz total”, implica la negociación con todos los principales grupos armados,⁷⁹ empezando por el Ejército de Liberación Nacional (ELN), pero eventualmente el Clan del Golfo y otros también. El otro enfoque principal, como se ha señalado anteriormente, es el abandono de la lucha contra el cultivo de coca a nivel local, junto con la posible legalización de la marihuana para aumentar los

75 Viviana Angélica Trujillo, “U.S. respects Gustavo Petro’s decision to restore relations with Nicolás Maduro”, *Al Día News* (17 de agosto de 2022), <https://www.aldianews.com/en/politics/policy/us-gives-petro-ok>

76 Griffin y Acosta, “Colombia’s President-Elect Petro ...”.

77 Redacción LN, “Los planes de Petro para despenalizar la cocaína en la región preocupan a EE.UU.”, *La Nación* (21 de agosto de 2022), <https://es-us.noticias.yahoo.com/planes-petro-despenalizar-cocaína-región-110000508.html?guccounter=1>

78 Confidenciales, “Por silencio frente a Nicaragua, gobierno de Gustavo Petro a responder ante el Congreso”, *Semana* (17 de agosto de 2022), <https://www.semana.com/confidenciales/articulo/por-silencio-frente-a-nicaragua-gobierno-de-gustavo-petro-a-responder-ante-el-congreso/202202/>

79 Progressive International, “Gustavo Petro: A Colombia of Possibilities and the Politics ...”.

ingresos de exportación de Colombia.⁸⁰ El ataque perpetrado en agosto de 2022 en El Tarra contra un equipo de seguridad enviado para hacer la planificación previa a una visita del presidente Petro a la ciudad pone de manifiesto la magnitud del desafío al que se enfrentan las iniciativas de Petro en el sector de la seguridad⁸¹ y las inciertas perspectivas de su éxito.

Las negociaciones con el ELN ya han comenzado con fuerza, con la liberación simbólica de nueve rehenes⁸² y una reunión inicial entre el ELN y representantes del gobierno de Petro en La Habana en agosto de 2022.⁸³ Es probable que las negociaciones avancen rápidamente en una dirección positiva, dado que el presidente Petro y los delegados clave en las conversaciones, como el Alto Comisionado de Paz de Colombia, Danilo Rueda, son antiguos guerrilleros,⁸⁴ mientras que se cree que el congresista Iván Cepeda,⁸⁵ que también participó en las reuniones de La Habana, tiene estrechos vínculos con las FARC.⁸⁶ El ministro de Asuntos Exteriores, Álvaro Leyva, que también forma parte de la delegación, también se ha ganado la confianza de los guerrilleros en anteriores negociaciones, incluidas las que condujeron al acuerdo de paz con las FARC. El papel facilitador del

80 Anaís Lucena, “Will Colombia legalize marijuana? this is Petro’s proposal”, *El Ciudadano* (19 de agosto de 2022), <https://www.elciudadano.com/en/will-colombia-legalize-marijuana-this-is-petros-proposal/08/19/>

81 Redacción ET, “Así operan grupos armados en zona donde fue atacado equipo de seguridad de Petro”, *El Tiempo* (24 de agosto de 2022), <https://www.msn.com/es-co/noticias/otras/as-c3-ad-operan-grupos-armados-en-zona-donde-fue-atacado-equipo-de-seguridad-de-petro/ar-AA1144gO?fromMaestro=true>

82 Redacción MP, “Colombia: ELN rebels release hostages while returning to peace talks”, *MercoPress* (13 de agosto de 2022), <https://en.mercoPress.com/2022/08/13/colombia-eln-rebels-release-hostages-while-returning-to-peace-talks>

83 Staff and agencies, “Colombian government and ELN rebels meet in Havana to restart peace talks”, *The Guardian* (12 de agosto de, 2022), <https://www.theguardian.com/world/2022/aug/12/colombia-eln-rebels-restart-peace-talks-havana>

84 Luis Jaime Acosta, “Colombia peace commissioner in Cuba to meet ELN rebels”, *Nasdaq* (11 de agosto de 2022), <https://www.nasdaq.com/articles/colombia-peace-commissioner-in-cuba-to-meet-eln-rebels>

85 Sebastián Casas, “Participación política del ELN está formulada: Iván Cepeda”, *RCN Radio* (23 de agosto de 2022), <https://www.rcnradio.com/politica/participacion-politica-del-eln-esta-formulada-ivan-cepeda>

86 Sixto Alfredo Pinto, “Iván Cepeda, un ‘Senador de las Farc’”, *La Otra Cara* (30 de noviembre de 2020), <https://laotracara.co/destacados/ivan-cepeda-un-senador-de-las-farc/>

régimen de Maduro en Venezuela, que efectivamente acoge y trabaja con el ELN⁸⁷ en zonas de Venezuela como Apure⁸⁸ y el arco minero del Orinoco,⁸⁹ probablemente también contribuirá a obtener resultados positivos.

Entre los posibles temas sobre la mesa está la futura participación del ELN,⁹⁰ al igual que las desmovilizadas FARC, en la política colombiana. Además, varias personas consultadas para este trabajo creen que las negociaciones con el ELN y otros grupos podrían dar lugar a propuestas de una Asamblea Constituyente para reescribir la Constitución de Colombia. El carácter descentralizado de la organización del ELN,⁹¹ y los importantes intereses económicos ilícitos y de otro tipo de los principales líderes del ELN, complicarán la consecución de un acuerdo global. Asimismo, sigue sin estar claro si un acuerdo para desmovilizar al ELN en Colombia cubrirá su organización y actividades en Venezuela, como su participación en la minería ilegal en el Orinoco,⁹² al igual que los acuerdos de paz de 2016 con las FARC no abordaron los activos y el personal ocultos de la organización en ese país.

El gobierno de Petro se ha comprometido a suspender las órdenes de captura contra los líderes del ELN mientras duren las negociaciones.⁹³ En

87 R. Evan Ellis, "Venezuela: Understanding Political, External, and Criminal Actors in an Authoritarian State", *Small Wars Journal* (14 de enero de 2022), <https://smallwarsjournal.com/jrnl/art/venezuela-understanding-political-external-and-criminal-actors-authoritarian-state>

88 Juan Diego Posada, "Ex-FARC Mafia vs. ELN: a Fight Too Far at Colombia-Venezuela Border?", *Insight Crime* (11 de enero de 2022), <https://insightcrime.org/news/is-the-ex-farc-mafia-betting-all-its-chips-on-the-colombian-venezuelan-border/#:~:text=The%20ELN%20largely%20controls%20Arauca%20and%20Apure%2C%20in,quarrels%20linked%20to%20drug%20trafficking%20and%20territorial%20control.>

89 Gabriela Saavedra, "El ELN, grupos armados y militares venezolanos son los dueños del Arco Minero del Orinoco", *El Nacional* (September 23, 2019), <https://www.elnacional.com/ambiente/eln-grupos-armados-y-militares-venezolanos-los-duenos-del-arco-minero-del-orinoco/#:~:text=El%20ELN%2C%20grupos%20armados%20y%20militares%20venezolanos%20son,Amacuro%2C%20Bolívar%20y%20Amazonas%20Por%20Gabriela%20Saavedra%20->

90 Casas, "Participación política del ELN está formulada: ...".

91 Ellis, "Venezuela: Understanding Political, External, and Criminal Actors ...".

92 Saavedra, "El ELN, grupos armados y militares venezolanos ..."

93 Reuters, "Colombia suspends ELN rebel arrest warrants, extradition orders to restart peace talks", *Reuters Breaking International News & Views* (20 de agosto de 2022) <https://www.reuters.com/world/americas/colombia-suspends-eln-rebel-arrest-warrants-extradition-orders-restart-peace-2022-08-20/>

el futuro, también podría reducir formal o informalmente las acciones de las fuerzas de seguridad contra el ELN para facilitar las conversaciones. Dado que la organización tiene una posición cada vez más poderosa entre los actores criminales armados en Colombia, existe el riesgo de que tales acciones puedan fortalecer su posición en la economía criminal mientras se desarrollan las conversaciones. De hecho, algo similar ocurrió con las negociaciones del gobierno colombiano con las FARC bajo la administración de Pastrana, cuando ese gobierno acordó una zona segura dentro de la cual la guerrilla pudo operar y reconstituirse.⁹⁴

Adicionalmente, los frentes disidentes de las FARC en Colombia y Venezuela se han debilitado y fragmentado con las muertes del excoordinador Gentil Duarte⁹⁵ y su sucesor Iván Mordisco.⁹⁶ Igualmente, las muertes de líderes clave del “Segundo Marquetalia”, dirigentes de las FARC que se habían sumado a la desmovilización y la abandonaron, como Jesús Santrich,⁹⁷ el Paísa y Romaña,⁹⁸ han debilitado mucho a ese grupo. Entre esas pérdidas se incluye también la incapacitación de Iván Márquez.⁹⁹ Aunque la importancia del grupo se derivaba del papel de sus líderes en las FARC antes de la desmovilización, el concepto de “paz total” de Petro podría darle nueva vida, ya que su relativa credibilidad como guerrilleros de izquierda y su conexión con la dirigencia cubana y venezolana les da utilidad en una futura

94 Infobae, “El fallido plan de paz de Pastrana con las FARC”, *Infobae* (27 de agosto de 2012), <https://www.infobae.com/2012/08/27/1057010-el-fallido-plan-paz-pastrana-las-farc/>

95 Chris Dalby y Javier Villalba, “The Fall of Gentil Duarte – What Does It Mean for Colombia?”, *InSight Crime* (26 de mayo de 2022), <https://insightcrime.org/news/fall-gentil-duarte-what-does-mean-colombia/>

96 RCN, “En Caquetá murió ‘Iván Mordisco’, confirman fuentes de las fuerzas militares”, *Noticias RCN* (15 de julio de 2022), <https://www.noticiasrcn.com/colombia/confirman-muerte-del-disidente-ivan-mordisco-424224>

97 Melissa Velásquez Loaiza, “¿Cómo murió Jesús Santrich? Lo que sabemos hasta el momento”, *CNN Español* (20 de mayo de 2021), <https://cnnespanol.cnn.com/2021/05/20/analisis-muerte-jesus-santrich-colombia-orix/>

98 Juan Diego Posada y Sara García, “Top Ex-FARC Commanders, El Paísa and Romaña, Confirmed Killed in Venezuela”, *InSight Crime* (9 de diciembre de 2021), <https://insightcrime.org/news/unconfirmed-reports-leading-ex-farc-commander-el-paisa-killed-in-venezuela/>

99 Lily Adric, “Colombian military intelligence believes ‘Ivan Marquez’ is brain dead”, *Royals Blue* (2 de agosto de 2022), <https://www.royalsblue.com/colombian-military-intelligence-believes-ivan-marquez-is-brain-dead/>

negociación de paz “integral” con múltiples partes. Al igual que con los demás grupos, las exitosas operaciones del Gobierno colombiano contra el Clan del Golfo en el último año del anterior Gobierno de Duque, incluida la captura en octubre de 2021 de su líder Darío Úsuga (“Otoniel”) en la Operación Agamenón,¹⁰⁰ han dejado a ese grupo debilitado y fragmentado en al menos tres facciones,¹⁰¹ aunque todavía con una capacidad sustancial.¹⁰²

Con respecto a todos los grupos armados ilegales de Colombia, Petro ha dicho que no extraditará a Estados Unidos a los líderes que cooperen con el Estado y abandonen sus negocios delictivos.¹⁰³ No está claro si esta postura podría también abrir una puerta a las negociaciones sobre la no extradición a cambio de la desmovilización, como exigieron en el pasado grupos como las AUC.¹⁰⁴ Tampoco está claro si el Estado podría abstenerse de utilizar la fuerza militar contra los grupos que restringen su violencia, actuando sólo selectivamente para “castigar” a los que no negocian o son demasiado violentos. La penetración de los grupos criminales venezolanos en Colombia también seguirá siendo un reto para Colombia bajo el mandato de Petro. La banda venezolana Tren de Aragua, al parecer, opera no sólo en la región fronteriza,¹⁰⁵ sino en toda Colombia y en otros

100 Stefano Pozzebon, “Colombia captures its ‘most-feared’ drug lord Dairo Antonio Usuga”, *CNN* (25 de octubre de 2021), <https://edition.cnn.com/2021/10/24/americas/colombia-drug-lord-otoniell-intl-hnk/index.html>

101 Colombia Personalities, “Jobanis de Jesús Ávila Villadiego, alias ‘Chiquito Malo’”, *InSight Crime* (17 de junio de 2022), <https://insightcrime.org/colombia-organized-crime-news/jobanis-de-jesus-avila-villadiego-chiquito-malo/>

102 Joe Parkin Daniels, “It’s total terror”: Colombian cartel retaliates over kingpin’s arrest”, *The Guardian* (8 de mayo de 2022), <https://www.theguardian.com/world/2022/may/08/gulf-clan-cartel-armed-strike-colombia-otoniell-dairo-antonio-usuga>

103 Daniel Stewart, “Petro proposes not to extradite drug traffickers who collaborate with the State and do not reoffend”, *News360* (24 de agosto de 2022), <https://www.msn.com/en-us/news/world/petro-proposes-not-to-extradite-drug-traffickers-who-collaborate-with-the-state-and-do-not-reoffend/ar-AA114ior>

104 Redacción ET, “AUC exigen no extradición.”, *El Tiempo* (7 de marzo de 2004), <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1542030>

105 Noticias Caracol, “Tren de Aragua aviva la violencia en Colombia para acaparar vacíos que dejó extradición de ‘Otoniel’ (VIDEO)”, *La Patilla* (26 de agosto de 2022), <https://www.lapatilla.com/2022/08/26/tren-de-aragua-aviva-la-violencia-en-colombia-para-acaparar-vacios-que-dejo-extradicion-de-otoniell-video/>

lugares,¹⁰⁶ traficando y explotando a los inmigrantes venezolanos entre sus otras actividades.

Con respecto a la política de drogas, el cambio de Petro en la erradicación de la coca, incluida la convocatoria de una asamblea nacional para debatir el cultivo de la coca¹⁰⁷ y la posibilidad de una legislación que legalice la producción de coca,¹⁰⁸ en ausencia de oportunidades económicas viables y de una buena infraestructura que integre a las comunidades afectadas en la economía en general, podría ampliar significativamente la producción de coca. Igualmente, la legalización de la marihuana en Colombia podría aumentar su cultivo en el país.¹⁰⁹ Una importante industria legal de la marihuana en las zonas en las que operan los grupos armados ilegales podría aumentar las oportunidades de extorsión para ellos en estas zonas. También podría crear un lavado de dinero al canalizar las ganancias criminales hacia las plantaciones legales de marihuana.

La reapertura de la frontera entre Colombia y Venezuela también puede cambiar el panorama para los grupos criminales. La mayor facilidad de paso legal puede socavar los ingresos basados en la extorsión de los grupos que controlan los cruces ilícitos (“trochas”) a lo largo de la frontera. Al mismo tiempo, el aumento de los flujos de personas y mercancías ampliará las oportunidades para el contrabando, el tráfico de personas, el suministro de productos que apoyan la minería ilegal venezolana desde Colombia y otras actividades ilícitas. En general, la eficacia de la respuesta del gobierno de Petro a los grupos criminales se verá complicada por el probable aumento del volumen de coca cultivada en Colombia y, por lo tanto, del tamaño y

106 *Ibíd.*

107 Redacción ET, “Asamblea cocalera: ¿qué tan viable es la propuesta del presidente Gustavo Petro?”, *El Tiempo* (26 de agosto de 2022), <https://www.msn.com/es-co/noticias/otras/asamblea-cocalera-c2-bfqu-c3-a9-tan-viable-es-la-propuesta-del-presidente-gustavo-petro/ar-AA1198Ei?fromMaestro=true>

108 Gabrielle Gorder, “Could Gustavo Petro Legalize Coca and Cocaine in Colombia?”, *InSight Crime* (21 de enero de 2022), <https://insightcrime.org/news/could-gustavo-petro-legalize-coca-and-cocaine-in-colombia/>

109 Anaís Lucena, “Will Colombia legalize marijuana? this is Petro's proposal”, *El Ciudadano* (19 de agosto de 2022), <https://www.elciudadano.com/en/will-colombia-legalize-marijuana-this-is-petros-proposal/08/19/>

la calidad de los cargamentos de cocaína a interceptar, así como por el aumento de los ingresos disponibles para los grupos criminales a partir de la combinación de la coca, la extorsión de los cultivos legales de marihuana y las actividades ilícitas asociadas a la frontera reabierta.

La reestructuración de las fuerzas de seguridad

La reestructuración de las fuerzas de seguridad por parte del gobierno de Petro puede complicar su capacidad para hacer frente a un panorama criminal cada vez más fragmentado, alimentado por más dinero proveniente de la coca, otras actividades ilícitas y la región fronteriza. La propuesta de transferir la Policía Nacional de la órbita de las Fuerzas Armadas a un nuevo “Ministerio de Paz y Convivencia” puede crear desafíos para la coordinación operativa entre la policía y el ejército,¹¹⁰ particularmente si se eliminan algunas de las unidades de fuerzas especiales más militarizadas que actualmente están dentro de la policía. Entre otros cambios, Petro ha propuesto sustituir la unidad antidisturbios de la policía, el Esmad, por una entidad centrada en el diálogo además del control,¹¹¹ la “Unidad de diálogo y acompañamiento a las manifestaciones públicas”.¹¹² La posible eliminación de las organizaciones de inteligencia policial y militar para depender únicamente de la DNI,¹¹³ de carácter civil,¹¹⁴ podría dificultar aún más la eficacia policial. Hay varias formas en las que Petro podría eliminar

110 Natalia Chacón, “La Policía pasaría al Ministerio de la Paz y Convivencia: Gustavo Petro”, *W Radio* (5 de julio de 2022), <https://www.wradio.com.co/2022/07/05/la-policia-pasaria-al-ministerio-de-la-paz-y-convivencia-gustavo-petro/>

111 Acosta, “Colombia’s Petro replaces military commanders ...”.

112 Redacción EE, “Adiós Esmad: así es la nueva Unidad de Diálogo y Acompañamiento a la Manifestación”, *El Espectador* (23 de agosto de 2022), <https://www.msn.com/es-co/noticias/nacional/adios-esmad-así-es-la-nueva-unidad-de-diálogo-y-acompañamiento-a-la-manifestación/ar-AA1104FH>

113 Redacción Política, “A pesar de la exitosa inteligencia de la Policía, ministro de Defensa designado anuncia que habrá cambios”, *Semana* (1 de agosto de 2022), www.semana.com/politica/articulo/atencion-a-pegar-de-la-exitosa-inteligencia-de-la-policia-ministro-de-defensa-designado-anuncia-que-habra-cambios/202253/

114 María José Echeverry, “Detector: Gobierno de Petro no ha anunciado que eliminará Cuerpos de la Policía”, *La Silla Vacía* (8 de agosto de 2022), <https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/detector-gobierno-de-petro-no-ha-anunciado-que-eliminara-cuerpos-de-la-policia/>

o redirigir estas organizaciones de inteligencia a través de acciones administrativas,¹¹⁵ sin legislación, si decide hacerlo.

Las restricciones del gobierno de Petro sobre las formas de operar de las fuerzas armadas y la policía también podrían complicar sus acciones contra los grupos armados. En agosto de 2022, por ejemplo, el ministro de Defensa Velásquez ordenó suspender los bombardeos aéreos contra grupos, con el argumento de que no se podían controlar adecuadamente los daños colaterales a los civiles.¹¹⁶ La capacidad de las fuerzas armadas para cubrir el cada vez más desafiante panorama criminal colombiano se verá aún más desafiada, si frente a las demandas fiscales que compiten entre sí, la administración Petro recorta el papel de las fuerzas armadas en la seguridad interna y reduce su presupuesto.

Otras consideraciones

Una de las claves del éxito de Petro será su capacidad para implementar su agenda legislativa en temas que van desde los impuestos, pasando por la descarbonización de la economía, hasta la reestructuración del aparato de seguridad. Aunque el partido “Pacto Histórico” de Petro no tiene mayoría en el Congreso, las elecciones al Congreso de Colombia de marzo de 2022 crearon una fuerte bancada de partidos pragmáticos y de orientación de izquierda.¹¹⁷ En consecuencia, Petro ha creado una coalición que,¹¹⁸ por el momento, parece dispuesta a apoyar sus principales propuestas. El jefe del Senado de

115 Redacción TS, “Extreme Weather in Britain Takes Grim Economic Toll”, *Téle Sur English* (25 de agosto de 2022), <https://www.telesurenglish.net/news/Extreme-Weather-in-Britain-Takes-Grim-Economic-Toll-20220825-0009.html>

116 Camilo Galvis, “Ministro de la Defensa, Iván Velásquez, ordenó suspender los bombardeos en el país”, *Semana* (25 de agosto de 2022), <https://www.msn.com/es-co/noticias/colombia/urgente-ministro-de-la-defensa-iv-c3-ain-vel-c3-aisquez-orden-c3-b3-suspender-los-bombardeos-en-el-pa-c3-ads/ar-AA115L5x?fromMaestro=true>

117 Redacción TS, “The Left Wins in the Colombian Parliamentary Elections”, *Téle Sur English* (14 de marzo de 2022), <https://www.telesurenglish.net/news/The-Left-Wins-in-the-Colombian-Parliamentary-Elections-20220314-0005.html>

118 José Gregorio Martínez, “Petro sin oposición: el peligro de un régimen de bancada única”, *Panam Post* (26 junio de 2022), <https://panampost.com/jose-gregorio-martinez/2022/06/26/petro-sin-oposicion-bancada-unica/>

Colombia, Roy Barreras, es considerado un hábil operador político que ha apoyado de forma pragmática a diversos presidentes colombianos, desde Álvaro Uribe hasta Juan Manuel Santos.¹¹⁹ Su actual disposición a trabajar con Petro aumenta considerablemente las perspectivas de su éxito legislativo.¹²⁰

Todavía no está claro el futuro papel de Francine Márquez, la compañera de fórmula de Petro y ahora la primera vicepresidenta afrocaribeña de Colombia. Petro ha creado un ministerio de Igualdad de la Mujer para que lo dirija como parte de sus funciones.¹²¹ Sin embargo, la interacción personal entre Petro y Márquez es al parecer difícil, y queda por ver si Petro será capaz de apalancarla en el gobierno sin conflictos, y de manera que esté a la altura de sus expectativas, y de las expectativas de los colombianos que apoyaron la candidatura presidencial por su papel en ella.

Conclusiones

El resultado de la presidencia de Petro dependerá de la capacidad de la Administración para navegar por un camino difícil. Si Petro, a diferencia de las administraciones anteriores, logra alcanzar la “paz total”, su reestructuración de las fuerzas de seguridad será vista como apropiada y visionaria para la nueva Colombia.¹²² Del mismo modo, si Petro mantiene la estabilidad económica y evita la fuga de capitales, impulsado por los dividendos de la paz, la inversión en infraestructuras y una vibrante economía fronteriza entre Colombia y Venezuela, puede conseguir aumentar los impuestos y abandonar gradualmente el petróleo y el carbón, sin arruinar la economía colombiana.

119 Ángela Reyes Haczek, “Este es Roy Barreras, quien sería el próximo presidente del Senado de Colombia”, *CNN Español* (24 de junio de 2022), <https://cnnespanol.cnn.com/2022/06/24/roy-barreras-proximo-presidente-senado-colombia-orix>

120 Redacción EC, “‘Dejen las armas y dejen de matar’: el mensaje de Roy Barreras a los grupos criminales”, *El Colombiano* (7 de agosto de 2022), <https://www.elcolombiano.com/colombia/discurso-de-roy-barreras-en-la-posesion-de-gustavo-petro-AJ18337878>

121 Colombia Noticias, “Francina Márquez explicó en qué consistirá el nuevo Ministerio de la Igualdad”, *Infobae* (22 de junio de 2022), <https://www.infobae.com/america/colombia/2022/06/22/francina-marquez-explico-en-que-consistira-el-nuevo-ministerio-de-la-igualdad/>

122 Redacción EC, “‘Dejen las armas y dejen de matar’: el mensaje de Roy Barreras ...”.

Si no logra navegar por ese difícil camino, Colombia podría encontrarse en una espiral de expansión de la criminalidad, con unas fuerzas de seguridad debilitadas y superadas por el desafío, y una economía que se derrumba con gente desesperada y decepcionada, alimentando aún más las fuerzas de la radicalización política y la violencia. Cualquiera que sea el curso que siga Colombia, el impacto en el país, así como su relación con sus vecinos, la región y Estados Unidos, será profundo. Para quienes temen profundamente o no están de acuerdo con Petro, así como para quienes lo apoyan, ahora es vital que tenga éxito.

Sobre el autor:

El Doctor R. Evan Ellis es profesor investigador de Estudios Latinoamericanos en el Instituto de Estudios Estratégicos del *U.S. Army War College*, con un enfoque en las relaciones de la región con China y otros actores no occidentales, así como el crimen organizado transnacional y el populismo en la región. El Doctor Ellis ha publicado más de 300 trabajos, incluidos los siguientes libros: *China in Latin America: The What and Wherefores* (2009), *The Strategic Dimension of Chinese Engagement with Latin America* (2013), *China on the Ground in Latin America* (2014) y *Transnational Organized Crime in Latin America and the Caribbean* (2018). Recientemente, publicó su quinto libro titulado *China Engages Latin America: Distorting Development and Democracy?*



ISSN: 2955-8018 (Print)
ISSN: 2810-899X (Online)

REVISTA
**SEGURIDAD
Y PODER
TERRESTRE**

CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS
DEL EJÉRCITO DEL PERÚ

Vol 1, N° 2, October - December, 2022, pp. 149-174

DOI: <https://doi.org/10.56221/spt.vii2.16>

ARTICLE

A Preliminary Look from Washington at Colombia's New Direction and Security Challenges

R. Evan Ellis

 <https://orcid.org/0000-0003-2646-9571>

 robert.e.ellis78.civ@army.mil

© Peruvian Army Center for Strategic Studies 2022. This is an open access article, distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), which allows reuse, distribution and reproduction in any medium, provided that the original work is properly cited.

A Preliminary Look from Washington at Colombia's New Direction and Security Challenges

R. Evan Ellis^a

Abstract

This work examines the likely direction of the Gustavo Petro administration in Colombia in the arena of economic, security and foreign policy, and associated challenges. Its analysis is based on key personnel appointments, statements, and initial policy actions. It argues that the administration will likely have the will, personnel, and legislative support to at least partially implement its agenda of radical change. Its ability to avoid economic deterioration and capital flight, implement the “total peace” which it seeks, and avoid a deteriorating security situation and weakened military and police capabilities will be critical. The basis of its relationship with the U.S. will also shift, creating tensions, but both sides will work to maintain a positive tone.

Keywords: Colombia, Gustavo Petro, FARC, ELN, Venezuela.

Introduction

The June 2022 election of former M-19 guerilla Gustavo Petro as President of Colombia² has drawn significant attention to his new administration and the profound changes it could bring to Colombia and its relationships with its neighbors in the region,³ the U.S., and other global players. The relatively short time that has transpired since Petro's August 2022 inauguration makes it difficult to predict with confidence how he will navigate Colombia's numerous challenges, make tradeoffs between competing priorities,⁴ have

1 The author would like to thank David Spencer, Francisco Monaldi, and Maria Velez de Berliner, among others, for their contributions to this work. The views expressed herein are his own.

2 Joe Parkin Daniels y Edinson Bolaños, “Former guerrilla Gustavo Petro wins Colombian election to become first leftist president”, *The Guardian* (June 20, 2022), <https://www.theguardian.com/world/2022/jun/20/former-guerrilla-gustavo-petro-wins-colombian-election-to-become-first-leftist-president>

3 RCN, “Francia Márquez sobre primeras decisiones de Petro: ‘Pensaban que íbamos a destruir el país’”, *Noticias RCN* (June 30, 2022), <https://www.noticiasrcn.com/colombia/francia-marquez-sobre-primeras-decisiones-de-petro-423025>

4 Juan Forero, “Former Colombia Rebel Gustavo Petro Inaugurated as President”, *Wall Street Journal* (August 7, 2022), <https://www.wsj.com/articles/former-colombia-rebel-gustavo-petro-inaugurated-as-president-11659917654>

his initiatives undercut by political resistance, or sidetracked by emerging challenges. Nonetheless, Petro's track record as a politician, expressed objectives, personnel choices, and early initiatives provide some insight into what to expect. Similarly, Colombia's security and economic challenges, and the international and internal political landscape highlight the issues likely to shape his agenda. This article is an initial look at the direction that Petro's government may take, key challenges and opportunities, and implications.

Gustavo Petro has clearly promised change in Colombia's direction in both domestic and foreign policy.⁵ In domestic affairs, he has promised a reorientation of Colombia's economy away from carbon-producing industries,⁶ including petroleum and coal mining industries, to a more knowledge and tourism based economy.⁷ He has also promised to address the longstanding class, racial and other inequalities in Colombia, and undermine the system that produces it. In security matters, he seeks to move past Colombia's more than 60 years of armed conflict through peace negotiations with all of Colombia's armed groups. He has also promised to move away from coca eradication, legalize marijuana,⁸ and to reestablish positive diplomatic, economic and other relationships with the Maduro regime in Venezuela.⁹ He will likely also reorient Colombia's relationship with its neighbors, the region, the US and other actors more broadly.¹⁰

5 Progressive International, "Gustavo Petro: A Colombia of Possibilities and the Politics of Love", *Common Dreams* (August 11, 2022), <https://www.commondreams.org/views/2022/08/11/gustavo-petro-colombia-possibilities-and-politics-love>

6 Ignacio Portes, "Petro's economic agenda is ambitious. Perhaps too ambitious", *The Brazilian Report* (May 20, 2022), <https://brazilian.report/latin-america/2022/05/20/petro-economic-agenda-colombia/>

7 Andrea Jaramillo y Óscar Medina, "Colombia Presidential Favorite Gustavo Petro Wants to Form a Global Anti-Oil Bloc", *Time* (January 14, 2022), <https://time.com/6139508/gustavo-petro-anti-oil-bloc/>

8 Ibid.

9 Redacción MP, "Venezuela and Colombia appoint ambassadors to resume full ties", *Mercopress* (August 25, 2022), <https://en.mercopress.com/2022/08/25/venezuela-and-colombia-appoint-ambassadors-to-resume-full-ties>

10 Eloise Barry, "Gustavo Petro Could Transform Colombia—And Washington's Role in Latin America", *Time* (August 8, 2022), <https://time.com/6204300/gustavo-petro-colombia-inauguration-washington/>

In implementing his agenda, Petro is likely to move slowly in some areas, and quickly in other, inspiring much uncertainty and discussion about how far he intends, or will be able to go with his changes, inspiring shifting of allies and adversaries. That uncertainty and those shifts will be politically useful for him. While Petro's sometimes gradual, sometimes rapid moves to change both Colombia's policies and institutions invite comparisons to the first presidential term of Hugo Chavez in Venezuela. Yet Colombia is not Venezuela, and the outcome is not certain.

Given that Petro had run for the Presidency four times, his current strategy arguably reflects substantial contemplation regarding how he would proceed once there, both to implement his agenda, and to position himself against those he anticipates will oppose him. To this end, Petro's initial personnel choices reflect a combination of gestures to reassure key stakeholders, while simultaneously asserting control and shoring up areas where he could find himself vulnerable.

Implications of key personnel choices

Petro's initial personnel choices show his desire to reassure the U.S. and Western financial markets, whose support or at least neutrality will be key to the success of his government. Petro's choice of Ambassador to the U.S., Luis Guillermo Murillo, illustrates his style of simultaneously signaling change and reassurance. Murillo arguably knows the U.S. very well, having lived in the U.S. since 2000 after being kidnapped by a right-wing paramilitary group and fleeing Colombia. Murillo has worked in a variety of senior professional positions in the U.S. including the World Bank. At the same time, the ambassador, from Choco, is the first afro-Colombian chosen to represent his country to the U.S. Adding to the contradiction,¹¹ his background includes the study of engineering in the Former Soviet Union.¹²

11 Latin America Advisor, "Petro Names Murillo as First Afro-Colombian Ambassador to the United States", *The Dialogue* (July 22, 2022), <https://www.thedialogue.org/blogs/2022/07/petro-names-murillo-as-first-afro-colombian-ambassador-to-the-united-states/>

12 Ibid.

In the same fashion, Petro's selection of Yale-educated former Colombian Central Bank Director Jose Antonio Ocampo Gaviria as Finance Minister seeks to signal financial markets to not initially turn from Colombia and create a financial crisis over Petro's election.¹³ Ocampo's first major trip following his appointment is to New York, to provide personal assurances to money managers. Ocampo's previous demonstrated orientation as Minister of Finance, and as an academic at the United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) was left of center, supportive of a strong role for government in the national economy, not entirely inconsistent with the orientation of Petro.

With respect to international relations, Petro's selection of Alvaro Leyva Duran as Foreign Minister highlights his emphasis on peace engagement over traditional foreign policy issues.¹⁴ Leyva Duran is from the Conservative party by background, an anomaly for Petro's team. Nonetheless, he has earned a reputation of respect in Colombia as a peace broker, including his role in the demobilization of Petro's own M-19,¹⁵ as well as his participation in the negotiations with the FARC, culminating in 2016. In August 2022, in the opening weeks of Petro's administration, Leyva Duran has already been involved in preliminary talks with the FARC in Havana.¹⁶

Beyond Leyva Duran's role in peace talks, the combination of his social conservative political orientation, and the relationship of trust he reportedly built with the FARC during his prior peace talks, suggests the possibility of a reasonable political tone. With respect to the National Intelligence

13 Andrea Jaramillo, "Colombia's Petro Names Ocampo Finance Minister in Nod to Market", *Bloomberg* (June 30, 2022), <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-06-30/colombia-s-petro-names-ocampo-finance-minister-in-nod-to-market#xj4y7vzkg>

14 Reuters, "Colombia president-elect Petro names peace envoy as foreign minister", *Reuters Breaking International News & Views* (June 25, 2022), <https://www.reuters.com/world/americas/colombia-president-elect-petro-names-peace-envoy-foreign-minister-2022-06-25/>

15 Ibid.

16 Gustavo A. Maranges, "Cuba to Host Peace Talks Between ELN and Colombian Government: New Opportunities vs. Old Obstacles (Part 1)", *Orinoco Tribune* (August 22, 2022), <https://orinocotribune.com/cuba-to-host-peace-talks-between-the-eln-and-the-colombian-government-new-opportunities-vs-old-obstacles-part-1/>

Directorate (DNI), Petro's choice of former M-19 colleague Manuel Alberto Casanova illustrates Petro's disposition to ensure that critical security and other positions are in the hands of persons of trust.¹⁷ With respect Petro's security policy, the President's selection of Ivan Velasquez Gomez highlights his emphasis on ensuring that the military is not engaged in extrajudicial killings or other human rights abuses.

On one hand, both within Colombia and internationally, Velasquez commands respect as a former Supreme Court judge, and the Commissioner of the United Nations Commission Against Corruption and Impunity in Guatemala (CICIG). On the other hand, unusual for a Defense Minister, Velasquez' background is not in security affairs, but in investigating and fighting against human rights abuses by paramilitary groups, including focusing on torture cases as a prosecutor in Antioquia.¹⁸ While on the Supreme Court, he supported the investigation of collaboration between Colombian Congresspersons and paramilitary forces. Incidents such as the "false positives" case of civilians killed by the Colombian Army between 1998 and 2014,¹⁹ and incorrectly labeled as insurgents are undeniable. Petro's selection of Velasquez as defense minister over someone with a military background suggests that he gives particular weight to ensuring that the military will do no harm.

Petro's selection of military leadership below Velasquez further shows his emphasis on ensuring that the military does no harm, and that he can rely on it to faithfully execute his commands, even if they are not palatable to the institution. Following the imperatives of the Colombian system that requires the heads of the services to have greater seniority than those under

17 Noticias Semana, "Atención: el ex-M19 Manuel Alberto Casanova será el nuevo director nacional de Inteligencia; ya hay polémica", *Semana* (August 19, 2022), <https://www.semana.com/nacion/articulo/atencion-manuel-alberto-casanova-exintegrante-del-m-19-sera-el-nuevo-director-nacional-de-inteligencia/202223/>

18 Redacción CNN, "¿Quién es Iván Velásquez el nuevo ministro de Defensa de Petro para Colombia?", *CNN Español* (July 22, 2022), <https://cnnespanol.cnn.com/2022/07/22/petro-ivan-velasquez-ministro-defensa-colombia-orix/>

19 Mariana Palau, "The 'false positives' scandal that felled Colombia's military hero", *The Guardian* (November 19, 2020), <https://www.theguardian.com/world/2020/nov/19/colombia-false-positives-killings-general-mario-montoya-trial>

them, he obligated an unprecedented 52 senior military and police officers were obliged into retirement to arrive at those selected.²⁰ Petro notably insisted on selecting military leaders without human rights accusations against them,²¹ let alone convictions.

A notable number of those selected also had degrees in human rights, as well as service in academic positions. Several of those selected also had worked closely with the U.S. previously, creating a basis for U.S. engagement with the new leadership, to the extent that the Petro administration authorizes it, and the programs supporting that engagement continue in some form. The officer selected to head the Armed Forces, General Helder Fernán Giraldo, among his noteworthy achievements, has a PhD in human rights education and previously served as Inspector General of the Colombian Army,²² as well as head of the Colombian Military higher War College. As is normal for those attaining his rank, he also has a background as an operator, having commanded Colombia's 8th division. With respect to U.S. ties, the head of the Colombian Joint Staff, Vice Admiral José Joaquín Amezcuita García, previously served as Colombia's Naval Attaché to Washington from 2013–2014.²³

With respect to academic assignments, like General Fernán Giraldo, the new head of Colombia's Army, General Luis Mauricio Ospina Gutiérrez,²⁴

20 Redacción MP, "Petro shakes-up Colombia's military brass", *MercoPress* (August 15, 2022), <https://en.mercopress.com/2022/08/15/petro-shakes-up-colombia-s-military-brass>

21 Luis Jaime Acosta, "Colombia's Petro replaces military commanders in human rights drive", *Reuters Breaking International News & Views* (August 12, 2022), <https://www.reuters.com/world/americas/colombias-petro-replaces-military-commanders-human-rights-drive-2022-08-12/>

22 Comunicado CGFFMM, "Mayor general Helder Fernan Giraldo Bonilla es el nuevo comandante de las Fuerzas Militares de Colombia", *Comando General Fuerzas Militares Colombia* (August 12, 2022), <https://www.cgfm.mil.co/es/blog/mayor-general-helder-fernán-giraldo-bonilla-es-el-nuevo-comandante-de-las-fuerzas-militares-de#:~:text=Nació%20hace%2054%20años%20en%20la%20ciudad%20de,diciembre%20de%201987%20ascendió%20al%20grado%20de%20subteniente>.

23 Comunicado CGFFMM, "Vicealmirante José Joaquín Amézquita García, nuevo jefe de estado mayor conjunto de las Fuerzas Militares de Colombia", *Comando General Fuerzas Militares Colombia* (August 12, 2022), <https://www.cgfm.mil.co/es/blog/vicealmirante-josé-joaquín-amezcuita-garcía-nuevo-jefe-de-estado-mayor-conjunto-de-las-fuerzas>

24 Comunicado MDN, "Mayor general Luis Mauricio Ospina Gutiérrez es el nuevo comandante del Ejército Nacional", *Ministerio de Defensa Nacional Colombia* (August 12, 2022), <https://www.ejercito.mil.co/mayor-general-luis-mauricio-ospina-gutierrez-es-el-nuevo-comandante-del-ejercito-nacional/>

previously served as the director of Colombia's higher War College. He previously also had significant operational experience, including commanding the 4th Division. Colombia's new Air Force head, General Luis Carlos Córdoba Avendaño received his Masters degree in National Defense University in the U.S.²⁵ He also had a career as a transport pilot,²⁶ rather than a fighter pilot, ultimately heading Colombia's national military airline SATENA, an uncommon path for those becoming the head of the Air Force. The new head of Colombia's Navy, Hernando Cubides Granados, a submariner by background, has degrees in human rights and human rights law,²⁷ and previously headed Colombia's Naval Academy. The head of the Colombian police, General Henry Armando Sanabria Cely, had previously served in an academic position in Colombia's higher-level police academy, and was a lawyer by profession.²⁸ The focus of his police career has been in intelligence, although he began in the investigations division of the police.

Petro's economic direction and challenges

Petro faces a significant challenge in implementing his promised sweeping changes to Colombia's economy in the context of the country's significant economic and fiscal challenges.²⁹ His first major hurdle is implementing a promised tax increase on Colombia's wealthy to address the country's fiscal balance and generate revenues for increases in government spending to support expanded implementation of the 2016 peace plan, including

25 Laura Paola Preciado, "El general Luis Carlos Córdoba Avendaño es el nuevo comandante de la Fuerza Aérea", *Caracol Radio* (August 12, 2022), https://caracol.com.co/radio/2022/08/12/judicial/1660335812_028748.html

26 Ibid.

27 Comunicado AC, "Vicealmirante Francisco Hernando Cubides Granados, nuevo Comandante de la Armada de Colombia", *Armada Colombiana* (Augusto 12, 2022), <https://www.armada.mil.co/es/content/vicelmirante-francisco-heraldo-cubides-granados-nuevo-comandante-armada-colombia>

28 Ibid.

29 Nelson Bocanegra, "Analysis: Colombia presidential candidate Petro's oil, pension proposals give investors pause", *Reuters Breaking International News & Views* (March 29, 2022), <https://www.reuters.com/world/americas/colombia-presidential-candidate-petros-oil-pension-proposals-give-investors-2022-03-29/>

infrastructure construction, land redistribution,³⁰ and other public sector investments to create economic opportunities in marginalized areas, as well as to transfer land and resources to poorer Colombians.³¹

The attempt of Petro's predecessor Ivan Duque in 2021 to balance the budget with tax increases seen as too lenient on Colombia's wealthy was met by massive protests that forced him to withdraw the initiative.³² Petro's alternative is tax increases focused on Colombia's wealthiest, including a special tax on Colombians with assets worth more than \$690,000.³³ Petro has also controversially said that he would transfer money from Colombia's private pension plans to a public one,³⁴ as well as paying pensions to millions of poorer Colombians who never paid into a pension system. Petro also has taken early steps to move Colombia away from a more environmentally friendly economy, announcing the end to authorizations for new oil exploration and drilling,³⁵ and a halt to fracking.³⁶ He has also called oil and coal Colombia's two "most venomous products" in addition to coca,³⁷ although it is not clear how quickly Petro will be able to phase these industries out, since they are two of Colombia's principal sources of export earnings.

30 Redacción VG, "Implementación de Acuerdo de Paz podría tardar 20 años: Contraloría", *Vanguardia* (August 21, 2022), <https://www.vanguardia.com/colombia/implementacion-de-acuerdo-de-paz-podria-tardar-20-anos-contraloria-Fl596878>

31 Nelson Bocanegra, "Analysis: Colombia presidential candidate Petro's oil, ...".

32 Redacción CNN, "Cronología de las protestas de 2021 en Colombia", *CNN Español* (May 10, 2021), <https://cnnespanol.cnn.com/2021/05/10/cronologia-protestas-de-2021-en-colombia-orix/>

33 <https://www.latimes.com/espanol/internacional/articulo/2022-08-08/petro-busca-subir-impuestos-a-los-mas-ricos-de-colombia>

34 Nelson Bocanegra, "Analysis: Colombia presidential candidate Petro's oil, ...".

35 Catherine Osborn, "Can Petro Move Colombia Away From Oil?", *Foreign Policy* (June 24, 2022), <https://foreignpolicy.com/2022/06/24/colombia-election-petro-oil-exports-economy-climate-change-dutch-disease/>

36 Brent Patterson, "Petro government seeks to cancel Platero and Kalé fracking pilot projects in Puerto Wilches, Colombia", *Peace Brigades International Canada* (August 13, 2022), <https://pbicanada.org/2022/08/13/petro-government-seeks-to-cancel-platero-and-kale-fracking-pilot-projects-in-puerto-wilches-colombia/>

37 Forbes Staff, "Polémica: Petro dice que 'el carbón es más peligroso para la humanidad que la cocaína'", *Forbes* (May 17, 2022), <https://forbes.co/2022/05/17/actualidad/polemica-petro-dice-que-el-carbon-es-mas-peligroso-para-la-humanidad-que-la-cocaína/>

In reassuring Colombians regarding the Petro government's plan for moving Colombia away from a carbon economy, Finance Minister Ocampo has said that the transition away from fossil fuels would be gradual, and that Colombia's existing 180 contracts for oil extraction and exploration would continue while the government transitioned the domestic economy away from the use of fossil fuels.³⁸ Still, the policies of the government toward the oil sector may also have adverse effects on its generation of revenues more rapidly than expected.

The Petro government has already proposed a 4.6% tax increase on the petroleum industry that may contribute to hesitation by investors to go forward with existing projects in the sector.³⁹ Colombia currently has only three years of reserves.⁴⁰ In the absence of new discoveries, and significant investment in existing projects, production volumes, and possibly revenues will continue to decline. The future Ecopetrol, one of the most respected state oil companies in the region, is also in question, with uncertainty over the future of its head, Felipe Bayón Pardo,⁴¹ who is perceived as not fully aligned with Petro's intention to phase out petroleum.

Petro has also pledged to replace fossil-fuel based electricity production with green energy such as photovoltaic, and wind energy,⁴² including an ambitious proposal for a transcontinental grid powered by each country's

38 Ibid.

39 Astrid Suárez, "Petro busca subir impuestos a los más ricos de Colombia", *Los Angeles Times* (August 8, 2022), <https://www.latimes.com/espanol/internacional/articulo/2022-08-08/petro-busca-subir-impuestos-a-los-mas-ricos-de-colombia#:~:text=El%20impuesto%20será%20de%204%2C6%25%20para%20el%20petróleo%2C.su%20aporte%20ayudaría%20a%20financiar%20el%20gasto%20social>.

40 Redacción EC, "Hay que seguir exportando petróleo y buscar más gas": José Antonio Ocampo, ministro de Hacienda de Petro", *El Colombiano* (July 2, 2022), <https://www.elcolombiano.com/colombia/esto-dijo-jose-antonio-ocampo-ministro-de-hacienda-de-petro-sobre-el-gas-y-el-petroleo-AL17942200>

41 Redacción Semana, "¿Seguirá Felipe Bayón al frente de Ecopetrol tras la llegada de Petro a la Presidencia?", *Semana* (August 10, 2022), <https://www.semana.com/economia/empresas/articulo/seguira-felipe-bayon-al-frente-de-ecopetrol-tras-la-llegada-de-petro-a-la-presidencia/202240/>

42 Juan Pablo Vargas, "Presidente Petro propuso hoy crear red de energía que atravesase todo el continente", *La Republica* (August 25, 2022), <https://www.larepublica.co/economia/presidente-petro-propuso-hoy-crear-red-de-energia-que-atravesase-todo-el-continente-3432941>

best renewable energy sources.⁴³ While Colombia already has a vibrant renewable energy sector,⁴⁴ areas of Colombia such as La Guajira have considerable wind potential,⁴⁵ it is not clear whether the price or intermittent character of the energy will allow it to be economically viable, whether the investment climate under Petro will be seen as sufficiently attractive for companies to commit to such projects, or whether the impact that the elevated energy prices that the transition would generate would further prejudice an already struggling Colombian manufacturing sector. Petro's policies will also have to contend with the risk of capital flight. Reflecting investor anxiety, in the run-up to the election, a number of commercial contracts reportedly included a "Petro" clause,⁴⁶ making the contract valid only if Petro did not win the presidency.

While Petro's selection of Jose Ocampo as Finance Minister is likely to buy some time from nervous capital markets, in the long term, his success will depend on whether his tax and other economic policies are perceived as unduly confiscatory, whether he can achieve a level of stability in the performance of his government and implementation of his legislative plan. Petro's success in the economic realm will also depend on whether, as discussed later in this work, Petro can achieve a true demobilization of the ELN and other groups that produces a peace that opens up opportunities in sectors such as agriculture and tourism in parts of Colombia long prejudiced by insecurity.⁴⁷

43 Ibid.

44 Juan Carlos Chávez, "Colombia construirá 16 nuevos parques eólicos en 2021", *Energía Hoy* (March 30, 2021), <https://energiahoy.com/2021/03/30/colombia-construira-16-nuevos-parques-eolicos-en-2021/>

45 Forbes Staff, "La Guajira, epicentro de la transición energética en Colombia", *Forbes* (July 23, 2021), <https://forbes.co/2021/07/23/actualidad/la-guajira-epicentro-de-la-transicion-energetica-en-colombia/>

46 Bocanegra, "Analysis: Colombia presidential candidate Petro's oil, ...".

47 John Otis, "He's running to be Colombia's 1st left-wing president. Here's what he plans to do", *National Public Radio* (April 28, 2022), <https://www.npr.org/2022/04/28/1094609544/colombia-election-candidate-gustavo-petro#:~:text=Petro%20has%20outlined%20a%2012-year%20transition%20period%20and,to%20tourism%20%20and%20improvements%20in%20agriculture%20and%20industry.>

In Colombia's economic future, both U.S. and European investment will likely play a key role. Investment by PRC-based companies, already well established⁴⁸ in sectors from petroleum⁴⁹ and mining⁵⁰ to telecommunications to infrastructure construction,⁵¹ to vehicle manufacturing,⁵² will also likely play an expanded role. The significant position of Huawei as a supplier of smartphones and telecommunications infrastructure,⁵³ and the construction of the Bogota metro by a consortium of China Harbour and Xian Metro highlight the significant position that Chinese companies have already achieved in Colombia.⁵⁴ The level of governance and success of Petro's other policies, however, will likely impact whether PRC-based companies expand their presence in a predatory fashion as an alternative to Western investors who are pulling out, or as a compliment to them, in a framework of transparency and good governance.

Petro's foreign policy direction and challenges

Petro's foreign policy is likely to re-integrate Colombia into a region increasingly leftward oriented in its politics, while maintaining a positive, if evolved relationship with the U.S. and other key stakeholders. Petro's reestablishment of the relationship with the Maduro regime in Venezuela

48 R. Evan Ellis, "Chinese Advances and Setbacks in Colombia", *EconVue* (May 31, 2017), <https://econvue.com/pulse/chinese-advances-and-setbacks-colombia>

49 Reuters Staff, "Emerald Energy halla hidrocarburos campo de Colombia", *Reuters Breaking International News & Views* (September 16, 2008), <https://www.reuters.com/article/negocios-petroleo-emerald-sol-idLTAN1651018720080916>

50 Reuters, "Levantán bloqueo que tenía la mina de producción de oro Zijin en Buriticá, Antioquia", *La Republica* (August 22, 2022), <https://www.larepublica.co/economia/levantan-bloqueo-que-tenia-la-mina-de-produccion-de-oro-zijin-en-buritica-antioquia-3429962>

51 Juan Diego Ortiz, "Con 200 frentes activos, vía 4G a Urabá espera recuperar retrasos", *El Colombiano* (February 3, 2020), <https://www.elcolombiano.com/antioquia/avance-de-mar-2-via-4g-al-uraba-antioqueno-Pl12383792>

52 RCN, "El fabricante Foton abrirá planta de ensamblaje en Colombia", *Noticias RCN* (September 20, 2014), <https://www.noticiasrcn.com/nacional-economia/el-fabricante-foton-abrira-planta-ensamblaje-colombia>

53 Yash Mishra, "Colombia's Medellín will get a new Huawei Store", *Huawei Central* (October 27, 2021), <https://www.huaweicentral.com/colombias-medellin-will-get-a-new-huawei-store/>

54 Andrés Bermúdez y Wang Chen, "Chinese companies win bid to build Bogotá metro", *Dialogo Chino* (October 17, 2019), <https://dialogochino.net/en/infrastructure/31002-chinese-companies-win-bid-to-build-bogota-metro/>

reflects the ideological sympathy of Petro toward Venezuela's "Bolivarian Socialist" project, if not necessarily the corruption and authoritarianism that has come to dominate it.⁵⁵ It also highlights the historical bond that has existed between the two countries, including both migration and cross-border commerce, with a desire to restore it.

While the re-opening of the Colombia-Venezuela border will likely revive that commerce to some degree,⁵⁶ the economic dynamics will be substantially different than that between the two countries prior to the economic collapse of Venezuela. This will include a much greater focus on Venezuelans seeking goods and economic opportunities on the Colombian side, as well as an increased component of illicit activity that has grown in the border region,⁵⁷ although the opening of borders may shift profiteering opportunities of groups who secured considerable rent from taxing the flow of goods and people across previously closed borders.

An illustration of the interdependence of the two economies and the complex issues it raises is Monómeros, a Venezuelan state-owned company which is a key supplier of fertilizer to Colombia. When Colombia recognized Juan Guaidó as the de jure president of Venezuela, it transferred control over Monómeros operations in Colombia from Maduro to Guaidó.⁵⁸ Petro is now talking of returning it to Maduro.⁵⁹ The possible change not only reflects

55 Daniella Monroy, "Los desafíos de los nuevos embajadores de Colombia y Venezuela", *El Espectador* (August 23, 2022), <https://www.msn.com/es-co/noticias/mundo/los-desaf-c3-ad0s-de-los-nuevos-embajadores-de-colombia-y-venezuela/ar-AA114WN?fromMaestro=true>

56 Redacción MP, "Colombia: Petro discusses reopening borders with Maduro", *MercoPress* (June 22, 2022), <https://en.mercopress.com/2022/06/22/colombia-petro-discusses-reopening-borders-with-maduro>

57 Redacción IB, "Así funciona la frontera entre Venezuela y Colombia, un mercado ilegal de millones de dólares manejado por mafias", *Infobae* (December 8, 2021), <https://www.infobae.com/america/venezuela/2021/12/08/asi-funciona-la-frontera-entre-venezuela-y-colombia-un-mercado-ilegal-de-millones-de-dolares-manejado-por-mafias/>

58 Daniella Monroy, "Los desafíos de los nuevos embajadores de Colombia y Venezuela".

59 Redacción AN, "Petro, dispuesto a regresar el control de Monómeros a Maduro", *Al Navio* (July 8, 2022), <https://alnavio.es/petro-dispuesto-a-regresar-el-control-de-mon0meros-a-maduro>

pressure from the Maduro regime,⁶⁰ and the possibility that Maduro's relaxation of that pressure could improve Monómeros' ability to supply fertilizer to Colombia, since fertilizer has become expensive and scarce on global markets by Russia's invasion of the Ukraine. It is also not clear if the problem of payment of Colombian companies for services rendered in Venezuela, or the resolution of substantial moneys owed to Colombian companies from the previous era, can be resolved.

In the arena of defense collaboration, while Venezuela has expressed clear interest in such cooperation,⁶¹ it is not clear that the level of penetration of Venezuelan forces by Cuban intelligence,⁶² and their involvement in narcotrafficking and other illicit activities,⁶³ will permit significant intelligence sharing or other cooperation by the Colombian military, although cooperation on border issues, and symbolic personnel exchanges and the sending of liaison officers may occur.⁶⁴ At the political level, the Petro government's re-engagement with Maduro will strengthen the regime's survival and reintegration into the politics of the region, complementing similar moves by other governments, such as the call by the Fernandez regime in Argentina, currently head of the Community of Latin American and Caribbean States (CELAC), for the region to restore ties with Maduro.⁶⁵

60 Luc Cohen y Brian Ellsworth, "Maduro demand for control crimped finances of Colombia's Monomeros, ex-chair says", *Reuters Breaking International News & Views* (September 14, 2021), <https://www.reuters.com/world/americas/maduro-demand-control-crimped-finances-colombias-monomeros-ex-chair-says-2021-09-14/>

61 Stephen Johnson, Julia Buxton, Diego Arria y R. Evan Ellis, "Would Colombia-Venezuela Military Ties Boost Security?", *The Dialogue* (August 17, 2022), <https://www.thedialogue.org/analysis/would-colombia-venezuela-military-ties-boost-security/#:~:text=Venezuela%20will%20seek%20to%20re-establish%20military%20ties%20with,between%20Colombia%20and%20Venezuelan%20President%20Nicolás%20Maduro's%20government>

62 Josefina Blanco, "Pruebas de la presencia militar cubana en las Fuerzas Armadas venezolanas", *PanamPost* (February 20, 2019), <https://panampost.com/josefina-blanco/2019/02/20/cuba-venezuela-militar/>

63 Marcos Tarre Briceño, "Cómo funciona el mal llamado Cártel de los Soles: los negocios oscuros de los militares venezolanos", *Infobae* (October 2, 2019), <https://www.infobae.com/americas/venezuela/2019/10/02/como-funciona-el-mal-llamado-cartel-de-los-soles-los-negocios-oscuros-de-los-militares-venezolanos/>

64 Johnson, et al., "Would Colombia-Venezuela Military Ties Boost Security?"

65 Redacción PI, "Alberto Fernández ignora violaciones a los DDHH y presiona para normalizar las relaciones con la dictadura de Maduro", *Primer Informe* (April 18, 2022), <https://primerinforme.com/actualidad/alberto-fernandez-pide-a-latinoamerica-normalizar-relaciones-con-maduro/>

Cooperation between the Petro and Maduro regimes will also weaken the position of Venezuela's de jure president Juan Guaido, who has called Petro the "accomplice of Maduro" in the region.⁶⁶ It will also create uncertainty in the position of many members of the Venezuelan opposition who have taken refuge in Colombia. Indeed, Venezuelan politicians have already called for the "extradition" of Venezuelan opposition politicians to face criminal charges in Caracas, although Petro has thus far indicated that he would maintain their political asylum in Colombia.⁶⁷ Nonetheless, such decisions are likely to be made on a case-by-case basis, and Petro's position could evolve as a function of Venezuelan pressure and Colombian interests. Indeed, in May 2011, Colombia's more centrist prior President Juan Manuel Santos controversially extradited Walid Makled to Venezuela,⁶⁸ rather than to the U.S. as the latter had requested. It is further possible that the expanded opening of the Venezuela-Colombia border, in conjunction with a weakened position of Colombian security forces and military and police intelligence, could make Colombia more vulnerable to the penetration of Venezuelan and affiliated Cuban agents, including those with agenda targeting high-profile Venezuelan exiles.

In Colombia's relations with the region more broadly, Petro's orientation will also facilitate Colombia's integration into a region whose politics are increasingly left-oriented,⁶⁹ albeit diverse.⁷⁰ The principal beneficiary of the new multilateralism will likely be the CELAC, possibly at the expense of the Organization of American States (OAS) and the associated legacy

66 The City Paper Staff, "Guaidó in Colombia: 'Petro is an accomplice of Maduro'", *The City Paper Bogota* (January 21, 2020), <https://thecitypaperbogota.com/news/guaido-in-colombia-petro-is-an-accomplice-of-maduro/>

67 Reuters, "Colombia will guarantee asylum, Petro says, after Venezuela urges extradition", *Reuters Breaking International News & Views* (August 23, 2022), <https://www.reuters.com/world/americas/colombia-will-guarantee-asylum-petro-says-after-venezuela-urges-extradition-2022-08-23/>

68 BBC, "Colombia extradites Venezuela 'drug lord' Walid Makled", *BBC News* (May 9, 2011), <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-1333423>

69 Redacción SFS, "The Struggle for The Soul of The Latin American Left", *Center for a Secure Free Society* (April 19, 2022), <https://www.securefreesociety.org/research/the-struggle-for-the-soul-of-the-latin-american-left/>

70 Benjamin N. Gedan y Richard E. Feinberg, "Latin America's Leftists Aren't Who You Think", *Foreign Policy* (January 31, 2022), <https://foreignpolicy.com/2022/01/31/latin-americas-leftists-arent-who-you-think/>

Interamerican system. The empowerment of CELAC, in turn, will give added weight to use of the institution by the PRC, with the numerous committees and consulting mechanisms set up through the China-CELAC forum.⁷¹

U.S.-Colombia relations under Petro are likely to remain positive.⁷² The President's approval of the operation of eight F-16s from the South Carolina National Guard to operate in Colombia, despite the possible sensitivity of Venezuela over the matter, was arguably an indication of Petro's interest in maintaining balance in the relationship. Nonetheless, the focus of the Colombia-U.S. relationship will likely gradually shift from counter-narcotics and security cooperation to other areas such as the environment,⁷³ and projects to strengthen communities, justice and development in Colombia's countryside.⁷⁴ At the political level, the Biden Administration will likely continue to respect decisions by the Petro regime that differ from its own policies,⁷⁵ and find common ground for working with the Petro Administration on such issues.⁷⁶ It will also likely find positive elements in Petro's prioritization of avoiding possible human rights abuses by security forces, as suggested by his choices of leaders in that sector.

On the other hand, Petro's opposition to forced coca eradication, talk of depenalizing the cocaine industry,⁷⁷ and the possibility of quietly decreasing

71 R. Evan Ellis y Leland Lazarus, "China's New Year Ambitions for Latin America and the Caribbean", *The Diplomat* (January 12, 2022), <https://evanellis.substack.com/p/evan-ellis-and-leland-lazarus-chinas>

72 Reuters, "Colombia's President-Elect Petro Meets With Biden Delegation", *U.S. News & World Report* (July 22, 2022), <https://www.usnews.com/news/world/articles/2022-07-22/colombias-president-elect-petro-meets-with-biden-delegation>

73 Ibid.

74 Oliver Griffin y Luis Jaime Acosta, "Colombia's President-Elect Petro Meets With Biden Delegation", *Reuters* (July 22, 2022), <https://www.usnews.com/news/world/articles/2022-07-22/colombias-president-elect-petro-meets-with-biden-delegation>

75 Viviana Angélica Trujillo, "U.S. respects Gustavo Petro's decision to restore relations with Nicolás Maduro", *Al Día News* (August 17, 2022), <https://www.aldianews.com/en/politics/policy/us-gives-petro-ok>

76 Griffin y Acosta, "Colombia's President-Elect Petro ...".

77 Redacción LN, "Los planes de Petro para despenalizar la cocaína en la región preocupan a EE.UU.", *La Nación* (August 21, 2022), <https://es-us.noticias.yahoo.com/planes-petro-despenalizar-cocaína-región-110000508.html?guccounter=1>

specific areas of collaboration with the U.S. in the security sector will likely create discomfort in Washington and force a search to find new bases for the U.S.-Colombia relationship. Similarly, Petro's posture on re-engagement with Maduro, and a likely reluctance by the Petro regime to support U.S. criticism of and sanctions against other leftist authoritarian governments such as Nicaragua and Cuba,⁷⁸ will complicate Washington's achievement of policy objectives in the region.

Petro's security and drug policy and challenges

The focus of Petro's security policy, under the slogan "total peace" involves negotiating with all of the major armed groups,⁷⁹ beginning with the National Liberation Army (ELN), but eventually the Gulf Clan and others as well. The other principal focus, as noted previously, is a shift away from combatting coca growing at the local level, coupled with the possible legalization of marijuana to increase Colombia's export earnings.⁸⁰ The August 2022 attack in El Tarra against a security team sent to do advance planning for a visit by President Petro to the town highlights the magnitude of the challenge that Petro security sector initiatives face,⁸¹ and the uncertain prospects for their success.

Negotiations with the ELN are already off to a strong start with a symbolic release of nine hostages⁸² and an initial meeting between the ELN and

78 Confidenciales, "Por silencio frente a Nicaragua, gobierno de Gustavo Petro a responder ante el Congreso", *Semana* (August 17, 2022), <https://www.semana.com/confidenciales/articulo/por-silencio-frente-a-nicaragua-gobierno-de-gustavo-petro-a-responder-ante-el-congreso/202202/>

79 Progressive International, "Gustavo Petro: A Colombia of Possibilities and the Politics ...".

80 Anais Lucena, "Will Colombia legalize marijuana? this is Petro's proposal", *El Ciudadano* (August 19, 2022), <https://www.elciudadano.com/en/will-colombia-legalize-marijuana-this-is-petros-proposal/08/19/>

81 Redacción ET, "Así operan grupos armados en zona donde fue atacado equipo de seguridad de Petro", *El Tiempo* (August 24, 2022), <https://www.msn.com/es-co/noticias/otras/as-c3-ad-operan-grupos-armados-en-zona-donde-fue-atacado-equipo-de-seguridad-de-petro/ar-AA1144gO?fromMaestro=true>

82 Redacción MP, "Colombia: ELN rebels release hostages while returning to peace talks", *Mercopress* (August 13, 2022), <https://en.mercopress.com/2022/08/13/colombia-eln-rebels-release-hostages-while-returning-to-peace-talks>

representatives from the Petro government in Havana in August 2022.⁸³ Negotiations are likely to proceed quickly in a positive direction, given that President Petro, and key delegates to the talks such as Colombia's High Peace Commissioner Danilo Rueda is a former guerilla himself,⁸⁴ while Congressman Ivan Cepeda,⁸⁵ who also participated in the meetings in Havana, is believed to have close ties to the FARC.⁸⁶ Foreign Minister Alvaro Leyva, also part of the delegation, has similarly earned the trust of guerillas in past negotiations, including those leading to the peace deal with the FARC. The facilitating role of the Maduro regime in Venezuela, which effectively hosts and works with the ELN⁸⁷ in areas of Venezuela such as Apure⁸⁸ and the Orinoco mining arc,⁸⁹ will likely also contribute to positive results.

Possible issues on the table include future participation of the ELN,⁹⁰ like the demobilized FARC, in Colombian politics. In addition, multiple persons consulted for this work believe that negotiations with the ELN

83 Staff and agencies, "Colombian government and ELN rebels meet in Havana to restart peace talks", *The Guardian* (August 12, 2022), <https://www.theguardian.com/world/2022/aug/12/colombia-eln-rebels-restart-peace-talks-havana>

84 Luis Jaime Acosta, "Colombia peace commissioner in Cuba to meet ELN rebels", *Nasdaq* (August 11, 2022), <https://www.nasdaq.com/articles/colombia-peace-commissioner-in-cuba-to-meet-eln-rebels>

85 Sebastián Casas, "Participación política del ELN está formulada: Iván Cepeda", *RCN Radio* (August 23, 2022), <https://www.rcnradio.com/politica/participacion-politica-del-eln-esta-formulada-ivan-cepeda>

86 Sixto Alfredo Pinto, "Iván Cepeda, un 'Senador de las Farc'", *La Otra Cara* (November 30, 2020), <https://laotracara.co/destacados/ivan-cepeda-un-senador-de-las-farc/>

87 R. Evan Ellis, "Venezuela: Understanding Political, External, and Criminal Actors in an Authoritarian State", *Small Wars Journal* (January 14, 2022), <https://smallwarsjournal.com/jrnl/art/venezuela-understanding-political-external-and-criminal-actors-authoritarian-state>

88 Juan Diego Posada, "Ex-FARC Mafia vs. ELN: a Fight Too Far at Colombia-Venezuela Border?", *Insight Crime* (January 11, 2022), <https://insightcrime.org/news/is-the-ex-farc-mafia-betting-all-its-chips-on-the-colombian-venezuelan-border/#:~:text=The%20ELN%20largely%20controls%20Arauca%20and%20Apure%2C%20in,quarrels%20linked%20to%20drug%20trafficking%20and%20territorial%20control.>

89 Gabriela Saavedra, "El ELN, grupos armados y militares venezolanos son los dueños del Arco Minero del Orinoco", *El Nacional* (September 23, 2019), <https://www.elnacional.com/ambiente/eln-grupos-armados-y-militares-venezolanos-los-duenos-del-arco-minero-del-orinoco/#:~:text=El%20ELN%2C%20grupos%20armados%20y%20militares%20venezolanos%20son,Amacuro%2C%20Bolívar%20y%20Amazonas%20Por%20Gabriela%20Saavedra%20->

90 Casas, "Participación política del ELN está formulada: ...".

and other groups could lead to proposals for a Constituent Assembly to rewrite Colombia's constitution. The decentralized nature of the ELN organization,⁹¹ and the significant illicit and other economic interests of key ELN leaders, will make achieving a comprehensive agreement complicated. In addition, it remains unclear whether an agreement to demobilize the ELN in Colombia, will cover its organization and activities in Venezuela, such as its participation in illegal mining in Orinoco,⁹² just as the 2016 peace accords with the FARC did not address the organization's hidden assets and personnel in that country.

The Petro government has committed to suspend arrest warrants against ELN leaders while the negotiations are ongoing.⁹³ In the future, it could also formally or informally reduce actions by security forces against the ELN to facilitate the talks. Given that the organization has an increasingly powerful position among armed criminal actors in Colombia, there is a risk that such actions could strengthen its position in the criminal economy while talks are ongoing. Indeed, something similar occurred with Colombian government negotiations with the FARC under the Pastrana administration, when that government agreed to a safe zone within which the guerillas were able to operate and reconstitute themselves.⁹⁴

Beyond the ELN, dissident fronts of the FARC in Colombia and Venezuela have arguably been weakened and fragmented with the deaths of

91 Ellis, "Venezuela: Understanding Political, External, and Criminal Actors ...".

92 Gabriela Saavedra, "El ELN, grupos armados y militares venezolanos son los dueños del Arco Minero del Orinoco", *El Nacional* (Septiembre 23, 2019), <https://www.elnacional.com/ambiente/eln-grupos-armados-y-militares-venezolanos-los-duenos-del-arco-minero-del-orinoco/#:~:text=El%20ELN%2C%20grupos%20armados%20y%20militares%20venezolanos%20son,Amacuro%2C%20Bolívar%20y%20Amazonas%20Por%20Gabriela%20Saavedra%20->

93 Reuters, "Colombia suspends ELN rebel arrest warrants, extradition orders to restart peace talks", *Reuters Breaking International News & Views* (August 20, 2022) <https://www.reuters.com/world/americas/colombia-suspends-eln-rebel-arrest-warrants-extradition-orders-restart-peace-2022-08-20/>

94 Infobae, "El fallido plan de paz de Pastrana con las FARC", *Infobae* (August 27, 2012), <https://www.infobae.com/2012/08/27/1057010-el-fallido-plan-paz-pastrana-las-farc/>

former coordinator Gentil Duarte,⁹⁵ and his successor Ivan Mordisco.⁹⁶ Similarly, the deaths of key leaders of the “Segundo Marquetalia,” FARC leaders who had joined the demobilization and abandoned it, including Jesus Santrich,⁹⁷ Paisa and Romaña,⁹⁸ have greatly weakened that group. Such losses also includes the incapacitation of Ivan Marquez.⁹⁹ Although the group’s significance derived from the role of its leaders in the pre-demobilization FARC, Petro’s “total peace” concept could give new life to it, since their relative credibility as leftist guerrillas and their connection to the Cuban and Venezuelan leadership gives them utility in a future “comprehensive” peace negotiation with multiple parties. As with the other groups, successful Colombian Government operations against the Gulf Clan in the last year of the prior Duque Administration, including the October 2021 capture of its leader Dario Úsuga (“Otoniel”) in Operation Agamemnon,¹⁰⁰ have left that group weakened and fragmented into at least three factions,¹⁰¹ although still with substantial capability.¹⁰²

95 Chris Dalby y Javier Villalba, “The Fall of Gentil Duarte – What Does It Mean for Colombia?”, *InSight Crime* (May 26, 2022), <https://insightcrime.org/news/fall-gentil-duarte-what-does-mean-colombia/>

96 RCN, “En Caquetá murió ‘Iván Mordisco’, confirman fuentes de las fuerzas militares”, *Noticias RCN* (July 15, 2022), <https://www.noticiasrcn.com/colombia/confirman-muerte-del-disidente-ivan-mordisco-424224>

97 Melissa Velásquez Loaiza, “¿Cómo murió Jesús Santrich? Lo que sabemos hasta el momento”, *CNN Español* (May 20, 2021), <https://cnnespanol.cnn.com/2021/05/20/analisis-muerte-jesus-santrich-colombia-orix/>

98 Juan Diego Posada y Sara Garcia, “Top Ex-FARC Commanders, El Paisa and Romaña, Confirmed Killed in Venezuela”, *InSight Crime* (December 9, 2021), <https://insightcrime.org/news/unconfirmed-reports-leading-ex-farc-commander-el-paisa-killed-in-venezuela/>

99 Lily Adric, “Colombian military intelligence believes ‘Ivan Marquez’ is brain dead”, *Royals Blue* (August 2, 2022), <https://www.royalsblue.com/colombian-military-intelligence-believes-ivan-marquez-is-brain-dead/>

100 Stefano Pozzebon, “Colombia captures its ‘most-feared’ drug lord Dairo Antonio Usuga”, *CNN* (October 25, 2021), <https://edition.cnn.com/2021/10/24/americas/colombia-drug-lord-otoni-el-intl-hnk/index.html>

101 Colombia Personalities, “Jobanis de Jesús Ávila Villadiego, alias ‘Chiquito Malo’”, *InSight Crime* (June 17, 2022), <https://insightcrime.org/colombia-organized-crime-news/jobanis-de-jesus-avila-villadiego-chiquito-malo/>

102 Joe Parkin Daniels, “‘It’s total terror’: Colombian cartel retaliates over kingpin’s arrest”, *The Guardian* (May 8, 2022), <https://www.theguardian.com/world/2022/may/08/gulf-clan-cartel-armed-strike-colombia-otoni-el-dairo-antonio-usuga>

With respect to all of Colombia's illegal armed groups, Petro has said that he will not extradite leaders to the U.S. who cooperate with the state and abandon their criminal business.¹⁰³ It is not clear whether this posture could also open a door to negotiations over non-extradition in exchange for demobilization, as groups such as the AUC demanded in the past.¹⁰⁴ It is also unclear whether the state might refrain from using military force against groups that restrict their violence, with the state acting only selectively to “punish” those who do not negotiate or are too violent. The penetration of Venezuelan criminal groups into Colombia will also continue to challenge Colombia under Petro. The Venezuelan gang *Tren de Aragua* reportedly operates not only in the border region,¹⁰⁵ but throughout Colombia and elsewhere,¹⁰⁶ trafficking and exploiting Venezuelan immigrants among its other activities.

With respect to drug policy, Petro's shift away from coca eradication, including calling a national assembly to discuss coca growing¹⁰⁷ and the possibility of legislation legalizing coca production,¹⁰⁸ absent viable economic opportunities and good infrastructure integrating the affected communities into the broader economy, could significantly expand coca production. Beyond cocaine, the legalization of marijuana in Colombia

103 Daniel Stewart, “Petro proposes not to extradite drug traffickers who collaborate with the State and do not reoffend”, *News360* (August 24, 2022), <https://www.msn.com/en-us/news/world/petro-proposes-not-to-extradite-drug-traffickers-who-collaborate-with-the-state-and-do-not-reoffend/ar-AA114ior>

104 Redacción ET, “AUC exigen no extradición:”, *El Tiempo* (March 7, 2004), <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1542030>

105 Noticias Caracol, “Tren de Aragua aviva la violencia en Colombia para acaparar vacíos que dejó extradición de ‘Otoniel’ (VIDEO)”, *La Patilla* (August 26, 2022), <https://www.lapatilla.com/2022/08/26/tren-de-aragua-aviva-la-violencia-en-colombia-para-acaparar-vacios-que-dejo-extradicion-de-otoniel-video/>

106 Ibid.

107 Redacción ET, “Asamblea cocalera: ¿qué tan viable es la propuesta del presidente Gustavo Petro?”, *El Tiempo* (August 26, 2022), <https://www.msn.com/es-co/noticias/otras/asamblea-cocalera-c2-bfqu-c3-a9-tan-viable-es-la-propuesta-del-presidente-gustavo-petro/ar-AA1198Ei?fromMaestro=true>

108 Gabrielle Gorder, “Could Gustavo Petro Legalize Coca and Cocaine in Colombia?”, *InSight Crime* (June 21, 2022), <https://insightcrime.org/news/could-gustavo-petro-legalize-coca-and-cocaine-in-colombia/>

could similarly increase its cultivation in the country.¹⁰⁹ A significant legal marijuana industry in areas in which illegal armed groups operated would arguably increase extortion opportunities for them in these areas. It could also create money laundering by channeling criminal proceeds into legal marijuana plantations.

The re-opening of the Colombia-Venezuela border may also change the landscape for criminal groups. The increased ease of legal passage may undermine the extortion-based income of groups that control the illicit crossings (“trochas”) along the border. At the same time, increased flows of people and goods will expand opportunities for contraband, human trafficking, the supply of products supporting illegal Venezuelan mining from Colombia, and other illicit activities. Overall, the efficacy of the Petro government’s response to criminal groups will be complicated by the likely increase in the volume of coca grown in Colombia, and thus the size and quality of cocaine shipments to interdict, as well as the increase in revenues available to criminal groups from the combination of coca, extortion of legal marijuana crops, and illicit activities associated with the reopened border.

The restructuring of security forces

The Petro government’s restructuring of security forces may complicated their ability to contend with an increasingly fragmented criminal landscape, fueled by more money coming from coca, other illicit activities, and the border region. The proposed transfer of the National Police from under the Armed Forces to a new “Ministry of Peace and Cohabitation” may create challenges for operational coordination between the police and the military,¹¹⁰ particularly if some of the more militarized special forces units

109 Anais Lucena, “Will Colombia legalize marijuana? this is Petro’s proposal”, *El Ciudadano* (August 19, 2022), <https://www.elciudadano.com/en/will-colombia-legalize-marijuana-this-is-petros-proposal/08/19/>

110 Natalia Chacón, “La Policía pasaría al Ministerio de la Paz y Convivencia: Gustavo Petro”, *W Radio* (July 5, 2022), <https://www.wradio.com.co/2022/07/05/la-policia-pasaria-al-ministerio-de-la-paz-y-convivencia-gustavo-petro/>

currently within the police are eliminated. Among other changes, Petro has proposed replacing the police anti-riot unit, Esmad with an entity focusing on dialogue as well as control,¹¹¹ the “Unit for dialogue and accompanying public demonstrations.”¹¹² The possible elimination of police and military intelligence organizations to rely solely on the civilian National Intelligence Directorate (DNI),¹¹³ if it occurs,¹¹⁴ could further hamper police effectiveness. There are various ways in which Petro could eliminate or redirect these intelligence organizations through administrative action,¹¹⁵ without legislation, if he chooses to do so.

Restrictions by the Petro government over the ways in which the Armed Forces and police can operate could also complicate their actions against armed groups. In August 2022, for example, Defense Minister Velasquez ordered a halt to aerial bombings of groups, on the ground that collateral damage to civilians could not be adequately controlled.¹¹⁶ The ability of the armed forces to cover the increasingly challenging Colombian criminal landscape will be further challenged, if in the face of competing fiscal demands, the Petro administration curtails the role of the military in internal security and reduces its budget.

111 Acosta, “Colombia’s Petro replaces military commanders ...”.

112 Redacción EE, “Adiós Esmad: así es la nueva Unidad de Diálogo y Acompañamiento a la Manifestación”, *El Espectador* (August 23, 2022), <https://www.msn.com/es-co/noticias/nacional/adiós-esmad-así-es-la-nueva-unidad-de-diálogo-y-acompañamiento-a-la-manifestación/ar-AA1104FH>

113 Redacción Política, “A pesar de la exitosa inteligencia de la Policía, ministro de Defensa designado anuncia que habrá cambios”, *Semana* (August 1, 2022), www.semana.com/politica/articulo/atencion-a-pesar-de-la-exitosa-inteligencia-de-la-policia-ministro-de-defensa-designado-anuncia-que-habrá-cambios/20225/

114 María José Echeverry, “Detector: Gobierno de Petro no ha anunciado que eliminará Cuerpos de la Policía”, *La Silla Vacía* (August 8, 2022), <https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/detector-gobierno-de-petro-no-ha-anunciado-que-eliminara-cuerpos-de-la-policia/>

115 Redacción TS, “Extreme Weather in Britain Takes Grim Economic Toll”, *Téle Sur English* (August 25, 2022), <https://www.telesurenglish.net/news/Extreme-Weather-in-Britain-Takes-Grim-Economic-Toll-20220825-0009.html>

116 Camilo Galvis, “Ministro de la Defensa, Iván Velásquez, ordenó suspender los bombardeos en el país”, *Semana* (August 25, 2022), <https://www.msn.com/es-co/noticias/colombia/urgente-ministro-de-la-defensa-iv-c3-aim-vel-c3-aisquez-orden-c3-b3-suspender-los-bombardeos-en-el-pa-c3-ads-ar-AA15L5x?fromMaestro=true>

Further considerations

One key to Petro's success will be his ability to implement his legislative agenda on issues from taxes, to decarbonizing the economy, to restructuring the security apparatus. Although Petro's "Historic Pact" party does not have a majority in Congress, Colombia's March 2022 Congressional elections created a strong bench of left-oriented and pragmatic parties.¹¹⁷ Petro has correspondingly created a coalition that,¹¹⁸ for the moment, appears disposed to support his key proposals. The head of Colombia's Senate, Roy Barreras, is regarded as a skillful political operator who has pragmatically supported a range of Colombian Presidents from Alvaro Uribe to Juan Manuel Santos.¹¹⁹ His current disposition to work with Petro strongly increases the prospects for his legislative success.¹²⁰

Still unclear is the future role of Francine Marquez, Petro's running mate and now Colombia's first Afro-Caribbean Vice President. Petro has created a Ministry of Women's Equality for her to run as part of her duties.¹²¹ Nonetheless, the personal interaction between Petro and Marquez is reportedly difficult, and it remains to be seen whether Petro will be able to leverage her in government without conflict, and in a manner that lives up to her expectations, and the expectations of the Colombians who supported the Presidential ticket because of her role on it.

117 Redacción TS, "The Left Wins in the Colombian Parliamentary Elections", Tele Sur English (March 14, 2022), <https://www.telesurenglish.net/news/The-Left-Wins-in-the-Colombian-Parliamentary-Elections-20220314-0005.html>

118 José Gregorio Martínez, "Petro sin oposición: el peligro de un régimen de bancada única", Panam Post (June 26, 2022), <https://panampost.com/jose-gregorio-martinez/2022/06/26/petro-sin-oposicion-bancada-unica/>

119 Ángela Reyes Haczek, "Este es Roy Barreras, quien sería el próximo presidente del Senado de Colombia", *CNN Español* (June 24, 2022), <https://cnnespanol.cnn.com/2022/06/24/roy-barreras-proximo-presidente-senado-colombia-orix>

120 Redacción EC, "Dejen las armas y dejen de matar": el mensaje de Roy Barreras a los grupos criminales", *El Colombiano* (August 7, 2022), <https://www.elcolombiano.com/colombia/discurso-de-roy-barreras-en-la-posesion-de-gustavo-petro-AJ18337878>

121 Colombia Noticias, "Francina Márquez explicó en qué consistirá el nuevo Ministerio de la Igualdad", *Infobae* (June 22, 2022), <https://www.infobae.com/america/colombia/2022/06/22/francia-marquez-explico-en-que-consistira-el-nuevo-ministerio-de-la-igualdad/>

Conclusions

The outcome of the Petro presidency will depend on the Administration's ability to navigate a difficult path. If Petro, by contrast to prior administrations, succeeds in achieving "total peace," his restructuring of security forces will be seen as appropriate and visionary for the new Colombia.¹²² Similarly, if Petro maintains economic stability and avoids capital flight, buoyed by that peace dividend, infrastructure investment, and a vibrant Colombia-Venezuela border economy, he may succeed in raising taxes and gradually transitioning away from petroleum and coal without wrecking the Colombian economy.

If he does not succeed in navigating that difficult course, Colombia could find itself in a spiral of expanded criminality, with debilitated security forces overmatched by the challenge, and a collapsing economy with desperate, disappointed people, further fueling the forces of political radicalization and violence. Whichever course Colombia follows, the impact on the country, as well as its relationship with its neighbors, the region, and the U.S., will be profound. For those who profoundly fear or disagree with Petro, as well as those who support him, it is now vital that he succeeds.

About the author:

Dr. R. Evan Ellis is a research professor of Latin American Studies at the U.S. Army War College Strategic Studies Institute, with a focus on the region's relationships with China and other non-Western Hemisphere actors, as well as transnational organized crime and populism in the region. He has published over 300 works, including the 2009 book *China in Latin America: The Whats and Wherefores*, the 2013 book *The Strategic Dimension of Chinese Engagement with Latin America*, the 2014 book, *China on the Ground in Latin America*, and the 2018 book, *Transnational Organized Crime in Latin America and the Caribbean*. Recently, he published his fifth book, *China Engages Latin America: Distorting Development and Democracy?*

122 Redacción EC, "‘Dejen las armas y dejen de matar’: el mensaje de Roy Barreras ...".

LÍNEA DE INVESTIGACIÓN
RESEARCH LINE

ARTE ESTRATÉGICO Y PODER TERRESTRE

*STRATEGIC ART
AND LAND POWER*

REVISTA
**SEGURIDAD
Y PODER
TERRESTRE**

CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS
DEL EJÉRCITO DEL PERÚ



ISSN: 2955-8018 (Impresa)

ISSN: 2810-899X (En línea)

REVISTA
**SEGURIDAD
Y PODER
TERRESTRE**

CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS
DEL EJÉRCITO DEL PERÚ

Vol 1, N° 2, octubre - diciembre, 2022, pp. 177-186

DOI: <https://doi.org/10.56221/spt.vii2.17>

ARTÍCULO

Armas Autónomas Letales: Medios de Defensa y Ataque

Adolfo Arreola García

 <https://orcid.org/0000-0002-2799-1882>

 adolfoarreola@yahoo.com.mx

Armas Autónomas Letales: Medios de Defensa y Ataque

Adolfo Arreola García

Resumen

El despliegue y el uso de los sistemas de armas autónomas letales (AAL) con autodeterminación en sus funciones críticas pueden impactar en la seguridad internacional, al iniciar una nueva carrera armamentista, promover la escalada de violencia no premeditada y reducir el umbral del uso legítimo de la fuerza para los tomadores de decisiones. En ese sentido, en este artículo se identifican algunas de las aplicaciones militares asignadas o potencialmente asignables a las AAL, y se analizan los desafíos para su empleo en los conflictos del siglo XXI.

Palabras clave: *Armas Autónomas, Medios de Defensa, Medios de Ataque, Inteligencia Artificial.*

Introducción

La guerra es una constante en la historia de la evolución humana, siendo considerada como el último recurso para dar fin a una disputa entre dos Estados. Sin embargo, de acuerdo con el marco legal internacional vigente, las partes beligerantes deben restringir el empleo de la fuerza, evitar el uso desproporcionado de la acción militar, y minimizar los daños colaterales. En ese contexto, los Estados han utilizado los progresos tecnológicos para mejorar la precisión y efectividad de las armas, modificar la forma de hacer la guerra, y reescribir sus doctrinas militares. Es, precisamente, debido a esos avances y modificaciones tecnológicas en los medios bélicos disponibles que surgen los sistemas de armas con un cierto grado de autonomía en sus funciones críticas de selección y ataque en contra de objetivos. Esta semiautonomía o autonomía plena de las armas permite reflexionar sobre las potenciales aplicaciones e implicaciones de dichos medios para hacer la guerra, ya que no solamente se utilizan como medios de defensa, sino también, con mayor frecuencia, como armas ofensivas.

Evidentemente, las armas autónomas letales (AAL) son instrumentos bélicos que se han visto beneficiados con el progreso de la tecnología y de la

inteligencia artificial. No obstante, han traído consigo nuevos escenarios de conflicto que suponen desafíos importantes para el marco jurídico vigente y para los organismos internacionales, debido a su uso intensivo y a la difuminación de las líneas entre fuerzas militares, actores no estatales y no combatientes. Por ello, la Organización de las Naciones Unidas ha iniciado esfuerzos para regular el uso de las AAL e incluso su Secretario General, António Guterres, ha expresado que las máquinas con capacidad para decidir sobre la vida o la muerte de una persona son algo “políticamente inaceptable, moralmente repugnante y deben estar prohibidas por el derecho internacional.”¹

A fin de exponer las ideas sobre dicha temática, el análisis realizado en este artículo integra tres secciones que muestran el debate existente sobre la definición de las AAL, su clasificación como medios de defensa/ataque, y los desafíos que se enfrentan para su empleo en los conflictos del siglo XXI.

¿Qué son las Armas Autónomas Letales (AAL)?

Actualmente, no existe una sola definición globalmente aceptada para las AAL. Sin embargo, hay cierta convergencia internacional respecto a sus características, usos, capacidades y peligrosidad. Como consecuencia de esta carencia, algunos organismos internacionales se esfuerzan por encontrar un concepto universalmente aceptado y de respuesta a las preocupaciones sobre derechos humanos, seguridad y ética que han surgido con el uso de las AAL como armas de defensa/ataque. Por ejemplo, la Oficina de las Naciones Unidas para los Asuntos de Desarme (UNODA, por sus siglas en inglés) establece que las AAL son sistemas de armas que emplean autonomía relacionada con un ataque, en las “funciones críticas” para la selección y embestida de objetivos. Definición que, si bien menciona que algunas funciones en dichas armas son autónomas, no reconoce que todas las funciones lo sean.

¹ Organización de las Naciones Unidas, “Machines Capable of Taking Lives without Human Involvement Are Unacceptable, Secretary-General Tells Experts on Autonomous Weapons Systems”, *un.org* (25 de marzo de 2019), <https://www.un.org/press/en/2019/sgsm19512.doc.htm> (Consultado el 6 de junio de 2022).

Por su parte, y como un intento por encontrar una definición consensuada, los expertos gubernamentales que participaron en la Convención sobre Ciertas Armas Convencionales (CCW, por sus siglas en inglés) en el año 2016, retomaron la definición propuesta por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) que amplía la propuesta de la UNODA y define a las AAL como cualquier sistema de armas “que puede seleccionar y atacar objetivos de manera independiente.”² Asimismo, afirma que las AAL “son sistemas de armas con autonomía en sus ‘funciones críticas’ de adquisición, seguimiento, selección y ataque de los objetivos.”³

Consecuentemente, la UNODA, el Grupo de Expertos Gubernamentales (GEG) y el CICR definen a las AAL basados en sus funciones autónomas de detección, identificación y ataque de los objetivos. De igual forma, dichos organismos mencionan que las funciones críticas incluyen la detección, identificación, seguimiento, selección y uso de la fuerza para neutralizar, dañar o destruir a los objetivos designados; no obstante, recalcan que será bajo el control humano. Para tal efecto, la CCW tiene dos normas consuetudinarias del Derecho Internacional Humanitario (DIH)⁴ y cuatro protocolos que rigen el uso de armas específicas.⁵ Asimismo, el trabajo del GEG ha posibilitado el establecimiento de once principios rectores para el uso defensivo/ofensivo de las AAL.

Por lo tanto, gracias a las consideraciones técnicas, académicas, jurídicas y políticas, existe un debate internacional que busca definir realidades y riesgos, así como actores y visiones contrapuestas sobre las AAL.

2 International Committee of the Red Cross, “Autonomous Weapon Systems: Technical, Military, Legal and Humanitarian Aspects”, *icrc.org* (Ginebra: noviembre de 2014), 5, <https://www.icrc.org/en/document/report-icrc-meeting-autonomous-weapon-systems-26-28-march-2014>

3 Ibid.

4 Las normas son: (i) la prohibición de emplear armas que tienen efectos indiscriminados y (2) la prohibición de emplear armas que causan daños superfluos. Información extraída de: International Committee of the Red Cross, “Convención de 1980 sobre ciertas armas convencionales”, *icrc.org* (Ginebra: marzo de 2002), https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/other/1980_armas_convencionales.pdf

5 Los protocolos son: Protocolo I (Fragmentos no Localizables), Protocolo II (Minas, armas trampa y otros artefactos), Protocolo III (Armas incendiarias) y Protocolo IV (Armas láser cegadoras), *Ibid.*

Evidentemente, las AAL exigen que se busque la mejor alternativa costo-beneficio en donde converjan los intereses de los actores internacionales para avanzar en la construcción de un marco jurídico internacional y de una definición universal. Sin embargo, aunque la participación de la iniciativa privada es importante, son los representantes de los Estados –a través de los organismos internacionales– los responsables de encontrar y generar consensos para regular las AAL a partir del diálogo y la negociación.

Usos ofensivos y defensivos de las AAL

El enfrentamiento armado entre Estados es la última opción para dirimir divergencias. Aun así, la guerra es una constante en la historia del ser humano y una actividad que se ve modificada con la inclusión de las tecnologías emergentes en cada período del desarrollo tecnológico. En ese contexto, las actuales aplicaciones militares que se les dan a las AAL pueden clasificarse en ofensivas y defensivas.

Considerando que el mundo se encuentra experimentando lo que el científico, empresario y escritor taiwanés Kai-Fu Lee denomina la Tercera Revolución de la Guerra⁶ (caracterizada por el uso de armas con inteligencia artificial),⁷ a continuación se describen algunas de las tareas defensivas y ofensivas que pueden realizar las AAL, incluyendo sus diversas capacidades y utilidad en el sector militar como medios para demostrar poder, brindar protección, reducir las bajas, mitigar los costos, alcanzar el éxito, garantizar la seguridad y ganar la voluntad de la sociedad.

Aplicaciones defensivas

Algunas de las visiones estratégicas establecen que la invencibilidad radica en la defensa y en las oportunidades de alcanzar el éxito en el ataque.

6 Las dos anteriores revoluciones hicieron uso de la pólvora y las armas nucleares, respectivamente.

7 Kai-Fu Lee, “The Third Revolution of Warfare. First there was gunpowder. Then nuclear weapons. Next: artificially intelligent weapons”, *The Atlantic* (11 de septiembre de 2021) <https://www.theatlantic.com/technology/archive/2021/09/i-weapons-are-third-revolution-warfare/620013/> (Consultado el 1 de junio de 2022).

Esto justifica el uso prioritariamente defensivo de las AAL para vigilar las fronteras, bloquear ataques con misiles, destruir explosivos improvisados, así como para mantener un dispositivo merodeando en el cielo en espera de la mejor oportunidad para inutilizar las defensas aéreas o hacer blanco en objetivos de oportunidad. No obstante, cabe recordar que gran parte de los medios defensivos autónomos pueden ser reconfigurados para actuar como medios de ataque.

Las AAL tienen un largo historial como medios de defensa contra misiles. Actualmente, los únicos sistemas totalmente automatizado para la defensa contra misiles, artillería y morteros son: (1) el programa israelí “Cúpula de Hierro” (*Iron Dome*), (2) los sistemas antimisiles estadounidenses denominados “Defensa de Área de Gran Altitud Terminal” (utilizados para derribar misiles balísticos de corto, mediano e intermedio alcance), y (3) los sistemas de defensa antiaéreos rusos S-400 “*Triumph*.” Asimismo, en su empleo contra explosivos improvisados, el “Sistema de Acción Directa de Reconocimiento de Observación de Armas Especiales” (SWORDS, por sus siglas en inglés) es un buen ejemplo de AAL. El SWORDS fue el primer vehículo terrestre no tripulado con IA que estaba armado, pero bajo el control remoto del ser humano. Sin embargo, si se incluyera tecnología de última generación, podría convertirse fácilmente en una AAL ofensiva.

Por otra parte, el empleo de las AAL como armas merodeadoras data del año 1980, al formar parte de la Supresión de las Defensas Aéreas Enemigas⁸ (SEAD, por sus siglas en inglés).⁹ Las AAL de esta categoría son armas autónomas del tipo “dispara y olvida” que combinan las capacidades de los drones y los misiles guiados. Algunos de los productores y usuarios de armas merodeadoras son Turquía, Israel,¹⁰ Taiwán, China, Rusia y Estados Unidos.¹¹

8 Christopher Bolkcom, “Military suppression of enemy air defenses (SEAD): Assessing future needs”, *CRS Report for Congress* (11 de mayo de 2005), <https://sgp.fas.org/crs/weapons/RS21141.pdf>

9 Estas armas también son conocidas como drones kamikaze por obvias razones.

10 Israel es -por mucho- el Estado que cuenta con mayor número de fabricantes de armas merodeadoras.

11 Algunos ejemplos de estas armas merodeadoras son: Turquía (*Kargu*, *Alpagu* y *Togan*), Israel (*Harpy* y *Harop*), Taiwán (*Chien Hsiang*), China (*ASN-301*), Rusia (*Lancet*) y Estados Unidos (*Switchblade*).

Aunque existen muchos más, son una clara muestra de las capacidades que se han ido desarrollando en el sector de AAL a nivel mundial.

Igualmente, el gobierno de Corea del Sur implementó el sistema robot SGR-1 para la protección de su frontera con Corea del Norte, particularmente en la zona desmilitarizada.¹² El SGR-1 puede detectar objetivos a kilómetros de distancia, información que es recibida en un centro de control para su análisis y posterior toma de decisiones por parte de un humano. Es claro que, en cualquier situación volátil, la orden de disparar no es automática, depende de la decisión racional tomada por un humano. Esta es una pequeña muestra de la utilidad defensiva de las AAL, por lo que –seguidamente– se brindan algunos detalles de su potencial ofensivo.

La mejor defensa es el ataque

Hoy en día se sabe que las AAL pueden ser empleadas como medios para cumplir con las misiones denominadas “aburridas, sucias y peligrosas” (“3 D” por sus siglas en inglés). No obstante, debido a su menor tamaño y a la multiplicidad de funciones que pueden realizar, las tácticas y maniobras se han adaptado a los nuevos escenarios, privilegiándose el ataque en masa. Esto se conoce como ataques en enjambres o jaurías, que conlleva serias inquietudes sobre el control humano de los ataques coordinados por las propias AAL.

De lo anterior se desprende que, con mayor frecuencia, las AAL se empleen para realizar acciones ofensivas a fin de: (1) dirigir municiones contra blancos seleccionados, (2) realizar bombardeos en zonas calientes, (3) eliminar terroristas, (4) acabar con blancos de oportunidad, (5) mantener armas merodeadoras al acecho vigilando un área específica para posteriormente atacar, (6) inhabilitar sistemas de radar, (7) destruir instalaciones estratégicas o artillería antiaérea, (8) vigilar y controlar el

¹² Para más información consultar: Mark Prigg, “Who goes there? Samsung unveils robot sentry that can kill from two miles away”, *dailymail* (15 de septiembre 2014), <https://www.dailymail.co.uk/sciencetech/article-2756847/Who-goes-Samsung-reveals-robot-sentry-set-eye-North-Korea.html>. El gobierno de Corea del Sur contó con la participación de la compañía Samsung Techwin.

espacio aéreo, (9) atacar vehículos blindados, (10) neutralizar enemigos de forma personalizada, (11) realizar misiones en entornos urbanos, (12) desempeñar funciones de acompañamiento e incluso de combate aéreo, y -por supuesto- (13) detectar, identificar, seguir y atacar cualquier tipo de objetivo. Por consiguiente, se vienen generando preocupaciones en la sociedad internacional por los desafíos implícitos en el uso de estas armas.

Desafíos para el empleo de las AAL en los conflictos futuros

En los conflictos del presente siglo, uno de los desafíos clave del uso de AAL se centra en encontrar la forma más eficiente para que el humano preserve -en todo momento- el control sobre las decisiones de vida o muerte. Esta situación viene generando un extenso debate acerca de las cuestiones de autoridad y responsabilidad en los nuevos escenarios de la guerra. Es decir, existe una preocupación internacional por evitar que las AAL sean plenamente autónomas y causen la muerte ilícita de personas inocentes. Consecuentemente, se requiere encontrar un punto medio en el empleo de la inteligencia artificial para el desarrollo de las AAL.

La construcción de nuevas y mejores armas accionadas por inteligencia artificial requiere reflexionar sobre cuestiones éticas, ya que tanto la autoridad como la responsabilidad sobre la vida y la muerte de personas le serán delegadas a una “máquina inteligente.” Incluso, debido a la importancia de este tema, han surgido algunas nuevas disciplinas de estudio como la roboética¹³ y la ética de las máquinas. Bajo estos supuestos, ¿Podrá el ser humano permitir que un autómatas con inteligencia artificial decida su destino?

Asimismo, se requiere preservar la seguridad internacional y evitar una nueva carrera armamentista. En ese sentido, se hace necesario que los Estados establezcan algún acuerdo para regular el uso de las armas autónomas como instrumentos de ataque y definir un umbral de respuesta

¹³ Podría entenderse como la ética para una inteligencia artificial con principios morales como la justicia, la igualdad y la bondad.

proporcional. De lo contrario, el uso intensivo de las AAL en los conflictos presentes y futuros motivará una carrera armamentista para encontrar medidas y contramedidas efectivas, a fin de contrarrestar las capacidades de los potenciales oponentes para diseñar, construir y poner en acción las AAL en un ciclo de nunca acabar.

Finalmente, salvaguardar la ciberseguridad en las AAL será un tema esencial para el uso seguro y preciso de estas armas, en un escenario en donde el ciberespacio es protagonista. De no ser así, se corre el riesgo de que se generen mayores conflictos debido a la pérdida del mando y control de las AAL, a la militarización del ciberespacio, y al desarrollo de ciberarmas autónomas.

Conclusiones

Como se ha podido mostrar en este artículo, se requiere una definición universalmente aceptada para AAL, que otorgue oportunidad para la medición y evaluación del cumplimiento del DIH. El empleo de las AAL en los conflictos del presente siglo se ve limitado únicamente por el ingenio humano, ya que las posibilidades son numerosas y se alejan del papel tradicional de actuar solamente en aquellas tareas “aburridas, sucias y peligrosas.” En ese sentido, todo parece indicar que las AAL realizarán acciones (defensivas y ofensivas) precisas, limitadas, reguladas y controladas por los designios humanos.

Asimismo, el despliegue y el uso de los sistemas de AAL con autonomía en sus funciones críticas pueden impactar en la seguridad internacional, al iniciar una nueva carrera armamentista, promover la escalada de la violencia no premeditada y reducir el umbral del uso legítimo de la fuerza para los tomadores de decisiones. Evidentemente, las AAL no reproducirán algunos comportamientos erróneos de los seres humanos como atacar por revancha a civiles, violar mujeres indefensas o actuar irracionalmente debido al miedo. Sin embargo, se deben enfrentar dilemas morales relacionados con la toma de decisiones sobre la vida y la muerte, así como cuestionamientos sobre qué tan justa es la guerra a control remoto.

Sobre el autor:

Adolfo Arreola García es experto en Políticas y Estrategia de Ciberseguridad; Políticas Públicas, Regulación y Estrategias de Ciberseguridad y Tecnología; Relaciones Internacionales y Seguridad Internacional. Entusiasta de los estudios sociales, políticos y militares en el ciberespacio, así como promotor de la seguridad y la ética en el entorno digital. Asimismo, es Capitán retirado de la Fuerza Aérea Mexicana.



ISSN: 2955-8018 (Print)
ISSN: 2810-899X (Online)

REVISTA
**SEGURIDAD
Y PODER
TERRESTRE**

CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS
DEL EJÉRCITO DEL PERÚ

Vol 1, N° 2, October - December, 2022, pp. 187-196

DOI: <https://doi.org/10.56221/spt.vii2.17>

ARTICLE

Lethal Autonomous Weapons: Means of Defense and Attack

Adolfo Arreola Garcia

 <https://orcid.org/0000-0002-2799-1882>

 adolfoarreola@yahoo.com.mx

Lethal Autonomous Weapons: Means of Defense and Attack

Adolfo Arreola Garcia

Abstract

The deployment and use of lethal autonomous weapons (LAW) systems with self-determination in their critical functions can have an impact on international security by initiating a new arms race, promoting the escalation of unpremeditated violence, and lowering the threshold for the legitimate use of force for decision-makers. In this regard, this article identifies some of the military applications assigned or potentially assignable to LAWs and analyzes the challenges for their use in twenty-first century conflicts.

Keywords: *Autonomous Weapons, Means of Defense, Means of Attack, Artificial Intelligence.*

Introduction

War is a constant in the history of human evolution and is considered as the last resort to end a dispute between two States. However, in accordance with the current international legal framework, the warring parties must restrict the use of force, avoid the disproportionate use of military action, and minimize collateral damage. In that context, States have used technological advances to improve the accuracy and effectiveness of weapons, modify the way they wage war, and rewrite their military doctrines. It is precisely because of these advances and technological modifications in the available means of warfare that weapons systems with a certain degree of autonomy arise in their critical functions of selection and attack against targets. This semi-autonomy or full autonomy of weapons allows us to reflect on the potential applications and implications of these means to wage war, since they are not only used as means of defense but, also and more frequently, as offensive weapons.

Obviously, lethal autonomous weapons (LAW) are instruments of war that have benefited from the progress of technology and artificial intelligence. However, they have brought with them new conflict scenarios that pose

significant challenges to the existing legal framework and to international organizations due to their intensive use and the blurring of the lines between military forces, non-State actors and non-combatants. For this reason, the United Nations has initiated efforts to regulate the use of LAWs and even its Secretary General, António Guterres, has expressed that machines with the capacity to decide on the life or death of a person are something “politically unacceptable, morally repugnant and should be prohibited by international law.”¹

In order to present the ideas on this subject, the analysis carried out in this article integrates three sections that show the existing debate on the definition of LAWs, their classification as means of defense/attack, and the challenges they face for their use in the conflicts of the XXI century.

What are Lethal Autonomous Weapons (LAWs)?

Currently, there is no single globally accepted definition for LAWs. However, there is some international convergence regarding its characteristics, uses, capabilities and dangerousness. As a result of this lack of cohesion, some international bodies are striving to find a universally accepted concept that responds to the human rights, security and ethical concerns that have arisen with the use of LAWs as weapons of defense/attack. For example, the United Nations Office for Disarmament Affairs (UNODA) states that LAWs are weapons systems that employ attack-related autonomy in the “critical functions” of target selection and targeting. Definition that, although it mentions that some functions in such weapons are autonomous, does not recognize that all functions are.

For their part, and as an attempt to find a consensual definition, government experts who participated in the Convention on Certain Conventional Weapons (CCW) in 2016, accepted the definition proposed

¹ United Nations Organization, “Machines Capable of Taking Lives without Human Involvement Are Unacceptable, Secretary-General Tells Experts on Autonomous Weapons Systems”, *un.org* (March 25, 2019), <https://www.un.org/press/en/2019/sgsm10512.doc.htm> (Accessed June 6, 2022).

by the International Committee of the Red Cross (ICRC) that expands the UNODA proposal and defines LAWs as any weapons system “that can select and attack targets independently.”² It also states that LAWs “are weapons systems with autonomy in their ‘critical functions’ of acquisition, tracking, selection and attack of targets.”³

Consequently, UNODA, the Group of Governmental Experts (GEG) and the ICRC define LAWs based on their autonomous functions of detecting, identifying and attacking targets. Similarly, these bodies mention that critical functions include the detection, identification, tracking, selection and use of force to neutralize, damage or destroy designated targets; however, they stress that it will be under human control. To this end, the CCW has two customary rules of International Humanitarian Law (IHL)⁴ and four protocols governing the use of specific weapons.⁵ Likewise, the work of the GEG has made it possible to establish eleven guiding principles for the defensive/offensive use of the LAW.

Therefore, thanks to technical, academic, legal and political considerations, there is an international debate that seeks to define realities and risks, as well as opposing actors and visions on LAWs. Obviously, the LAWs demand that the best cost-benefit alternative be sought where the interests of international actors converge in order to advance in the construction of an international legal framework and a universal definition. However, although the participation of private initiative is important, it is the representatives of the States –through international organizations– who are responsible for finding and generating

2 International Committee of the Red Cross, “Autonomous Weapon Systems: Technical, Military, Legal and Humanitarian Aspects”, *icrc.org* (Geneva: November 2014), 5, <https://www.icrc.org/en/document/report-icrc-meeting-autonomous-weapon-systems-26-28-march-2014>

3 Ibid.

4 The rules are: (i) the prohibition of using weapons that have indiscriminate effects and (2) the prohibition of using weapons that cause superfluous harm. Information extracted from: International Committee of the Red Cross, “Convención de 1980 sobre ciertas armas convencionales”, *cicr.org* (Geneva: March 2002), https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/other/1980_armas_convencionales.pdf

5 The protocols are: Protocol I (Non-Traceable Fragments), Protocol II (Mines, Booby Traps and Other Devices), Protocol III (Incendiary Weapons) and Protocol IV (Blinding Laser Weapons), Ibid.

consensus to regulate the LAWs based on dialogue and negotiation.

Offensive and defensive uses of LAWs

Armed confrontation between States is the last option to settle differences. Even so, war is a constant in the history of human beings and an activity that is modified with the inclusion of emerging technologies in each period of technological development. In this context, the current military applications given to LAWs can be classified as offensive and defensive.

Considering that the world is experiencing what Taiwanese scientist, entrepreneur and writer Kai-Fu Lee calls the Third Revolution of War⁶ (characterized by the use of weapons with artificial intelligence),⁷ some of the defensive and offensive tasks that LAWs can perform, including their various capabilities and usefulness in the military sector as a means to demonstrate power, provide protection, reduce casualties, mitigate costs, achieve success, ensure security and win the will of society.

Defensive applications

Some of the strategic visions state that invincibility lies in defense and in the opportunities to achieve success in attack. This justifies the primarily defensive use of LAWs to monitor borders, block missile attacks, destroy improvised explosives, as well as to keep a device hovering in the sky waiting for the best opportunity to disable air defenses or target targets of opportunity. However, it should be noted that much of the autonomous defensive means can be reconfigured to act as means of attack.

LAWs have a long history as a means of missile defense. Currently, the only fully automated systems for defense against missiles, artillery, and mortars are: (1) the Israeli “Iron Dome” program, (2) the U.S. anti-missile systems

6 The two previous revolutions made use of gunpowder and nuclear weapons, respectively.

7 Kai-Fu Lee, “The Third Revolution of Warfare. First there was gunpowder. Then nuclear weapons. Next: artificially intelligent weapons”, *The Atlantic* (September 11, 2021) <https://www.theatlantic.com/technology/archive/2021/09/i-weapons-are-third-revolution-warfare/620013/> (Accessed June 1, 2022).

dubbed “Terminal High Altitude Area Defense” (used to shoot down short-, medium- and intermediate-range ballistic missiles), and (3) the Russian S-400 “Triumph” air defense systems. Also, in its use against improvised explosives, the “Special Weapons Observation Reconnaissance Detection System” (SWORDS) is a good example of LAWs. SWORDS was the first AI-powered unmanned ground vehicle that was armed, but under the remote control of humans. However, if state-of-the-art technology were included, it could easily become an offensive LAW.

On the other hand, the use of LAWs as marauding weapons dates back to 1980, as it was part of the Suppression of Enemy Air Defenses⁸ (SEAD).⁹ LAWs in this category are autonomous “shoot and forget” weapons that combine the capabilities of drones and guided missiles. Some of the producers and users of marauding weapons are Turkey, Israel,¹⁰ Taiwan, China, Russia and the United States.¹¹ Although there are many more, they are a clear example of the capabilities that have been developed in the LAW sector worldwide.

Likewise, the South Korean government implemented the SGR-1 robot system for the protection of its border with North Korea, particularly in the demilitarized zone.¹² The SGR-1 can detect targets miles away, information that is received in a control center for analysis and subsequent decision-making by a human. It is clear that, in any volatile situation, the order to shoot is not automatic, it depends on the rational decision made by a human. This is a small sample of the defensive usefulness of the LAW, so

8 Christopher Bolkcom, “Military suppression of enemy air defenses (SEAD): Assessing future needs”, *CRS Report for Congress* (May 11, 2005), <https://sgp.fas.org/crs/weapons/RS21141.pdf>

9 These weapons are also known as kamikaze drones for obvious reasons.

10 Israel is by far the state with the largest number of manufacturers of marauding weapons.

11 Some of the examples of these marauding weapons are: Turkey (*Kargu*, *Alpagu* and *Togan*), Israel (*Harpy* and *Harop*), Taiwan (*Chien Hsiang*), China (ASN-301), Russia (Lancet) and the United States (*Switchblade*).

12 For more information see: Mark Prigg, “Who goes there? Samsung unveils robot sentry that can kill from two miles away”, *dailymail* (September 15, 2014), <https://www.dailymail.co.uk/sciencetech/article-2756847/Who-goes-Samsung-reveals-robot-sentry-set-eye-North-Korea.html>. The South Korean government had the participation of the company *Samsung Techwin*.

some details of their offensive potential are provided below.

The best defense is the attack

Today it is known that LAWs can be employed as a means to fulfill the so-called “dull, dirty and dangerous” (“3 Ds”) missions. However, due to their smaller size and the multiplicity of functions they can perform, tactics and maneuvers have been adapted to the new scenarios, prioritizing the mass attack. This is known as swarm attacks, which carries serious concerns about human control of attacks coordinated by the LAWs themselves.

It follows that, more frequently, LAWs are used to carry out offensive actions in order to: (1) direct ammunition against selected targets, (2) carry out bombing in hot zones, (3) eliminate terrorists, (4) eliminate targets of opportunity, (5) keep marauding weapons lurking by monitoring a specific area to later attack, (6) disable radar systems, (7) destroy strategic installations or anti-aircraft artillery, (8) monitor and control airspace, (9) attack armored vehicles, (10) neutralize enemies in a personalized manner, (11) perform missions in urban environments, (12) perform accompanying and even air combat functions, and –of course– (13) detect, identify, track, and attack any type of target. Consequently, concerns have been raised in international society about the challenges implicit in the use of these weapons.

Challenges for the use of LAWs in future conflicts

In the conflicts of this century, one of the key challenges of using LAWs focuses on finding the most efficient way for humans to preserve –at all times– control over life and death decisions. This situation has generated an extensive debate about the questions of authority and responsibility in the new scenarios of war. That is, there is an international concern to prevent LAWs from being fully autonomous and causing the unlawful death of innocent people. Consequently, it is necessary to find a middle ground in the use of artificial intelligence for the development of LAWs.

Building new and better AI-powered weapons requires reflection on ethical issues, as both authority and responsibility over people's lives and deaths will be delegated to an "intelligent machine." Due to the importance of this topic, some new disciplines of study have emerged such as roboethics¹³ and machine ethics. Under these assumptions, will the human being be able to allow an automaton with artificial intelligence decide its fate?

It is also necessary to preserve international security and avoid a new arms race. In that regard, it is necessary for States to establish some agreement to regulate the use of autonomous weapons as instruments of attack and to define a proportional response threshold. Otherwise, the intensive use of LAWs in present and future conflicts will motivate an arms race to find effective measures and countermeasures, in order to counter the capabilities of potential opponents to design, build and put into action the LAWs in a never-ending cycle.

Finally, safeguarding cybersecurity in LAWs will be an essential issue for the safe and accurate use of these weapons in a scenario where cyberspace is the protagonist. Otherwise, there is a risk of greater conflicts due to the loss of command and control of the LAWs, the militarization of cyberspace, and the development of autonomous cyberweapons.

Conclusions

As this article has shown, a universally accepted definition for LAW is required, which provides an opportunity for the measurement and evaluation of IHL compliance. The use of LAWs in the conflicts of this century is limited only by human ingenuity, since the possibilities are numerous and move away from the traditional role of acting only in those "dull, dirty and dangerous" tasks. In this sense, everything seems to indicate that the LAWs will conduct precise, limited, regulated actions (defensive and offensive) controlled by human designs.

¹³ It could be understood as the ethics for an artificial intelligence with moral principles such as justice, equality and goodness.

Likewise, the deployment and use of LAW systems with autonomy in their critical functions can impact international security by initiating a new arms race, promoting the escalation of unpremeditated violence and lowering the threshold of the legitimate use of force for decision-makers. Obviously, the LAWs will not reproduce some erroneous behaviors of human beings such as attacking civilians for revenge, raping defenseless women or acting irrationally due to fear. However, moral dilemmas related to life-and-death decision-making must be faced, as well as questions about how just remote-controlled warfare is.

About the author:

Adolfo Arreola Garcia is an expert in Cybersecurity Policy and Strategy; Public Policies, Regulation and Cybersecurity and Technology Strategies; International Relations and International Security. Enthusiast of social, political and military studies in cyberspace, as well as promoter of security and ethics in the digital environment. He is also a retired Captain of the Mexican Air Force.

LÍNEA DE INVESTIGACIÓN
RESEARCH LINE

LIDERAZGO ESTRATÉGICA Y GESTIÓN INSTITUCIONAL

*STRATEGIC LEADERSHIP
AND INSTITUTIONAL
MANAGEMENT*

REVISTA
**SEGURIDAD
Y PODER
TERRESTRE**

CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS
DEL EJÉRCITO DEL PERÚ



ISSN: 2955-8018 (Impresa)

ISSN: 2810-899X (En línea)

REVISTA
**SEGURIDAD
Y PODER
TERRESTRE**

CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS
DEL EJÉRCITO DEL PERÚ

Vol 1, N° 2, octubre - diciembre, 2022, pp. 199-216

DOI: <https://doi.org/10.56221/spt.vii2.18>

ARTÍCULO

Reflexión Sobre el Futuro de la Transformación Militar

Jaime Guillermo García Covarrubias

 <https://orcid.org/0000-0001-5426-5328>

 jotagece20@gmail.com

Reflexión Sobre el Futuro de la Transformación Militar

Jaime Guillermo García Covarrubias¹

Resumen

En este artículo se analiza la esencia de la transformación militar, así como se propone una metodología para su mejor comprensión y aplicación a una organización armada. Se sugiere que la transformación militar sea un proceso permanente de adaptación, no solo ante las nuevas formas de conflictos sino también ante los cambios que se producen en el ámbito de la sociedad. Por lo tanto, la comprensión de las tríadas de los ámbitos involucrados en la metodología de análisis adquiere significativa importancia. Asimismo, se presentan los vectores de amenazas, advirtiendo que su singularidad normal será una combinación de estos peligros. En ese sentido, el desarrollo de tecnologías disruptivas y su efecto en el ámbito cognitivo y social implican especial atención ya que moldearán los años de las generaciones presentes y futuras.

Palabras clave: *Pilares de la Transformación Militar, Capacidades Militares, Vectores de Amenaza.*

Introducción

La Transformación (con mayúscula) militar o de la defensa tuvo un giro fundamental cuando los Estados Unidos, hace más de una década, resolvió que esta no fuera un proceso extraordinario, sino que fuera una evolución habitual de sus fuerzas militares, acorde con las exigencias de las nuevas formas de conflicto. En el caso de América Latina, a inicios de este siglo, varios países iniciaron este proceso para luego continuar con una inercia que, a veces, hizo perder el foco de hacia dónde se debían dirigir, debido a que no se consideró la modalidad adquirida en los Estados Unidos, antes mencionada. Por consiguiente, las grandes preguntas son: “¿Qué?” y “¿Para qué transformar?”, para posteriormente fijar cómo llevar a cabo las tareas, etapas, plazos, coordinaciones y muchos aspectos que involucran cambios de tanta magnitud. El impacto de la transformación en los Estados Unidos,

¹ Para la formulación de este artículo, el autor agradece los aportes del General de División (R) Jorge Peña, del Ejército de Chile, quien participó en el proyecto de transformación chileno.

que fue propia de las necesidades de ese país, derivó en que otros países iniciaran este proceso, sin tener claro los objetivos de sus propias realidades.

En Latinoamérica existen antecedentes y análisis previos que son necesarios considerar ya que toda transformación, reestructuración, reforma o cambios relevantes en la defensa nacional, implica examinar aspectos sociológicos de alto impacto y la realidad de las amenazas, especialmente en el contexto actual. En el caso de los Estados Unidos, su orientación fue fundamentalmente tecnológica, derivándose -desde allí- otros aspectos. Este caso lo conozco con cierta profundidad debido a que mi estadía académica en el Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa (CHDS por sus siglas en inglés) coincidió con el auge del proceso transformador que inició la dupla Bush-Rumsfeld.

Con el propósito de entender el proceso en su total magnitud, participé en diversos cursos, seminarios y reuniones donde se discutía su esencia. Estos conocimientos se plasmaron en diversos documentos publicados en inglés, portugués y español.² En ese sentido, la mayor diferencia con los Estados Unidos radica en que los países de Latinoamérica no tienen los compromisos estratégicos, ni los recursos, además de que -en algunos casos- sus fuerzas militares no poseen ni la legitimidad social, ni el apoyo político requeridos para seguir o imitar un proceso de una potencia mundial como son los Estados Unidos.

Este trabajo es una reflexión y no pretende dar recetas sobre qué hacer. Su propósito es mostrar aquellos elementos imprescindibles que deben estar presentes en los procesos de optimización de los aparatos militares, sea cual fuere el nombre que cada país le asigne. La transformación ya no es

2 Se sugiere ver alguno de los siguientes artículos de este autor (Jaime García Covarrubias) referidos a Transformación: (1) New Threats and Defense Transformation: The case of Latin America, publicado en *Low Intensity Conflict & Law Enforcement*, Vol. 12, No. 3, (Autumn 2004), (2) A Transformacao da defesa nos EUA e suas possibilidades de Aplicacao na America Latina, publicado en *Military Review*, Brazilian, May-June, 2005, (3) La Transformación de la Defensa: El caso de EE. UU. y su aplicación en Latinoamérica, publicado en *Military Review*, March-April, 2005, (4) Defence Transformation as Latin American Phenomenon, publicado en *Military Missions and their implications reconsidered: The aftermath of September 11*. Edited by Caforio & Kummel, Elsevier, UK, 2005.

un acto excepcional, sino que forma parte de una evolución normal de las instituciones.

En ese contexto, son múltiples los elementos de análisis que se podrían considerar. Sin embargo, en este artículo se abordarán tres ejes centrales. El primer eje consiste en la metodología de análisis a fin de descifrar el contenido y esencia de un ejército, siendo fundamental emplearlo para todo estudio referente al aparato castrense. El segundo eje se enfoca en una síntesis de la evolución de la sociedad y cómo esta ha incidido en la defensa nacional y en las amenazas. Finalmente, el tercer eje consiste en identificar sin ambigüedades el origen de las amenazas, ya que –derivado de un modelo de relacionamiento propio de una economía libre– se confunden la raíz y la conducción de las amenazas. Por lo tanto, se mezclan delincuencia urbana, narcotráfico y terrorismo, muchas veces por causas reivindicatorias, repercutiendo en una aproximación que superpone el rol tradicional de la defensa en su ámbito exterior con la seguridad interna. Todos estos factores impactan en la función militar de Latinoamérica y, por ende, en cualquier proceso transformador.

Metodología de análisis para conocer el aparato militar

En trabajos anteriores he propuesto dos triadas metodológicas denominadas “*Pilares de la Transformación Militar*” (ver figura 1), con la finalidad de entender a los ejércitos respecto a la dinámica que produce la sociedad y su grupo interno. Con relación a la primera triada, lo primero que se debe conocer en una fuerza armada –con respecto a su sociedad– es su *naturaleza*. Por consiguiente, es muy importante tener en consideración que este principio generador de la función militar parte con los orígenes del hombre, siendo la historia la que da cuenta de la base evolutiva de los hombres y de las instituciones. Lo segundo que se debe considerar es la *norma jurídica*, compuesta por regulaciones que la sociedad organizada establece a través de sus leyes; de lo contrario, se estaría en un estado de naturaleza salvaje y la fuerza armada sería incontrolable. Finalmente, lo tercero a tener en cuenta son las *capacidades*, que son los instrumentos que

la sociedad entrega a las instituciones armadas para que cumplan con su *naturaleza*, de acuerdo a la *norma jurídica* establecida. Estos tres elementos básicos están unidos y coordinados por la *doctrina*, la cual es entendida como la disciplina que resuelve las antinomias entre una teoría y la práctica o la realidad. Consecuentemente, los documentos de *doctrina* tendrán que ser consistentes con la *naturaleza*, la *norma jurídica* y las *capacidades* por las que se han optado.³

En los Estados Unidos, la transformación se focalizó especialmente en capacidades. No obstante, cuando se habla de procesos de transformación en América Latina, la primera pregunta que la sociedad se hace es ¿para qué queremos fuerzas armadas? Por lo tanto, se debe de estar muy consciente y poseer muchos fundamentos para entender la naturaleza de lo que se va a proponer cambiar o, incluso, eliminar. Para ello, resulta necesario observar en detalle que todos los cambios estén enmarcados en el origen fundamental de la organización para no desvirtuar la esencia de su creación. En ese sentido, se puede afirmar que la *naturaleza*, la *norma jurídica* y las *capacidades* son los tres pilares de un proceso de transformación de las fuerzas armadas respecto a la sociedad.

Sin embargo, ¿cómo se puede identificar la *naturaleza*? Principalmente por el *eidos*, que es la idea original cuando los primeros *sapiens* racionales se organizaron para subsistir, luchar y crear instituciones por una necesidad social. En términos simples, el *eidos* es un concepto filosófico platónico y el *ethos* es el concepto al que se ha arribado hoy en día. Existe todo un camino recorrido que evidencia que la *naturaleza* no solo es el inicio, sino el punto actual. Lo indicado presenta una gran temática de estudio, la que obliga a comprender quiénes ejercen el mando de las fuerzas armadas y por parte de quiénes lo ejercerán en el futuro. En ese contexto, resulta muy importante que la *norma jurídica* esté en concordancia con la *naturaleza*, y las *capacidades* con ambas. Si se dota a las fuerzas armadas de instrumentos

3 Jaime García Covarrubias, "Los Tres Pilares de una Transformación Militar", *Military Review* (Edición Hispanoamericana, noviembre – diciembre 2007), 16 – 24, https://www.academia.edu/42573327/LOS_TRES_PILARES_DE_LA_TRANSFORMACION_MILITAR

que no le sirven para cumplir con su *naturaleza* y que no se encuentren en concordancia con la *norma jurídica*, dichas fuerzas armadas serán absolutamente estériles. Por lo tanto, este es un modelo para comprender el fenómeno, el cual debe ser entendido y extraído de cada realidad. Esto significa que la transformación de unos, no es necesariamente la mejor opción para otros.

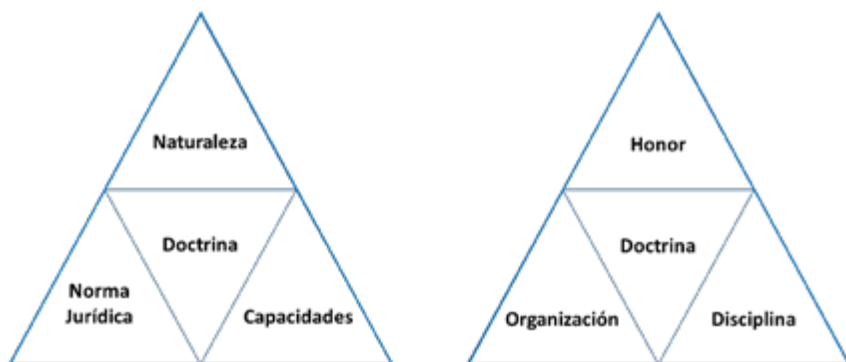


Figura 1: Triadas metodológicas denominadas “Pilares de la Transformación Militar”

Con relación a la segunda triada, se puede afirmar que esta comprende las tres bases fundamentales de un aparato militar orientada al ámbito castrense. Por una parte, el primero de estos fundamentos es el *honor*, el cual representa el compromiso que está más allá de lo escrito en la misión. Las fuerzas armadas son las únicas instituciones que juran dar la vida por la patria, aunque eso no está escrito en alguna parte. Si se revisa la Constitución de cada país, no se encontrará alguna que exija morir por el hecho de ser soldado. Dar la vida por la patria es un juramento simbólico del militar, no teniendo la obligación legal de cumplirlo. Entonces ¿qué prima: la Constitución, las leyes o el juramento simbólico? En ese contexto, el *honor* convierte el juramento simbólico en compromiso personal, por encima de regulaciones que no exigen sacrificar la vida. No obstante, este *honor* tiene que guardar concordancia con la *norma jurídica* descrita anteriormente. Por consiguiente, todos estos juramentos de adhesión a la patria hasta la muerte son, intrínsecamente, más simbólicos que legales. Solo el código

de honor personal dará cuenta de esa promesa tan extrema en un mundo como el que se vive, el cual es fundamentalmente jurídico. Por lo anterior, los especialistas en sociología militar concuerdan en que hay una transición de un concepto de *honor* tradicional a un concepto *jurídico* en los ejércitos modernos.

Por otra parte, el segundo de estos fundamentos es la *organización*, mientras que el tercero es la *disciplina*. Si se tiene *honor* y *organización*, pero no se tiene *disciplina*, se tendrán fuerzas armadas estériles. Si se tiene *organización* y *disciplina*, pero sin *honor*, se tendrán fuerzas armadas carentes de los estándares esperados de un Estado moderno. Si se tiene *disciplina* y *honor*, pero sin *organización*, no habrá una estructura que permita canalizar los procesos de funcionamiento. Por lo tanto, para contar con una fuerza militar en su máxima intensidad de capacidades se deben considerar los aspectos fundamentales descritos.⁴

Estas dos triadas, en teoría, podrían producir una especie de disonancia entre la cultura militar y la sociedad civil. En ese sentido, la adecuación de un ejército a la sociedad será lenta y secuencial, ya que las instituciones militares evaluarán e incorporarán los cambios con precaución y gradualidad a fin de cautelar su eficiencia. Consecuentemente, se debe analizar la evolución de la sociedad para poder adaptar en tiempo y forma a la fuerza militar, siendo primordial que al modernizar o transformar una fuerza militar se establezca una congruencia con los cambios de la sociedad. Para ello, resulta imprescindible tener una correcta interpretación del grado de evolución de la sociedad y hacia donde se encamina. Los altos mandos de las instituciones armadas tendrán una gran responsabilidad incorporando lo que se verifique como apropiado, sin debilitar las capacidades militares ni los deberes militares constitucionales. Para esta tarea de evolución institucional, las triadas presentadas son fundamentales, puesto que en sus componentes se encuentra la columna vertebral de un ejército.

4 Ibid.

Los valores militares que orientan la profesión deben ser coherentes con las virtudes militares de cada uno, debiendo cuidarse y profundizarse. Los valores militares son los mismos que practica la sociedad civil, aunque su jerarquización es distinta. Por ejemplo, el *patriotismo* –como valor– podrá estar en el primer lugar en la jerarquización que hacen los militares; en cambio, para un médico podría ser que el principal valor sea el *servicio al prójimo*, lo que no significa ser menos patriota. Asimismo, la *valentía* será muy importante para un militar, pero no lo será tanto para otras profesiones que priorizan otras cualidades derivadas de su propia finalidad. Consecuentemente, los valores y virtudes militares no son conceptos abstractos ya que están claramente descritos en los reglamentos de disciplina y códigos de justicia militar de las fuerzas armadas, siendo obligación de todo soldado, marino y aviador conocerlos y practicarlos. En síntesis, en una sociedad habrá valores globales y valores sectoriales (como los valores militares), constituyendo valores comunes, pero con distinta jerarquización.

En época de crisis o guerras se evidencian los valores militares ya que la población, de cara al peligro, reconoce las capacidades y los valores castrenses. Por ello, es más difícil fundamentar o legitimar a una fuerza armada en períodos de paz que en períodos de conflicto o guerra. No obstante, el problema es la discordancia que se puede producir entre los valores considerados como ideales de la organización, respecto a los valores de las personas, debido a que –al fin y al cabo– hay valores que son personales, pudiendo existir algún miembro de la institución que esté en desacuerdo con algún valor de la organización. Los seres humanos no son máquinas programables; por ende, la absorción de los valores y su práctica serán una tarea y esfuerzo individual.

Tendencia de la sociedad actual

Las generaciones algo mayores son testigos de cómo están desplomándose los paradigmas filosóficos y sociológicos que han regido por siglos, y cómo empiezan a aparecer nuevas tendencias. Estas nuevas tendencias van

impactando en todas las organizaciones, especialmente en las instituciones armadas que han sido habitualmente tradicionales y disciplinadas. Por siglos, se ha vivido bajo un paradigma antropocéntrico, basado en la idea que el hombre es el centro de la humanidad (considerando a la mujer una contraparte), lo que reemplazó a la antigua idea teocéntrica en la cual Dios era el centro de la sociedad. Bajo estos dos preceptos que se fortalecieron y se sintetizaron en el tiempo, se forjaron los ejércitos modernos tal cual se conocen actualmente.

Durante el siglo XX, autores de comprobada sapiencia han intentado dar a conocer esta evolución de la sociedad humana, concediéndoles distintos nombres y rasgos (tales como modernidad y posmodernidad), donde el individualismo impera como singularidad fundamental. Este individualismo ha alcanzado tal relevancia que las generaciones más jóvenes culpan de todos los males de la sociedad al modelo económico tipificado como *neoliberalismo*.

Si se buscase rescatar algún elemento distintivo de lo sucedido, lo más destacable sería señalar que se ha producido una redefinición de la noción del ser humano en el siglo XXI, superando la definición precedente y reinterpretando al ser humano respecto a sus diversos entornos. Las certezas tradicionales dan, por tanto, paso a un ser humano que repugna de los *status* de poder binarios, tales como sexo, raza, clase social y otros. En este escenario se repiensa al ser humano en el contexto de esta nueva realidad que, por cierto, no es aleatoria y que también tiene grados de movilización ideológica, plasmada en diferencias generacionales.

En el fondo, se trata que el ser humano busque su perfectibilidad en un escenario donde es solo una parte y no el todo, viviendo en función de otras especies y de una tecnología que tiene que estar al servicio de la humanidad. Se espera que la sociedad piense en términos de relación, coexistencia, empatía, alteridad e interconexión. Esta postura filosófica-sociológica –para algunos conocida como poshumanismo– se explica en parte a través de los conceptos de liquidez de las instituciones y costumbres. Por ejemplo,

el sociólogo y filósofo polaco Zygmunt Bauman señaló que la búsqueda de la identidad es una empresa para construirse a sí mismo y que es la última fuente de arraigo. De ahí, la urgencia de obtener una identidad flexible y versátil que se adapte a las distintas mutaciones que el sujeto enfrenta en su vida. La identidad se configura, por tanto, como una responsabilidad reflexiva que busca la autonomía del resto y la constante autorrealización.

En ese sentido, Bauman explica su concepto como “el proceso por el cual el individuo tiene que pasar para poder integrarse a una sociedad cada vez más global, pero sin identidad fija y muy voluble.” La identidad se tiene que crear o moldear para transitar desde una modernidad *sólida-estable y repetitiva* a una *líquida-flexible y voluble*, en la que las estructuras sociales ya no perduran en el tiempo como para solidificarse y, por lo tanto, no sirven los marcos o referentes. En su obra titulada “Modernidad Líquida,” Bauman analiza los factores que impactan este tipo de sociedad tales y como emancipación, individualidad, tiempo-espacio, trabajo y comunidad. Un aspecto interesante de su pensamiento es que se adhiere, al igual que los liberales y anarquistas, a un orden espontáneo de la sociedad y no a la ingeniería social, la cual critica en su libro “Modernidad y Holocausto.” Esto explicaría el hecho de que los seres humanos busquen con mayor énfasis organizarse en la libertad y que no se les impongan modelos sociales.⁵

La *revolución digital* (también llamada la *tercera revolución industrial*) y el desarrollo progresivo de las tecnologías disruptivas (como la inteligencia artificial, entre otras) hacen divisar la estructuración de un nuevo tipo de sociedad. Por lo tanto, la sociedad debe adaptarse rápidamente a los cambios que trae la revolución digital y estar muy atenta a cómo se incorporarán a la inteligencia artificial los aspectos emocionales o menos tangibles que acompañan a la mente humana. A esto se suma la ya anunciada *cuarta revolución industrial*, que tiende a integrarse con el transhumanismo y que tuvo sus primeros pasos en la década de 1980 en la Universidad de California.

5 Zygmunt Bauman, “Modernidad Líquida”, (Argentina, Fondo de Cultura Económica, Primera edición en Ingles 2000 y en español en 2003)

Por consiguiente, los cambios y los nuevos programas tecnológicos son abrumadores y deben ser incorporados a cualquier trabajo que se oriente a transformar el aparato militar.

Las misiones de las fuerzas armadas

Los escenarios y, a la vez, dominios donde las fuerzas armadas desarrollan sus misiones son el terrestre, el naval, el aéreo y, en las últimas décadas, el ciberespacio. En el futuro, las fuerzas armadas continuarán ejerciendo las siguientes cuatro misiones clásicas: enfrentar conflictos convencionales, operaciones de paz, apoyo al desarrollo nacional y operaciones no convencionales. En ese contexto, la tarea de todo ministerio de defensa será siempre colocar estas misiones en orden de importancia para determinar la correspondiente asignación presupuestaria.

Las misiones convencionales o clásicas, orientadas principalmente a resolver las hipótesis de conflictos entre Estados, están estrechamente unidas con la naturaleza de las instituciones armadas y requieren de un aparato militar más cercano al tradicional. Adicionalmente, se encuentran los compromisos estratégicos expresados en las operaciones de carácter internacional. Actualmente, las operaciones en misiones de paz han alcanzado gran valor, brindando –además del prestigio internacional– experiencia y beneficios a la fuerza militar participante. Por lo tanto, este tipo de operaciones se incrementarán y exigirán una mayor preparación del personal. Asimismo, otra misión es la participación social de las fuerzas armadas o su aporte al desarrollo nacional, siendo esta una misión no netamente militar. Quizás lo más conveniente es entender que este tipo de misiones (que no son de empleo bélico) no deben desnaturalizar la función principal de los institutos castrenses, ejecutándose como una misión subsidiaria y no como una misión fundamental. Finalmente, están las misiones no convencionales, que desde la reunión de Williamsburg hacia delante han sido la forma de identificar el empleo de la fuerza militar ante las nuevas amenazas.

Con el transcurso de los años, casi todas las nuevas amenazas (tipificadas inicialmente) han terminado debilitándose, manteniéndose aún vigente la lucha contra el terrorismo. En general, América Latina (salvo Argentina, Perú y Colombia) no ha sufrido mayores amenazas terroristas, por lo que al terrorismo se le identifica como un problema interno de resolución por parte de las fuerzas de orden público. No obstante, de ser sobrepasado, podría -con arreglo a la ley- considerarse el empleo de las fuerzas armadas, lo cual sería algo excepcional. Chile y Argentina se mantienen en esa posición, pero hay que reconocer que no es la realidad de la región, ya que en Colombia, Brasil, Perú y en diversos países de Centroamérica se prevé el empleo de la fuerza militar en la lucha interna. En efecto, los fenómenos de delincuencia de alta peligrosidad existentes en las *favelas* (en Brasil), las “Maras” (en Centroamérica), la guerra interna (en Colombia), la insurrección armada en el VRAEM (en Perú) y la violencia generada por los carteles de narcotráfico (en México) obligan al empleo del potencial militar en esos países. En Chile, la creciente violencia en la región de la Araucanía (o Macrozona Sur), con conflicto étnico incluido, ha obligado al gobierno a contar con algún grado de presencia militar. Por su parte, los ataques sufridos por los Estados Unidos en septiembre de 2001 y la lucha global contra el terrorismo emprendida por esta potencia han generado que este ámbito alcance gran preponderancia, llegando los Estados Unidos a pedir a sus amigos y aliados afianzar la cooperación en esta materia.

Al respecto, los países que tienen policías militarizadas, como el caso de Chile (aunque de aprobarse la propuesta de la nueva Constitución implicaría un cambio de este modelo), deben adaptar técnicamente a la institución policial para enfrentar a las nuevas modalidades de acción que se han acreditado con las amenazas violentas. Como se sabe, las policías militarizadas tienen toda la preparación, destrezas y experiencias para aplicar soluciones desde los actos delictuales hasta la protección de fronteras. Por ello, no hay ninguna razón para pensar en involucrar a las fuerzas armadas, salvo que la policía sea sobrepasada en sus capacidades, lo que debe quedar establecido en la ley. En lo que pueden colaborar efectivamente las fuerzas armadas es en

proveer apoyo complementario (Inteligencia, así como soporte logístico y tecnológico), debiendo todo el aparato estatal constituirse también en parte de la solución.⁶

Igualmente, en algún momento se esgrimió la incorporación de la protección de los recursos naturales como una misión de la defensa nacional, lo que no representa ninguna novedad ya que la protección de la integridad territorial incluye de manera inherente los recursos naturales que hay al interior del territorio.

Los vectores estratégicos de amenazas

El actual problema estratégico de seguridad está determinado por una serie de circunstancias que están potencialmente presentes, que he denominado *vectores estratégicos de amenazas*. Algunas de estas circunstancias fueron tipificadas a inicios de la década de 1990 como amenazas, pero, con el tiempo, más que amenazas en sí mismas se comportan como factores multiplicadores de amenazas. Esto significa que cuando se enfrente una amenaza, esta no necesariamente se presentará como un evento con límites de acción definidos y comprendidos, sino que lo más probable es que una amenaza se encuentre combinada y potenciada por otros problemas que trasformarán el fenómeno en un asunto de seguridad de mayor complejidad.

En ese sentido, a estos problemas les denomino *vectores estratégicos de amenazas*,⁷ entre ellos: (1) *los conflictos culturales con ideologías asociadas*; (2) *el avance de la ciencia e ingeniería y la proliferación de tecnologías disruptivas sin control*, especialmente el uso del ciberespacio para producir daño, sin restricciones de tiempo, objetivos y espacio; (3) *la globalización*, incluyendo

6 Jaime García Covarrubias, “El problema de la seguridad y de las policías frente al terrorismo y las mafias organizadas”, en Contextualizaciones latinoamericanas Proceso de Militarización de la Seguridad Pública en América Latina, Universidad de Guadalajara, año 10, n.º 19 (México: julio-diciembre 2018), 83 - 98, https://www.editorialjuris.com/administracion/frm-libros/pdf/1557928056_Contextualizaciones%20Latinoamericanas.pdf

7 Algunos de estos vectores se encuentran en “The contemporary operational environment” TRADOC, Intelligence Support Activity, TRISA, Threats, Ft Leavenworth, KS. 2007. En dicho texto se les denomina “Drivers”, en idioma inglés.

sus integraciones positivas y negativas;⁸ (4) *las armas de destrucción masiva*, particularmente las de carácter químico y biológico debido a la sencillez de su producción y facilidad de empleo; (5) *la delincuencia internacional y nacional*, agravada con el microtráfico de drogas y a la que se suma el crimen organizado cuando alcanza una disposición más establecida, aumentando su daño al tener lazos internacionales; (6) *el fortalecimiento de las armas de las delincuencias internas en los países*, que en algunos casos exige el empleo de fuerzas armadas ya que son las únicas que pueden equiparar su poderío; (7) *la crisis de recursos hídricos, energéticos y alimentarios*, constituyéndose en probables causas de conflictos futuros; (8) *el deterioro ecológico versus el desarrollo*, insertándose en el planeta sin necesidad de destruirlo (*trade off*); (8) los desplazamientos internos y movimientos migratorios masivos y descontrolados, amparados por organizaciones que no sufren de sus consecuencias; y (9) *los conflictos enmarcados en una zona gris* (como la generación de insurgencia, anarquismo y violencia generalizada), aprovechando reclamaciones sociales y estimulados por la desinformación para ejercer influencia en el área cognitiva.

Sin embargo, se debe recalcar que una *amenaza* incluye la intención y la voluntad humana, así como la capacidad para producir daño, requiriéndose una estrategia para derrotarla. Distinto serán los eventos naturales (como tsunamis y terremotos, entre otros) que son inevitables y pueden generar catástrofes, por lo que solo se pueden aplicar medidas de prevención y coordinación, incluyendo el desarrollo de capacidades para minimizar el riesgo de desastres.⁹ En ese contexto, cada vez que se enfrente un problema

8 En este punto, tengo el convencimiento intelectual y académico que se está usando el concepto de “globalización” con demasiada ligereza y que frecuentemente, cuando faltan los argumentos, nos aferramos a la globalización y con ella se intenta explicar fenómenos que muchas veces son contradictorios. Actualmente, la globalización es causa y efecto, por lo que resulta muy conveniente identificar estas circunstancias y no colocarlas todas en el mismo plano. Por ello, este ámbito requiere de un análisis metódico y sobre todo de un esmerado proceso operativo para identificar claramente cuáles son los aspectos positivos y negativos de cada caso particular.

9 Jaime García Covarrubias, “Las dificultades para contextualizar la seguridad y la defensa: Reflexiones desde la teoría” en Revista Política y Estrategia ANEPE n.º 117, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, (Chile: enero - junio 2011), 100 - 119, <https://www.politicayestrategia.cl/index.php/rpye/issue/view/19/152>

estratégico de seguridad, algunos o todos estos vectores lo determinarán, potenciarán o distorsionarán. Por consiguiente, en ciertas circunstancias, uno de estos vectores hará transitar un asunto de seguridad mayor hacia un problema crítico de seguridad.

Otro ingrediente de esta nueva situación estratégica es la llamada *guerra asimétrica*, la que para algunos surge a partir del trabajo titulado “*Fourth Generation Warfare: Another Look*,”¹⁰ en el que los autores (William Lind, John Schmitt y Gary Wilson) complementan una idea en la misma dirección que un artículo publicado años antes. Por ello, también se le denomina *Guerra de Cuarta Generación*.¹¹ No obstante, el origen del concepto no es unívoco ya que inicialmente se le vinculó con el peligro de las *rogue nations* o antiguos Estados Soviéticos en Asia central, que luego del colapso y desintegración de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas habrían quedado con armamento de avanzada tecnología, incluso nuclear. Probablemente, producto del conflicto de Somalia, el concepto comienza a evolucionar en base al temor de los Estados Soviéticos a la amenaza terrorista, fusionándose en una sola idea. En el año 1997, el general Henry Hugh Shelton, quien tenía experiencia en operaciones especiales, ya emplea el concepto con la interpretación actual cuando asumió el cargo de presidente del Estado Mayor Conjunto de los Estados Unidos.

Al respecto, se podría afirmar lo siguiente: (1) la interpretación original del concepto de guerra asimétrica es estadounidense y ha evolucionado, ajustándose a las distintas amenazas asimétricas que Estados Unidos ha ido visualizando; (2) los Estados Unidos interpretan la asimetría desde la perceptivas del más poderoso hacia el que posee menores fuerzas; (3) el adversario menor no representa a un Estado ni posee fuerzas

10 William S. Lind, John F. Schmitt y Gary I. Wilson, “Fourth generation warfare: another look”, *Marine Corps Gazette* (1994), <https://indianstrategicknowledgeonline.com/web/4Th%2oGENERATION%2oWARFARE%2oANOTHER%2oLOOK.pdf>

11 William Lind, et al., “The changing face of war: into the fourth generation”, *Marine Corps Gazette* (October 1989), 22 – 26, <https://globalguerrillas.typepad.com/lind/the-changing-face-of-war-into-the-fourth-generation.html>

convencionales, encontrándose fuera del reconocimiento internacional; y (4) el adversario menor desarrolla acciones terroristas ya que es su única opción. Asimismo, se debe tener en cuenta que la guerra asimétrica -en su connotación original- no se refiere al desbalance de la apreciación de fuerzas que ocurre siempre en cualquier guerra convencional, sino que se refiere a una situación distinta. Por ello, autores europeos y chinos han ampliado el concepto original, concediéndole un carácter casi *holístico* o de *guerra total*. Dentro de esta evolución, actualmente, se usa más habitualmente el concepto de *guerras híbridas*.¹²

Conclusiones

En el marco de referencia de seguridad superior, resulta imprescindible realizar un análisis profundo de los problemas de seguridad de cada país para determinar el rol de la defensa ante estos *vectores estratégicos de amenazas*, que facilite la definición de las políticas públicas o estrategias en el ámbito de la seguridad (de carácter multidisciplinaria), cuando se cuenta con una estructura formal de seguridad del Estado.

Este ámbito es escasamente tratado en Latinoamérica debido a la falta de esta estructura, por lo que su vacío ha sido cubierto a través de la Defensa. No obstante, el empleo de las fuerzas armadas es insuficiente para la amplitud de las áreas involucradas en el problema, con las implicancias que significa aproximarse a un asunto de seguridad que no es de exclusiva naturaleza militar. En ese sentido, se requiere afiatar la coordinación entre la policía y las fuerzas armadas para el adecuado empleo de estas últimas frente a las amenazas de seguridad que se presentan en el orden interno. Sin embargo, lo fundamental es que quien las confronte ostente las capacidades necesarias y suficientes, más que si se trata de policías o militares.

12 Se sugiere ver a: Javier Calderón Marcelo, “El Pensamiento Militar de Valery Gerasimov sobre los actuales Conflictos Armados (2011-2015)”, en *Revista Visión Conjunta*, año 12, n.º 23, Escuela Superior de Guerra Conjunta de las Fuerzas Armadas Argentina, 62 - 70. <http://www.ccfadigital.edu.ar/bitstream/1847939/1701/1/V/C%2023-2020%20Calderon.pdf>

Por otro lado, se deben considerar los cambios sociológicos que impactan e influyen en la organización de las fuerzas militares para abrirse a la sociedad y sus cambios, en lugar de negarse a ellos, pero cuidando que su adaptación societal no dañe sus capacidades necesarias y su naturaleza. Aceptar que las fuerzas armadas actuarán en escenarios donde la población reivindica las libertades por sobre la autoridad del Estado, involucra considerar un potencial rechazo por parte de esta población a las instituciones del orden y autoridad propias del Estado, principalmente cuando en la actualidad es muy difícil identificar la esencia primaria de las amenazas y sus vinculaciones. Lo previamente señalado implica que para evitar sorpresas estratégicas y contar con oportunidades, así como disponer de un eficiente trabajo del sistema de inteligencia del Estado y de sus agencias dependientes, se requiere una legislación que permita una recolección de información de calidad y que facilite la coordinación e intercambio de información entre las organizaciones a través de procedimientos claros por parte de las autoridades y usuarios del sistema.

Asimismo, se presenta una carencia de comprensión sobre los riesgos que derivan del mundo digital, debido a que se tiene la percepción de que son materias relacionadas con las personas y organizaciones especializadas, por lo que no se establece un ámbito operativo transversal como parte indivisible de la información de las personas y de cada actividad humana. En este contexto, las tecnologías disruptivas pueden provocar un mayor daño, particularmente en el área cognitiva y social. Finalmente, la transformación militar o de la defensa ya no debe ser un proceso excepcional como en sus orígenes; por el contrario, debe ser un proceso habitual, dinámico y permanente.

Sobre el autor:

Jaime Guillermo García Covarrubias es Brigadier (R) del Ejército de Chile, doctor en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Pontificia de Salamanca (España) graduado *Summa Cum Laude*, magister en Ciencia

Política por la Universidad de Chile (Distinción Unánime), diplomado del Centro de Estudios Diplomáticos Estratégicos de París (Francia) y posee estudios de Historia con el doctor Pierre Chaunu en la Universidad de París IV Sorbonne (Francia). Asimismo, ha sido profesor de Asuntos de Seguridad Nacional en el *Center for Hemispheric Defense Studies*, en Washington DC (2001-2014), director de la Academia de Guerra del Ejército de Chile (1995-1997). Es profesor en varias universidades en Chile y el extranjero, así como autor de diversas publicaciones de su especialidad.



ISSN: 2955-8018 (Print)
ISSN: 2810-899X (Online)

REVISTA
**SEGURIDAD
Y PODER
TERRESTRE**

CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS
DEL EJÉRCITO DEL PERÚ

Vol 1, N° 2, October - December, 2022, pp. 217-232

DOI: <https://doi.org/10.56221/spt.viii.5>

ARTICLE

Reflection on the Future of the Military Transformation

Jaime Guillermo García Covarrubias

 <https://orcid.org/0000-0001-5426-5328>

 jotagece20@gmail.com

© Peruvian Army Center for Strategic Studies 2022. This is an open access article, distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), which allows reuse, distribution and reproduction in any medium, provided that the original work is properly cited.

Reflection on the Future of the Military Transformation

Jaime Guillermo García Covarrubias¹

Abstract

This article analyzes the essence of military transformation and proposes a methodology for its better understanding and application for an armed organization. It is suggested that military transformation be a permanent process of adaptation, not only in the face of new forms of conflict but also in the face of changes that occur in the sphere of society. Therefore, the understanding of the triads of the areas involved in the analysis methodology acquires significant importance. Threat vectors are also presented, warning that their normal uniqueness will be a combination of these dangers. In this sense, the development of disruptive technologies and their effect on the cognitive and social sphere require special attention since they will shape the years of present and future generations.

Keywords: *Pillars of Military Transformation, Military Capabilities, Threat Vectors.*

Introduction

The Military or Defense Transformation (with capital letters) took a fundamental turn when the United States, more than a decade ago, decided that this was not an extraordinary process, but that it was a habitual evolution of its military forces, in accordance with the demands of the new forms of conflict. In the case of Latin America, at the beginning of this century, several countries began this process and then continued with an inertia that, at times, made them lose focus on where they should go because the modality acquired in the United States, mentioned above, was not considered. Therefore, the big questions are: “What?” and “Why transform?,” to later fix how to carry out the tasks, stages, deadlines, coordination and many aspects that involve changes of such magnitude. The impact of the transformation in the United States, which was typical of the needs of that country, resulted in other countries initiating this process without being clear about the objectives of their own realities.

¹ For the formulation of this article, the author thanks the contributions of Major General (R) Jorge Peña, of the Chilean Army, who participated in the Chilean transformation project.

In Latin America there are precedents and analyses that need to be considered before any transformation, restructuring, reform or relevant changes in national defense that involves examining sociological aspects of high impact and the reality of threats, especially in the current context. In the case of the United States, its orientation was fundamentally technological, deriving from there other aspects. I know this case in some depth because my academic stay at the Center for Hemispheric Defense Studies (CHDS) coincided with the rise of the transformative process initiated by the Bush-Rumsfeld duo.

In order to understand the process in its full magnitude, I participated in various courses, seminars and meetings where its essence was discussed. This knowledge was reflected in various documents published in English, Portuguese and Spanish.² In that sense, the biggest difference with the United States is that the countries of Latin America do not have the strategic commitments, nor the resources, in addition to the fact that, in some cases, their military forces do not have the social legitimacy, or the political support required to follow or imitate the process of a world power such as the United States.

This work is a reflection and does not intend to give recipes on what to do. Its purpose is to show those essential elements that must be present in the processes of optimization of military apparatuses, whatever the name that each country assigns to it. Transformation is no longer an exceptional act but is part of a normal evolution of the institutions.

In this context, there are many elements of analysis that could be considered. However, this article will address three central axes. The first axis consists of the methodology of analysis in order to decipher the content and essence of an army, being fundamental to use it for any study related to the military

² It is suggested to see any of the following articles by this author (Jaime García Covarrubias) referring to Transformation: (1) New Threats and Defense Transformation: The case of Latin America, posted on *Low Intensity Conflict & Law Enforcement*, Vol. 12, No. 3, (Autumn 2004), (2) A Transformacao da defesa nos EUA e suas possibilidades de Aplicacao na América Latina, posted on *Military Review*, Brazilian, May-June 2005, (3) La Transformación de la Defensa: El caso de EE. UU. y su aplicación en Latinoamérica, posted on *Military Review*, March-April 2005, (4) Defense Transformation as Latin American Phenomenon, posted on *Military Missions and their implications reconsidered: The aftermath of September 11*. Edited by Caforio & Kummel, Elsevier, UK, 2005.

apparatus. The second axis focuses on a synthesis of the evolution of society and how it has affected national defense and threats. Finally, the third axis consists of unambiguously identifying the origin of the threats, since – derived from a model of relationship typical of a free economy – the root and conduct of the threats are confused. Therefore, urban crime, drug trafficking and terrorism are mixed, often for vindication causes, having an impact on an approach that superimposes the traditional role of defense in its external sphere with internal security. All these factors impact on the military function of Latin America and, therefore, on any transformative process.

Analysis methodology to know the military apparatus

In previous works I have proposed two methodological triads called “*Pillars of Military Transformation*” (see figure 1), in order to understand the armies regarding the dynamics produced by society and its internal group. With regard to the first triad, the first thing that must be known in an armed force – with respect to its society – is its *nature*. Therefore, it is very important to bear in mind that this principle generating the military function starts with the origins of man, being history the one that accounts for the evolutionary basis of men and institutions. The second thing to consider is the *legal norm*, composed of regulations that organized society establishes through its laws; otherwise, it would be in a state of wild nature and the armed force would be uncontrollable. Finally, the third thing to take into account are the capabilities, which are the instruments that society delivers to the armed institutions so that they comply with their *nature*, according to the established *legal norm*. These three basic elements are united and coordinated by *doctrine*, which is understood as the discipline that resolves the antinomies between a theory and practice or reality. Consequently, doctrine documents will have to be consistent with the *nature*, *legal norm* and *capabilities* for which they have been chosen.³

3 Jaime Garcia Covarrubias, “Los Tres Pilares de una Transformación Militar”, *Military Review* (Hispanic American Edition, noviembre – december 2007), 16 – 24, https://www.academia.edu/42573327/LOS_TRES_PILARES_DE_LA_TRANSFORMACION_C3%93N_MILITAR

In the United States, the transformation focused especially on capabilities. However, when we talk about transformation processes in Latin America, the first question that society asks is why do we want armed forces? Therefore, you must be very aware and have many foundations to understand the nature of what you are going to propose to change or even eliminate. To do this, it is necessary to observe in detail that all changes are framed in the fundamental origin of the organization so as not to distort the essence of its creation. In this sense, it can be said that *nature*, *legal norm* and *capabilities* are the three pillars of a transformation process of the armed forces with respect to society.

However, how can nature be identified? Mainly because of the *eidos*, which is the original idea when the first rational *sapiens* were organized to subsist, fight and create institutions for a social need. In simple terms, *eidos* is a Platonic philosophical concept and *ethos* is the concept that has been arrived at today. There is a whole path traveled that shows that *nature* is not only the beginning, but the current point. The above presents a great subject of study, which forces us to understand who exercises the command of the armed forces and by whom they will exercise it in the future. In this context, it is very important that the *legal norm* is in accordance with *nature*, and capabilities with both. If the armed forces are provided with instruments that do not help them to comply with their *nature* and that are not in accordance with the *legal norm*, these armed forces will be absolutely sterile. Therefore, this is a model for understanding the phenomenon, which must be understood and extracted from each reality. This means that the transformation of some is not necessarily the best option for others.

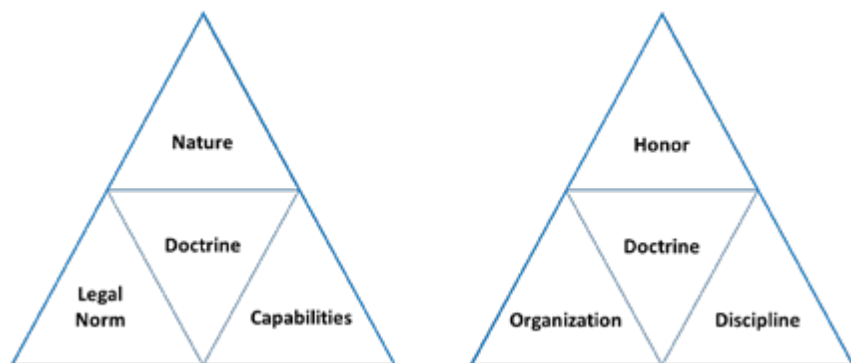


Figure 1: Methodological triads called “Pillars of Military Transformation”

With regard to the second triad, it can be said that it comprises the three fundamental bases of a military apparatus oriented to the military field. On the one hand, the first of these foundations is *honor*, which represents commitment that is beyond what is written in the mission. The armed forces are the only institutions that swear to give their lives for the homeland, although that is not written somewhere. If you review the Constitution of each country, you will not find one that demands to die for the sake of being a soldier. Giving one's life for the homeland is a symbolic oath of the military, not having the legal obligation to fulfill it. So, what prevails: the constitution, the laws or the symbolic oath? In this context, *honor* turns the symbolic oath into personal commitment, above regulations that do not require sacrificing life. However, this *honor* must be consistent with the *legal norm* described above. Consequently, all these oaths of adherence to the homeland until death are, intrinsically, more symbolic than legal. Only the code of personal honor will account for such an extreme promise in a world like the one we live in, which is fundamentally legal. Therefore, specialists in military sociology agree that there is a transition from a traditional concept of *honor* to a *legal* concept in modern armies.

On the other hand, the second of these fundamentals is *organization*, while the third is *discipline*. If you have *honor* and *organization*, but you don't have *discipline*, you will have sterile armed forces. If you have *organization*

and *discipline*, but without *honor*, you will have armed forces lacking the standards expected of a modern state. If you have *discipline* and *honor*, but without *organization*, there will be no structure that allows you to channel the processes of operation. Therefore, in order to have a military force at its maximum intensity of capabilities, the fundamental aspects described must be considered.⁴

These two triads, in theory, could produce a kind of dissonance between military culture and civil society. In that sense, the adaptation of an army to society will be slow and sequential, since military institutions will evaluate and incorporate the changes with caution and graduality in order to safeguard their efficiency. Consequently, the evolution of society must be analyzed in order to adapt in a timely manner to the military force, being essential that when modernizing or transforming a military force a congruence is established with the changes of society. For this, it is essential to have a correct interpretation of the degree of evolution of society and where it is headed. The high commands of the armed institutions will have a great responsibility incorporating what is verified as appropriate, without weakening military capabilities or constitutional military duties. For this task of institutional evolution, the triads presented are fundamental, since the backbone of an army is in their components.

The military values that guide the profession must be consistent with the military virtues of each one and must be taken care of and deepened. Military values are the same as those practiced by civil society, although their hierarchy is different. For example, *patriotism* – as a value – may be at the top of the hierarchy made by the military; on the other hand, for a doctor it could be that the main value is *service to others*, which does not mean being less patriotic. Likewise, *bravery* will be very important for a soldier, but it will not be so important for other professions that prioritize other qualities derived from their own purpose. Consequently, military values and virtues are not abstract concepts since they are clearly described in the regulations

4 Ibid.

of discipline and codes of military justice of the armed forces, being the obligation of every soldier, sailor and aviator to know and practice them. In short, in a society there will be global values and sectoral values (such as military values), constituting common values, but with different hierarchy.

In times of crisis or wars, military values are evident since the population, in the face of danger, recognizes military capabilities and values. Therefore, it is more difficult to substantiate or legitimize an armed force in periods of peace than in periods of conflict or war. However, the problem is the discordance that can occur between the values considered as ideals of the organization, with respect to the values of the people, because -after all- there are values that are personal, and there may be some member of the institution who disagrees with some value of the organization. Humans are not programmable machines; therefore, the absorption of values and their practice will be an individual task and effort.

Trend of today's society

Somewhat older generations are witnessing how the philosophical and sociological paradigms that have ruled for centuries are collapsing, and how new trends are beginning to appear. These new trends are impacting all organizations, especially armed institutions that have been traditional and disciplined. For centuries, they have lived under an anthropocentric paradigm, based on the idea that man is the center of humanity (considering women a counterpart), which replaced the old theocentric idea in which God was the center of society. Under these two notions that were strengthened and synthesized in time, modern armies as they are known today were forged.

During the twentieth century, authors of proven wisdom have tried to make this evolution of human society known, granting them different names and features (such as modernity and postmodernity), where individualism reigns as a fundamental singularity. This individualism has reached such relevance that the younger generations blame all the ills of society on the economic model typified as *neoliberalism*.

If we were to seek to rescue some distinctive element of what happened, the most remarkable thing would be to point out that there has been a redefinition of the notion of the human being in the twenty-first century, overcoming the previous definition and reinterpreting the human being with respect to his various environments. Traditional certainties therefore give way to a human being who repudiates binary power statuses, such as sex, race, social class and others. In this scenario, the human being is rethought in the context of this new reality that, by the way, is not random and that also has degrees of ideological mobilization, reflected in generational differences.

In the end, it is about the human being seeking his perfection in a scenario where he is only a part and not the whole, living according to other species and a technology that has to be at the service of humanity. Society is expected to think in terms of relationship, coexistence, empathy, otherness, and interconnectedness. This philosophical-sociological stance – for some known as posthumanism – is partly explained through the concepts of liquidity of institutions and customs. For example, Polish sociologist and philosopher Zygmunt Bauman pointed out that the search for identity is an enterprise to build oneself and that it is the ultimate source of rootedness. Hence the urgency of obtaining a flexible and versatile identity that adapts to the different mutations that the subject faces in his life. Identity is configured, therefore, as a reflective responsibility that seeks autonomy from the rest and constant self-realization.

In that sense, Bauman explains his concept as “the process by which the individual has to go through in order to integrate into an increasingly global society, but without a fixed and very fickle identity.” Identity has to be created or molded to move from a *solid-stable* and *repetitive* modernity to a *liquid-flexible* and *fickle* one, in which social structures no longer endure over time to solidify and, therefore, frames or referents do not serve. In his work entitled “Liquid Modernity,” Bauman analyzes the factors that impact this type of society such as emancipation, individuality, time-space, work and community. An interesting aspect of his thinking is that he adheres, like liberals and anarchists, to a spontaneous order of society and not to social

engineering, which he criticizes in his book “Modernity and the Holocaust.” This would explain the fact that human beings seek with greater emphasis to organize themselves in freedom and that social models are not imposed on them.⁵

The *digital revolution* (also called the *third industrial revolution*) and the progressive development of disruptive technologies (such as artificial intelligence, among others) make us see the structuring of a new type of society. Therefore, society must adapt quickly to the changes brought by the digital revolution and be very attentive to how the emotional or less tangible aspects that accompany the human mind will be incorporated into artificial intelligence. To this is added the already announced *fourth industrial revolution*, which tends to integrate with transhumanism, and which had its first steps in the 1980s at the University of California. Therefore, changes and new technological programs are overwhelming and must be incorporated into any work aimed at transforming the military apparatus.

The missions of the armed forces

The scenarios and, at the same time, domains where the armed forces carry out their missions are land, naval, air and, in recent decades, cyberspace. In the future, the armed forces will continue to exercise the following four classic missions: dealing with conventional conflicts, peace operations, support for national development, and unconventional operations. In this context, the task of any Ministry of Defense shall always be to place these missions in order of importance in determining the corresponding budgetary allocation.

Conventional or classical missions, aimed primarily at resolving hypotheses of conflicts between States, are closely linked to the nature of armed institutions and require a military apparatus closer to the traditional one. Additionally, there are the strategic commitments expressed in international

5 Zygmunt Bauman, “Modernidad Líquida”, (Argentina, Fondo de Cultura Económica, First edition in English 2000 and in Spanish in 2003)

operations. Currently, operations in peace missions have achieved great value, providing - in addition to international prestige - experience and benefits to the participating military force. Therefore, these types of operations will be increased and will require greater staff preparation. Likewise, another mission is the social participation of the armed forces or their contribution to national development, this being a non-purely military mission. Perhaps the most convenient thing is to understand that this type of missions (which are not of military use) should not distort the main function of the military institutes, being executed as a subsidiary mission and not as a fundamental mission. Finally, there are unconventional missions, which since the Williamsburg meeting forward have been the way to identify the use of military force in the face of new threats.

Over the years, almost all new threats (initially typified) have ended up weakening, with the fight against terrorism still remaining in force. In general, Latin America (except Argentina, Peru and Colombia) has not suffered major terrorist threats, so terrorism is identified as an internal problem of resolution by law enforcement. However, if exceeded, it could - under the law - consider the use of the armed forces, which would be exceptional. Chile and Argentina remain in that position, but it must be recognized that it is not the reality of the region, since in Colombia, Brazil, Peru and in several Central American countries the use of military force in the internal struggle is foreseen. Indeed, the phenomena of highly dangerous crime existing in the *favelas* (in Brazil), the “Maras” (in Central America), the internal war (in Colombia), the armed insurrection in the VRAEM (in Peru) and the violence generated by the drug cartels (in Mexico) force the use of military potential in those countries. In Chile, increasing violence in the Araucanía (or Macrozona Sur) region, including ethnic conflict, has forced the government to rely to some degree on military presence. For its part, the attacks suffered by the United States in September 2001 and the global fight against terrorism undertaken by this power have generated that this area reaches great preponderance, with the United States going so far as to ask its friends and allies to strengthen cooperation in this area.

In this regard, countries that have militarized police, as in the case of Chile (although if the proposal of the new Constitution is approved, it would imply a change in this model), must technically adapt the police institution to face the new modalities of action that have been accredited with violent threats. As is known, the militarized police have all the preparation, skills and experiences to apply solutions from criminal acts to border protection. Therefore, there is no reason to think about involving the armed forces, unless the police are overwhelmed in their capabilities, which must be established in the law. What the armed forces can effectively collaborate on is to provide complementary support (intelligence, as well as logistical and technological support), and the entire state apparatus must also become part of the solution.⁶

Likewise, at some point the incorporation of the protection of natural resources as a mission of national defense was used, which does not represent any novelty since the protection of territorial integrity inherently includes the natural resources that are within the territory.

Strategic threat vectors

The current *strategic security problem* is determined by a series of circumstances that are potentially present, which I have called or *strategic vectors of threats*. Some of these circumstances were typified in the early 1990s as *threats*, but, over time, rather than threats in themselves, they behave as *threat multipliers*. This means that when faced with a threat, it will not necessarily present itself as an event with defined and understood limits of action, but that a threat will most likely be combined and enhanced by other problems that they will transform the phenomenon into a more complex security issue.

6 Jaime García Covarrubias, "El problema de la seguridad y de las policías frente al terrorismo y las mafias organizadas", in Contextualizaciones latinoamericanas Proceso de Militarización de la Seguridad Pública en América Latina, *University of Guadalajara*, year 10, n.º 19 (Mexico: July-December 2018), 83 - 98, <https://www.editorialjuris.com/administracion/frm-libros/pdf/1557928056-Contextualizaciones%20Latinoamericanas.pdf>

In this sense, these problems are called strategic *vectors of threats*, including: (1) *cultural conflicts with associated ideologies*; (2) *the advancement of science and engineering and the proliferation of disruptive technologies without control*, especially the use of cyberspace to produce damage, without restrictions of time, objectives and space; (3) *globalization*, including its positive and negative integrations; (4) ⁸*weapons of mass destruction*, particularly those of a chemical and biological nature due to the simplicity of their production and ease of use; (5) *international and national transparency*, aggravated by drug micro trafficking and to which organized crime is added when it reaches a more established provision, increasing its damage by having international ties; (6) *the empowerment of the weapons of internal criminals in the countries*, which in some cases requires the use of armed forces since they are the only ones that can match their power; (7) *the concentration of water, energy and food resources*, making them likely causes of future conflicts; (8) *ecological deterioration versus development*, inserting itself into the planet without the need to destroy it (*trade off*); (8) internal displacement and massive and uncontrolled migratory movements, protected by organizations that do not suffer from its consequences; and (9) *conflicts framed in a gray area* (such as the generation of insurgency, anarchism and generalized violence), taking advantage of social claims and stimulated by disinformation to exert influence in the cognitive area.

However, it must be emphasized that a *threat* includes human intent and will, as well as the ability to produce harm, requiring a strategy to defeat it. Different will be the natural events (such as tsunamis and earthquakes, among others) that are inevitable and can generate catastrophes, so that

7 Some of these vectors are found in “*The contemporary operational environment*” TRADOC, *Intelligence Support Activity*, TRISA, Threats, Ft Leavenworth, KS. 2007. In saying text they are called “Drivers”, in English.

8 At this point, I have the intellectual and academic conviction that the concept of “globalization” is being used too lightly and that often, when the arguments are lacking, we cling to globalization and with it we try to explain phenomena that are often contradictory. Currently, globalization is cause and effect, so it is very convenient to identify these circumstances and not place them all on the same plane. Therefore, this area requires a meticulous analysis and above all a careful operational process to clearly identify the positive and negative aspects of each particular case.

only prevention and coordination measures can be applied, including the development of capacities to minimize the risk of disasters. In that context, whenever “a strategic security problem is faced, some or all of these vectors will determine, enhance or distort it. Therefore, in certain circumstances, one of these vectors will transition a major security issue to a critical security problem.

Another ingredient of this new strategic situation is the so-called *asymmetric warfare*, which for some arises from the work entitled “*Fourth Generation Warfare: Another Look*”, in ¹⁰which the authors (William Lind, John Schmitt and Gary Wilson) complement an idea in the same direction as an article published years earlier. Therefore, it is also called *Fourth Generation War*.¹¹ However, the origin of the concept is not univocal since it was initially linked to the danger of rogue *nations* or former Soviet states in Central Asia, which after the collapse and disintegration of the Union of Soviet Socialist Republics would have been left with weapons of advanced technology, including nuclear. Probably, as a result of the conflict in Somalia, the concept begins to evolve based on the fear of the Soviet states of the terrorist threat, merging into a single idea. In 1997, General Henry Hugh Shelton, who had experience in special operations, already used the concept with the current interpretation when he assumed the position of chairman of the Joint Chiefs of Staff of the United States.

In this regard, the following could be said: (1) the original interpretation of the concept of asymmetric warfare is American and has evolved, adjusting to the different asymmetric threats that the United States has been visualizing; (2) the United States interprets asymmetry from the perception of the most powerful to the one with the least strength; (3) the minor adversary does not

9 Jaime García Covarrubias, “Las dificultades para contextualizar la seguridad y la defensa: Reflexiones desde la teoría” in Revista Política y Estrategia ANEPE n.º 117, *National Academy of Political and Strategic Studies*, (Chile: January - June 2011), 100 - 119, <https://www.politicayestrategia.cl/index.php/rpye/issue/view/19/152>

10 William S. Lind, John F. Schmitt and Gary I. Wilson, “Fourth generation warfare: another look”, *Marine Corps Gazette* (1994), <https://indianstrategicknowledgeonline.com/web/4Th%20GENERATION%20WARFARE%20ANOTHER%20LOOK.pdf>

11 William Lind, et al., “The changing face of war: into the fourth generation”, *Marine Corps Gazette* (October) 1989), 22 - 26, <https://globalguerrillas.typepad.com/lind/the-changing-face-of-war-into-the-fourth-generation.html>

represent a state or possess conventional forces, being outside international recognition; and (4) the lesser adversary carries out terrorist actions since it is his only option. It should also be borne in mind that asymmetric warfare – in its original connotation – does not refer to the imbalance of the appreciation of forces that always occurs in any conventional war but refers to a different situation. For this reason, European and Chinese authors have expanded the original concept, giving it an almost *holistic* or *total war* character. Within this evolution, currently, the concept of hybrid wars is more commonly used.¹²

Conclusions

In the superior security reference framework, it is essential to carry out an in-depth analysis of the security problems of each country to determine the role of defense against these *strategic vectors of threats*, which facilitates the definition of public policies or strategies in the field of security (of a multidisciplinary nature), when there is a formal State security structure.

This area is scarcely treated in Latin America due to the lack of this structure, so its void has been filled through Defense. However, the use of the armed forces is insufficient for the breadth of the areas involved in the problem, with the implications of approaching a security issue that is not exclusively military in nature. In this regard, it is necessary to strengthen coordination between the police and the armed forces for the proper use of the latter in the face of security threats that arise in the internal order. However, the fundamental thing is that whoever confronts them has the necessary and sufficient capabilities, more than if they are police or military.

On the other hand, the sociological changes that impact and influence the organization of the military forces to open up to society and its changes must be considered, instead of refusing them, but taking care that their

¹² It is suggested to see: Javier Calderón Marcelo, “El Pensamiento Militar de Valery Gerasimov sobre los actuales Conflictos Armados (2011–2015)”, in *Revista Visión Conjunta*, year 12, no. 23, *Joint War College of the Argentine Armed Forces*, 62 – 70, <http://www.ccfadigital.edu.ar/bitstream/1847939/1701/1/VC%2023-2020%20Calderon.pdf>

societal adaptation does not harm their necessary capabilities and their nature. Accepting that the armed forces will act in scenarios where the population claims freedoms over the authority of the State, involves considering a potential rejection by this population of the institutions of order and authority of the State, especially when at present it is very difficult to identify the primary essence of the threats and their links. The above implies that in order to avoid strategic surprises and have opportunities, as well as to have an efficient work of the State intelligence system and its dependent agencies, legislation is required that allows a collection of quality information and that facilitates the coordination and exchange of information between organizations through clear procedures by the authorities and users of the system.

Likewise, there is a lack of understanding about the risks that derive from the digital world, due to the perception that they are matters related to specialized people and organizations, so a transversal operational scope is not established as an indivisible part of the information of people and of each human activity. In this context, disruptive technologies can cause greater damage, particularly in the cognitive and social area. Finally, military or defense transformation must no longer be an exceptional process as in its origins; on the contrary, it must be a habitual, dynamic and permanent process.

About the author:

Jaime Guillermo Garcia Covarrubias is Brigadier R of the Chilean Army, PhD in Political Science and Sociology from the Pontifical University of Salamanca (Spain) graduated *Summa Laude*, magister in Political Science from the University of Chile (Unanimous Distinction), diplomate of the Center for Strategic Diplomatic Studies of Paris (France) and holds studies in History with Dr. Pierre Chaunu at the University of Paris IV Sorbonne (France). He has also been Professor of National Security Affairs at the *Center for Hemispheric Defense Studies*, in Washington DC (2001-2014), director of the Chilean Army War Academy (1995-1997). He is a professor in various universities in Chile and abroad, as well as an author of various publications in his specialty.

ISSN: 2955-8018 (Impresa/print)

ISSN: 2810-899X (En línea/online)



THINK TANK DEL EJÉRCITO DEL PERÚ

REVISTA **SEGURIDAD Y PODER TERRESTRE**

Vol 1, N° 2, octubre - diciembre, 2022

Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú

SECURITY AND LAND POWER JOURNAL

Vol 1, N° 2, Oct - Dec, 2022

Peruvian Army Center for Strategic Studies