



Colombia : amenazas y desafíos

**Carlos A. Olano**

Trabajo de grado para optar al título profesional:  
**Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales**

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

2010

MONOGRAFÍA DE GRADO

“COLOMBIA: AMENAZAS Y DESAFÍOS”

MAESTRÍA EN SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONALES

Presentado por: Carlos A. Olano

ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA DE COLOMBIA

BOGOTÁ D.C., MARZO DE 2010

## Tabla de contenido

<b>I. Introducción.....</b>	<b>4</b>
<b>II Relaciones EEUU – ASIA: Implicaciones para Colombia.....</b>	<b>7</b>
i. Introducción .....	7
ii. El surgimiento asiático.....	9
iii. El declive estadounidense .....	12
iv. Nuevas relaciones EEUU - China.....	14
v. Relaciones Colombia - Asia.....	17
vi. Conclusiones .....	18
<b>III desarme, desmovilización y reintegración en el salvador y nicaragua: recomendaciones para el caso colombiano.....</b>	<b>21</b>
i. Introducción .....	21
ii. Desarme, Desmovilización y Reintegración: conceptos .....	22
iii. El caso de El Salvador .....	26
iv. El caso de Nicaragua.....	29
v. Conclusión.....	32
<b>IV. El tráfico ilegal de armas como amenaza a la Seguridad Nacional de Colombia.....</b>	<b>35</b>
i. Introducción .....	35
ii. El crimen transnacional organizado: definición y lugares comunes.....	36
iii. El tráfico ilegal de armas: mercado, estructura y funcionamiento.....	37
iv. El tráfico ilegal de armas como amenaza a la Seguridad Nacional .....	38
v. Colombia y el control al tráfico ilegal de armas pequeñas y ligeras.....	40
vi. El Postconflicto y el control al tráfico ilegal de armas pequeñas y ligeras .....	41
vii. Seguridad Nacional y Seguridad Ciudadana.....	42
viii. Recomendaciones .....	43
ix. Conclusiones .....	44

<b>V. Hugo Chávez y las guerras asimétricas y de cuarta generación: Amenaza a la Seguridad Nacional de Colombia .....</b>	<b>46</b>
i. Introducción .....	46
ii. La guerra asimétrica y las guerras de cuarta generación .....	48
iii. Venezuela como amenaza latente: expansión del bolivarianismo .....	52
iv. Colombia frente a la Venezuela chavista: recomendaciones .....	56
v. Conclusiones .....	59
<b>VI los acuerdos de cooperación industrial y social <i>offsets</i>: perspectiva estratégica.....</b>	<b>61</b>
i. Introducción .....	61
ii. <i>Offsets</i> : Definición, tipología y cálculo .....	62
iii. Experiencias internacionales: estudios de caso.....	65
iv. Los Offset en Colombia: normatividad, desarrollo y aplicación .....	69
v. El impacto de los <i>offsets</i> : viabilidad estratégica y militar .....	73
vi.Recomendaciones finales.....	76
<b>VII. Conclusiones.....</b>	<b>79</b>
<b>VIII. Bibliografía .....</b>	<b>82</b>

## I. INTRODUCCIÓN

El nuevo orden mundial luego de la caída del comunismo, impuso una serie de retos a ser superados en los años venideros. Las amenazas anteriormente existentes, los intereses nacionales definidos hasta ese momento, las acciones que se tomaron, debieron ser replanteadas no sólo por Estados Unidos, sino también por los países que se encontraban alineados con sus políticas. Posteriormente, con los atentados acaecidos el 11 de septiembre de 2001 contra las Torres Gemelas en Nueva York, el ya convulsionado Sistema Internacional debió acoplarse a nuevas realidades. Terrorismo, “choque de civilizaciones”, “nuevas guerras”, conflictos internos, conflictos entre países, guerra contra el terrorismo, son algunas de estas nuevas realidades que no sólo Estados Unidos sino el resto del globo debían aprender a manejar.

Colombia, a pesar de ser un país sin mayor relevancia en el contexto internacional, no queda por fuera de esta necesidad de adaptación. Su apoyo en la “guerra contra el terrorismo” y su subsecuente apoyo a la guerra en Irak, su incondicional relación de “cooperación mutua” con Estados Unidos y sus precarias relaciones con los países vecinos en la región, la hacen vulnerable frente a diferentes amenazas externas. Adicionalmente, la situación de violencia y de presencia de grupos armados insurgentes aumenta la vulnerabilidad de la Defensa y la Seguridad Nacional de Colombia.

Esta presencia de grupos insurgentes ha obligado a las Fuerzas Armadas colombianas a adaptarse completamente a sus formas de lucha y a aprender de sus tácticas de guerra. Las inversiones de material bélico han sido destinadas a combatir este enemigo interno y se ha dejado a un lado la protección del territorio de agresiones por parte de otros países. Es así, que mientras se supera la situación interna, el país debe prepararse para afrontar posibles afrentas contra su Seguridad Nacional.

Para ello, se deben identificar aquellas situaciones, coyunturas, personas y demás externalidades que puedan representar amenazas a la Seguridad Nacional del país, teniendo en cuenta las condiciones internas del país y la situación geopolítica del momento.

La temática central de la presente monografía es la identificación de una serie de recomendaciones para que los tomadores de decisiones en el Alto Gobierno Nacional puedan tomar acciones precisas frente a las amenazas que en la actualidad afronta el país. En ese sentido, el primer capítulo tratará las relaciones EEUU – ASIA y sus implicaciones para Colombia. Así, se tratará de dilucidar una respuesta a la eterna pregunta ¿Debe Colombia alejarse de Estados Unidos y fortalecer sus relaciones con Asia? En el mismo capítulo, se analizará la relación Estados Unidos – Colombia vs. Venezuela - China y sus implicaciones para la Seguridad Nacional de Colombia.

El segundo capítulo analizará los procesos de Desarme, Desmovilización y Reinserción en El Salvador y Nicaragua y, con base en ellos, se darán recomendaciones frente a los pasos a seguir en un posible proceso real y completo de esa índole en Colombia, desde una perspectiva de Seguridad Ciudadana. Se hace especial énfasis en la necesidad del control de las armas remanentes, pues pueden ingresar al mercado ilegal de armas pequeñas y ligeras. El tercer capítulo abarcará especialmente este tema, pues uno de los factores desestabilizadores y amenazantes de la Seguridad Nacional de un Estado es el Crimen Transnacional Organizado. El tráfico ilegal de armas pequeñas y ligeras es sólo un pequeño elemento dentro de este tipo de crimen, sin embargo, es un tema que no se ha desarrollado en la misma magnitud que el tráfico de estupefacientes y es una amenaza real para la Seguridad Nacional de Colombia.

El cuarto capítulo, se centrará en la principal amenaza que tiene en estos momentos el país: Hugo Chávez. En este, se analizará el tipo de nuevas guerras en las cuales el presidente Chávez está entrenando a su Ejército y a su milicia, al igual que las implicaciones que esto podría traer para Colombia. De igual forma, se hará un breve análisis de la correlación de fuerzas entre los aparatos militares de ambos países para así dar ciertas recomendaciones frente al posible actuar del Gobierno Nacional. Por último, se analiza un tema relativamente nuevo en Colombia, los Acuerdos de Cooperación Industrial y Social *offsets*, los cuales son tomados como una estrategia para el mejoramiento del sector Defensa, a través del mejoramiento de la industria militar gracias a la transferencia de conocimientos y tecnologías. El desarrollo adecuado de esta política de *offsets* podrá dar nuevas luces frente

a la estrategia que ha de tomar el gobierno colombiano para el desarrollo de una política de defensa para afrontar las nuevas realidades mundiales. De igual forma, se plantea esta estrategia como la adecuada para preparar a Colombia para la neutralización de amenazas de distinta índole a su seguridad nacional.

## 2. Interdependencia

El Sistema Internacional, como todo sistema, es un conjunto de elementos interrelacionados entre sí cuya interacción lleva al desenvolvimiento de un "todo". Cada uno de estos elementos posee sus propias características, propias y una mayor o menor dependencia del todo y del sistema. Los diversos actores y actores, son organizaciones vivas, que crecen, se van adaptando y evolucionando con elementos vivos. De igual forma se relacionan y dependen unos de otros, los Estados, tienen funciones específicas, que al cumplirlas, en la interacción entre ellos depende el rumbo del Sistema. Los Estados, como actores y actores, poseen, características de grandezas y de debilidades de mayor o menor grado, que los distinguen.

El mundo actual se divide para dos super potencias, Estados Unidos y la Unión Soviética, que han adquirido importancia en la interacción global del Sistema Internacional, que les permite que permitan aumentar o disminuir su influencia en el mundo. El mundo actual, como todo sistema, permite ver las deficiencias de un modelo económico y político desarrollado en el siglo XIX, que si bien llevó a la Unión Soviética a un punto máximo de importancia global, lo llevó también a su caída.

## II. LA NUEVA POLÍTICA INTERNACIONAL EN EL MARCO DE LAS RELACIONES ESTADOS UNIDOS – CHINA: CONSIDERACIONES PARA COLOMBIA

### i. Introducción

El Sistema Internacional, como todo sistema, es un conjunto de elementos interrelacionados entre sí cuya interacción lleva al funcionamiento de un “todo”. Cada uno de estos elementos tiene una función determinada, unas características propias y una mayor o menor importancia dentro del sistema. Los sistemas nacen y mueren, son organizaciones vivas. Esto ocurre porque sus mismos elementos son elementos vivos. De igual forma se comporta el Sistema Internacional: sus elementos, los Estados, tienen funciones específicas dentro del mismo y de su interrelación entre ellos depende el rumbo del Sistema. Los Estados nacen, crecen y mueren; tienen momentos de grandeza y de decadencia; de mayor y menor importancia e influencia.

Es así que durante la Guerra Fría, dos súper potencias, Estados Unidos y la Unión Soviética, tuvieron mayor preponderancia en la interrelación estatal del Sistema Internacional, teniendo satélites que permitían aumentar o disminuir su influencia en el mismo. La caída del Muro de Berlín permitió ver las deficiencias de un modelo económico y político implantado a principios del siglo XIX, que si bien llevó a la Unión Soviética a un punto máximo de importancia global, lo llevó también a su caída.

De igual forma, la actual crisis financiera por la que atraviesa Estados Unidos, demuestra que un modelo neoliberal, basado en la desregularización estatal, en la privatización y en la necesidad de disminuir el tamaño del Estado permitiendo que las fuerzas del mercado actúen como instituciones reguladoras no es adecuado y ha llevado a la súper potencia a la peor crisis desde la década de 1930.

Ahora bien, países que no se “casaron” con un solo modelo económico y que lograron tomar lo mejor de cada uno e implantarlo en sus economías teniendo en cuenta sus propias necesidades e idiosincrasias, son aquellos quienes están tomando la delantera en el contexto internacional. Tal es el caso de países asiáticos, en especial China, India, los llamados “tigres asiáticos” y Japón han comenzado a figurar en el escenario internacional, unos en mayor medida que otros. En los últimos años, han buscado mayor figuración internacional no sólo en términos económicos, sino también políticos y militares.

La nueva coyuntura internacional es a su vez, una amenaza y una oportunidad para países del primer mundo. Para China, por ejemplo, resulta ser una oportunidad pues le permitirá afianzarse en el Sistema Internacional en términos tanto políticos como económicos y militares. Para India y Japón resulta también una oportunidad pues estos cambios geopolíticos les permitirán introducirse de manera activa en las relaciones de poder entre Estados.

Ahora bien, resulta necesario analizar cómo estos cambios afectan la Política Exterior Colombiana y cuál debe ser el papel que Colombia debe asumir frente a este nuevo paradigma de relacionamiento externo. ¿Debe alejarse de Estados Unidos, independientemente de los recursos para el Plan Colombia y la aprobación o desaprobación

del Tratado de Libre Comercio? ¿Debe acercarse a China y otros países asiáticos, sean o no ideológicamente “compatibles” con el actual gobierno? ¿Debe Colombia “des-polizar” su política frente a la lucha contra el terrorismo y contra las drogas? Estos y muchos otros interrogantes se plantean en este nuevo contexto.

El presente ensayo tratará de analizar la posición que debe asumir Colombia frente a Estados Unidos y frente a Asia. De esta manera, se estudiará cómo ha sido el ascenso de Asia desde la década de 1960, en especial de China. En una segunda parte, se mirará el declive estadounidense desde una perspectiva tanto política como económica, a raíz del descontento internacional a partir de las guerras de Irak y Afganistán y la crisis económica por la que actualmente atraviesa. Luego, se mirará la interrelación entre Estados Unidos y Asia y las nuevas alianzas que pretenden que Estados Unidos no pierda preponderancia en la zona. En cuarto lugar, se revisarán las relaciones Colombia-Asia para así llegar al establecimiento de lineamientos que deben tomar los hacedores de políticas públicas para afrontar los retos de este nuevo período.

## **ii. El Surgimiento Asiático**

A partir de la década de 1960, los países del sudeste asiático, especialmente Corea del Sur, Singapur, Taiwan y Tailandia, comenzaron un proceso de crecimiento económico sin igual. Este crecimiento se dio, a grandes rasgos, gracias a la inversión privada nacional y al crecimiento del capital humano<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Banco Mundial, “The making of the East Asia miracle”, en *World Bank Policy Research Bulletin*, Vol. 4, Num. 4, Agosto-Octubre 1993, en <http://www.worldbank.org/html/dec/Publications/Bulletins/PRBvol4no4.html>, consultado el 23 de febrero de 2009.

Esto, sumado a la intervención estatal en aspectos tales como políticas para impulsar el ahorro, la construcción de un mercado financiero fuerte, el establecimiento y apoyo de bancos estatales, subsidios a diferentes industrias, proteccionismo económico y el compartimiento de información para privados y públicos<sup>2</sup>, fueron sólo algunas de las medidas implantadas por los gobiernos a la cabeza de estos países.

El llamado “milagro asiático” permitió que estos países comenzaran a figurar en el contexto internacional de manera positiva. El estudio de las medidas adoptadas por estos países permitirá dar luces para futuras políticas en Colombia.

Ahora bien, para efectos del presente ensayo, resulta necesario explicar el comportamiento de China desde la llegada al poder de Mao Tse Tung y su Revolución Cultural, los cambios estructurales de Deng Xiaoping<sup>3</sup>, y la China del siglo XXI.

### **Mao Tse Tung y la Revolución Cultural**

Durante la década de 1960, comenzó un movimiento de masas liderado por el líder del Partido Comunista Mao Tse Tung, que buscaba contrarrestar el poder de aquellos que consideraba traidores a la revolución y sus ideales, los llamados “revisionistas”, término acuñado en la Unión Soviética. Los jóvenes fueron llamados a sublevarse en contra de su propio partido; el gobierno, en manos ahora de Mao, instauró una política de represión, basado en el llamado “Libro Rojo”, doctrina bajo la cual la revolución se llevaría a cabo.

---

<sup>2</sup> Banco Mundial, *Íbid.*

<sup>3</sup> Escuela Superior de Guerra, Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales, *Syllabus Seguridad Global, Regional y Geopolítica*, 2009.

La década en la cual se implementó la Revolución Cultural fue una década de inestabilidad: China enfrentaba al imperialismo estadounidense y la ruptura de las relaciones con la Unión Soviética. Al interior del Partido Comunista había a su vez una gran polarización: los capitalistas y los socialistas. Mao, siendo del ala socialista de PC, decidió entonces acudir a las masas para callar las voces capitalistas. Grupos de estudiantes y sindicalistas se volcaron a las calles bajo el liderazgo de Mao, a quién ya no sólo lo veían como un líder sino como un dios. La Revolución cerró a China ideológicamente pero permitió su crecimiento interno. Con la muerte de Mao, comenzó una nueva etapa de la República Popular China.

### **Deng Xiao Ping y las reformas económicas**

El sucesor de Mao, Deng Xiao Ping, instauró reformas al sistema económico chino que le permitió vincularse de una mejor manera a la economía mundial. Se hicieron reformas en los sectores agricultura, comercio e inversión extranjera. Estas reformas fueron llevadas a cabo gracias al pragmatismo del líder, pues se logró mezclar centralización política con descentralización económica, recibiendo transferencia de tecnologías acorde a las necesidades chinas e inversión extranjera necesaria para esto.<sup>4</sup>

Estas reformas permitieron que hoy China se encuentre entre las mayores economías mundiales, ubicando un cuarto lugar, detrás de Estados Unidos, Japón y Alemania.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Colombia Internacional, *¿Qué podemos hacer cuando China despierte?*, Policy Paper No. 24, en <http://www.colombiainternacional.org/Doc%20PDF/Policy-paper-24.pdf>, consultado el 23 de febrero de 2009.

<sup>5</sup> Rovetta, Pablo, "China: la cuarta economía mundial", en <http://www.casaasia.es/pdf/210694347AM1138783427760.pdf>, consultado el 23 de febrero de 2009.

### iii. El declive estadounidense

La administración Clinton llevó a Estados Unidos a tener un superávit económico pocas veces visto en el país, teniendo como consecuencia una importante disciplina fiscal y mayor confianza en el mercado financiero; a pesar del fracaso de Somalia, logró llegar a acercamientos de paz entre Israel y Palestina en Camp David y actuar como un polo de esperanza para la solución de conflictos internacionales<sup>6</sup>. También, logró llevar el desempleo más bajo, la inflación más baja en los últimos 30 años, aumento de la propiedad privada y disminución en las estadísticas de crimen.<sup>7</sup> Así, Estados Unidos tomaba aún más importancia en el Sistema Internacional.

Así eran los Estados Unidos hasta el 11 de septiembre de 2001, día en el que no sólo vivió momentos de angustia gracias a los ataques terroristas perpetrados por Osama Bin Laden y su grupo terrorista. Fue también el día que partió la historia de este país en dos: un Estados Unidos querido por muchos y admirado por otros y un Estados Unidos en la quiebra y con su posición internacional diezmada

Este histórico día fue el punto de inflexión gracias a la declaración de guerra contra el terrorismo, autorizando así la invasión de Afganistán e Irak, generando fuertes movimientos antiamericanos no sólo en los países afectados, sino también alrededor del

---

<sup>6</sup> Miller Center of Public Affairs, University of Virginia, *Bill Clinton: Impact and Legacy*, en <http://millercenter.org/academic/americanpresident/clinton/essays/biography/9>, consultado el 24 de febrero de 2009.

<sup>7</sup> Casa Blanca, *Presidents of the United States of America*, consultado el 24 de febrero de 2008 en <http://www.whitehouse.gov/about/presidents/williamjclinton/>

mundo. Las mentiras aceptadas y socializadas como verdades<sup>8</sup> fueron la base para estas invasiones, lo cual generó gran desconfianza y descontento en el Sistema Internacional. Cada vez con más fuerza se oyen voces en el mundo entero contra Estados Unidos y su política exterior guerrerrista.

Sumado a esto, la actual crisis económica por la que atraviesa la super potencia ha pasado a un primer plano dentro de las amenazas contra su Seguridad Nacional. De acuerdo al Director Nacional de Inteligencia, Dennis C. Blair, “la primera amenaza para la seguridad de los Estados Unidos ya no es Al Qaeda sino la crisis económica.”<sup>9</sup> Jeffrey Sachs, catedrático de Economía y director del Earth Institute de la Universidad de Columbia por su parte, afirma que el declive se dará por cinco razones principales: crisis presupuestaria debido a los recortes fiscales y al gasto militar de la administración Bush; la enorme deuda externa gracias a los altos costos de la “guerra contra el terrorismo”; la disminución en la brecha tecnológica con otros países como Brasil, China e India; la pérdida relativa de poder geopolítico, gracias al papel cada vez más importante de China e India; y, por último, la demografía: Sachs afirma que el respaldo a Bush estaba constituido principalmente por

---

<sup>8</sup> Antes de terminar su mandato presidencial, George W. Bush afirmó al canal de noticias ABC que se arrepentía de haber declarado la guerra gracias a informes de inteligencia que no mostraban la realidad. Para mayor información acerca de su entrevista, puede encontrar apartes en Goldenberg, Suzanne, *Iraq, my biggest regret, Bush admits*”, The Guardian, Diciembre 2 de 2008, en <http://www.guardian.co.uk/world/2008/dec/02/george-bush-iraq-interview> consultado el 25 de febrero de 2008.

<sup>9</sup> Grau, Anna, “La crisis económica sustituye a Al Qaeda como gran amenaza contra Estados Unidos” en ABC, Febrero 13 de 2009, en <http://www.abc.es/20090213/internacional-estados-unidos/crisis-economica-sustituye-qaeda-20090213.html>, consultado el 24 de febrero de 2009.

hombres blancos cristianos fundamentalistas que vienen perdiendo influencia y poder frente a las mujeres, grupos de inmigrantes, minorías religiosas y étnicas, entre otros.<sup>10</sup>

Habiendo ya entendido las dinámicas internas asiáticas y estadounidenses, resulta conveniente analizar el nuevo “tablero internacional”, con las alianzas y nuevas relaciones que Estados Unidos ha buscado en Asia, para tratar así de continuar con su poder geopolítico global y regional.

#### **iv. Nuevas relaciones Estados Unidos - China**

Después de la ruptura de relaciones entre China y la Unión Soviética a mediados del siglo XIX, se buscaron nuevas alianzas, entre ellas Estados Unidos, a pesar de estar en polos opuestos ideológicos. Pero en un contexto de Guerra Fría, China debía acercarse a alguna de las super potencias que detentaban el poder. En el nuevo juego de poderes internacional, China y Estados Unidos vuelven a tener acercamientos, pero más con el fin de contenerse mutuamente. Cada uno de ellos desconfía del otro, pues consideran que una mayor presencia del otro afecta su propia Seguridad Nacional. Estados Unidos considera que el rápido crecimiento económico chino, el aumento en su presupuesto para el sector defensa y sus relaciones diplomáticas son amenazas serias.<sup>11</sup> Por su parte, China considera que Estados Unidos desea truncar sus intenciones de convertirse en un interlocutor cada vez más importante en el Sistema Internacional.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Sachs, Jeffrey, “El declive de Estados Unidos”, en <http://www.perspectivaciudadana.com/contenido.php?itemid=6634>, consultado el 23 de febrero de 2009.

<sup>11</sup> Delage, Fernando, “La nueva geopolítica asiática”, Casa Asia, Madrid, pág. 15

<sup>12</sup> Íbid, pág. 15.

Washington ha buscado nuevas formas de cooperación, en especial en temas de defensa que son los que más la preocupan. Así, después del 11 de septiembre se han logrado importantes acercamientos en torno a la lucha contra el terrorismo, materializadas mediante visitas de alto nivel por parte de funcionarios estadounidenses y constante comunicación a través de instituciones tales como la Organización para la Cooperación de Shanghai, cuyo principal objetivo es el contraterroismo.<sup>13</sup> Buscando apoyo en su lucha contra grupos terroristas, la administración Bush congratuló al gobierno chino por su participación en el *Container Security Initiative*, la cual busca “prevenir la entrada de armas químicas, biológicas y nucleares en la carga de buques que navegan hacia EEUU.”<sup>14</sup> También, Washington agradeció el hecho de que China restringió la venta de tecnología para la fabricación de misiles a países considerados terroristas, tales como Corea del Norte, Irán, Libia y Siria.<sup>15</sup> Como agradecimiento, el gobierno estadounidense incluyó al Movimiento de Liberación de Turquestán Oriental en la lista de organizaciones terroristas.

Algunos analistas consideran que estas alianzas y acercamientos pretenden normalizar las relaciones entre ambos países, pasando de ser “competidores estratégicos” a ser “potencias asociadas.”<sup>16</sup> Sin embargo, es fácilmente observable que lo que realmente busca Estados Unidos es contrarrestar el poderío chino. Este tipo de alianzas y de modalidades de cooperación buscan estrechar lazos, más que de amistad, para disuadir al otro a no actuar en su contra. Pero si esta estrategia no funciona, Estados Unidos ha abierto espacios con otros Estados regionalmente importantes, tales como India.

---

<sup>13</sup> Soto, Augusto, “China y EEUU: balance de tres años de cooperación tras el 11-S”, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, ARI No. 130/2004.

<sup>14</sup> *Ibid*, pág. 3.

<sup>15</sup> *Ibid*, pág. 3.

<sup>16</sup> *Ibid*, pág. 5.

Con relación a India, Estados ha tenido diferencias históricas, especialmente por el tácito acercamiento entre India y la Unión Soviética durante la Guerra Fría, el conflicto en Cachemira y por ejercicios militares que parecían más una provocación a Occidente. Sin embargo, India parece ser una pieza fundamental en la Política Exterior estadounidense, pues mediante el estrechamiento de lazos con ella puede permanecer Estados Unidos activo en la región. La importancia de India radica en su posición geográfica, pues es punto de contención del islamismo radical. Así mismo, tiene una importante experiencia en contraterrorismo; su alianza es vital para mantener el poder estadounidense en la región.<sup>17</sup>

Tomando en cuenta lo anteriormente expuesto, vale la pena resaltar que cada vez más la Política Exterior estadounidense se aleja cada vez más de América Latina y se acerca más hacia otras regiones. Adicionalmente, la mayoría de gobiernos de la región han asumido una posición de alejamiento de Estados Unidos, lo cual pone sobre la mesa la actual situación internacional: Estados Unidos pierde influencia en buena parte del globo. Esto plantea varios retos para Colombia, que fueron expuestos en la introducción. Pero antes de dilucidar la posición que debe asumir Colombia frente a estos nuevos retos, resulta necesario hacer un pequeño recuento de las relaciones Colombia-Asia y cuál es la política actual de gobierno frente a esta región.

---

<sup>17</sup> Delage, Op.Cit., pág. 21.

## v. Relaciones Colombia – Asia

Las relaciones Colombia-Asia se remontan a comienzos del siglo XX pero sin mayores frutos; se limitaban a encuentros esporádicos en foros de discusión multilaterales. Pero a partir de gobierno del presidente Virgilio Barco, esto cambió. Se comenzaron a realizar misiones oficiales con el fin de estrechar vínculos con esta región, visitas que trajeron consigo los primeros resultados positivos, como un préstamo para promover proyectos industriales de exportación. La creación del Consejo Colombiano de Cooperación en el Pacífico (1987) fue un primer paso al acercamiento con esta región.<sup>18</sup>

Durante la administración del presidente Cesar Gaviria, Colombia fue aceptada en el Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (PECC, por sus siglas en inglés)<sup>19</sup> y del Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico (PBEC, por sus siglas en inglés). En la administración del presidente Samper, hubo aún más acercamientos, en especial debido a la serie de rechazos por parte de Estados Unidos para cooperación con Colombia debido al Proceso 8,000.

La administración del presidente Uribe ha continuado con el proceso de acercamiento con esta región y ha dejado sobre la mesa nuevamente el interés del Estado colombiano (tal y como desde la presidencia de Cesar Gaviria) de ocupar un espacio en el Foro de Cooperación Económica de Asia-Pacífico – APEC. Hasta el momento, no ha sido posible su ingreso debido a una medida adoptada por este foro de no permitir el ingreso de nuevos

---

<sup>18</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores, “Colombia en la Cuenca del Pacífico”, en [http://www.cancilleria.gov.co/wps/portal/!ut/p/.cmd/cs/.ce/7\\_0\\_A/.s/7\\_0\\_1V2/\\_th/J\\_0\\_S6/\\_s.7\\_0\\_A/7\\_0\\_1Q\\_K/\\_s.7\\_0\\_A/7\\_0\\_1V2](http://www.cancilleria.gov.co/wps/portal/!ut/p/.cmd/cs/.ce/7_0_A/.s/7_0_1V2/_th/J_0_S6/_s.7_0_A/7_0_1Q_K/_s.7_0_A/7_0_1V2), consultado el 25 de febrero de 2009.

<sup>19</sup> Asociación tripartita entre industria, gobierno y academia la cual busca discutir temas prácticos de políticas públicas para la región Asia-Pacífico. Para mayor información, consultar <http://www.pecc.org/>.

miembros durante un tiempo determinado. Mientras finaliza esta restricción (finales de 2010), el gobierno colombiano continuará haciendo *lobby* para lograr una posición dentro de él. La participación colombiana en estos foros es importante pues permitirá aumentar no sólo los socios comerciales para el país, sino también permitirá aumentar la el abanico de cooperantes internacionales en diferentes temas como defensa, educación, cultura, entre otros<sup>20</sup>.

Resulta importante recalcar la visita del Canciller Bermúdez a Japón a participar del IV Foro de Cooperación América Latina – Asia del Este (FOCALAE), espacio de encuentro para el desarrollo de proyectos conjuntos entre 15 países asiáticos y 17 latinoamericanos. Entidades como el Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA – es una de las entidades del Gobierno Nacional que más ha tenido importancia frente a FOCALAE, a través del ofrecimiento de cursos de inglés y español a través de la plataforma virtual del SENA. Esto permitirá que los países de pertenecientes a FOCALAE, vean en Colombia un aliado y apoyen el ingreso económico y diplomático que busca el Gobierno Nacional.

#### **vi. Conclusión: Posición colombiana frente a los nuevos retos asiáticos**

A manera de conclusión, se pretende establecer cuál debería ser la posición colombiana frente al reto que implica Asia hoy en día. Como se ha visto a lo largo del presente trabajo, las dinámicas internacionales han cambiado: el poder demostrado por Estados Unidos ha perdido fuerza relativamente haciendo una comparación con Asia. De esta manera,

---

<sup>20</sup> Colombia Internacional, , *Es deseable el ingreso de Colombia a APEC?*, Policy Paper No. 17, en <http://www.colombiainternacional.org/Doc%20PDF/Policy%20paper-17-col.pdf> consultado el 22 de febrero de 2009.

Colombia debe afrontar una posición que si bien se enmarque en las políticas internas propias, una posición que busque propender por los intereses nacionales colombianos.

La Política Exterior colombiana se ha enmarcado en el concepto de *respice pollum*, es decir, mirar hacia el polo: Estados Unidos. Si bien esta relación de “amistad” ha traído consigo importantes fuentes de cooperación y la asociación para el desarrollo de proyectos conjuntos, ha cerrado la visión hacia otros lugares del mundo que pueden hacer, inclusive, una mayor transferencia de conocimientos y tecnologías en pro de los intereses nacionales colombianos.

Como primera recomendación, y la más básica, consiste en conocer Asia. Si bien la academia y algunos gremios<sup>21</sup> tienen oficinas encargadas de estudiar las variables sociales, económicas, políticas y culturales de Asia, es necesario una mayor sincronía entre ellas y las entidades gubernamentales, con el fin de establecer una política clara frente a Asia. Una vez entendida la realidad asiática, es posible definir una verdadera posición colombiana frente a ella.

Como segunda recomendación, Colombia debe asumir una posición mucho más activa si desea tener mayor reconocimiento internacional, al igual que si quiere entrar de forma positiva en APEC. Para esto, se están llevando a cabo importantes acercamientos entre Colombia, América Latina y Asia. En primer lugar, la VI Reunión del Grupo de Trabajo de

---

<sup>21</sup> La Asociación Nacional de Empresarios de Colombia – ANDI, por ejemplo, tiene como proyecto especial el “Punto Focal Asia”, cuya función principal es la de guiar y asesorar a los empresarios colombianos en cómo deben acercarse a Asia en términos comerciales. Para mayor información, consultar <http://www.andi.com.co>

Política, Cultura y Educación en el marco del Foro de Cooperación América Latina - Asia del Este FOCALAE en el cual se discuten posibles áreas de cooperación entre las dos regiones. La importancia de la participación de Colombia en esta reunión radica en que en ella se toman decisiones en materia de la estrategia de política internacional para Colombia y su inserción en la región Asia – Pacífico. Durante esta mencionada reunión, se discuten temas tan diversos como lucha contra el terrorismo, problema mundial de drogas ilícitas, diplomacia, cine, gastronomía, educación para el trabajo, entre otros.<sup>22</sup>

En tercer lugar, debe ampliar su fuente de cooperantes y de vendedores en términos de defensa pues no debe centrarse únicamente en los recursos provenientes del Plan Colombia.

Existen otros proveedores, especialmente asiáticos que tienen buenas opciones armamentistas. Así, resulta importante analizar el aumento de la presencia China en la región y establecer nuevas formas de relacionamiento con Colombia. ¿Será posible hacer compras de material bélico a este país sin afectar las relaciones con Estados Unidos?

Siguiendo estas y algunas otras recomendaciones será posible que Colombia tenga mejores condiciones frente a la actual crisis estadounidense y el ascenso asiático.

---

<sup>22</sup> Reunión interinstitucional preparatoria para la reunión de Focalae, Ministerio de Relaciones Exteriores, Febrero 26 de 2009.

### III. DESARME, DESMOVILIZACIÓN Y REINSERCIÓN EN EL SALVADOR Y NICARAGUA: RECOMENDACIONES PARA EL CASO COLOMBIANO.

#### i. **Introducción**

Los conflictos internos y sus respectivos procesos de paz en América Latina durante y al final de la Guerra Fría han sido experiencias tanto dolorosas como interesantes para el hemisferio dado el desenlace de los mismos. Los procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DD&R) en Nicaragua y en El Salvador son un importante referente para el proceso que se está llevando a cabo en Colombia, pues permite analizar y tal vez prever cuál puede ser el desenlace del actual conflicto colombiano y su incidencia en las políticas de seguridad ciudadana en el país. De igual manera, permitirá tomar las medidas necesarias para frenar posibles situaciones que pongan en riesgo la Seguridad Nacional de Colombia a través de nexos con grupos de crimen transnacional organizado.

Dentro de los retos de todo proceso de paz en un país en conflicto se encuentra el verdadero desarme de los grupos armados ilegales, al igual que la desmovilización de los individuos de las filas y una verdadera reintegración a la sociedad. Esta reintegración debe verse reflejada en un aumento de los niveles de seguridad de todo el país y, en especial de las ciudades, pues son ellas receptoras de aquellos desmovilizados y reintegrados. Así, el presente capítulo buscará definir la relación existente entre un proceso adecuado de DD&R y seguridad ciudadana en Bogotá, en un eventual proceso en esta ciudad, logrando así una reducción en los índices de violencia urbana.

Para ello, en primer lugar se hará una descripción de los conceptos de **Desarme, Desmovilización y Reintegración** para entenderlos con claridad. En segundo lugar, se estudiará el proceso en El Salvador y en Nicaragua con el fin de aprender y entender estas experiencias. Tercero, se analizarán las políticas de seguridad ciudadana tomadas en estos países, contrastándolas con cifras y estadísticas de violencia urbana. Con base en estas experiencias, se tomarán medidas de política pública con el fin de, en un eventual proceso de DD&R aplicado en Bogotá, mantener niveles de seguridad en el punto más alto, al igual

que elevar la percepción de seguridad por parte de los bogotanos. De igual manera, superado el conflicto, poder centrar las fuerzas del Estado hacia la protección de amenazas externas.

## ii. **Desarme, Desmovilización y Reintegración:** Conceptos

En esta primera parte, se definirán los conceptos de Desarme, Desmovilización y Reintegración y se definirá el “orden” que, según el autor, debe tomarse para lograr el mantenimiento de la paz y del orden público en Colombia. Cabe anotar que el orden en el cual se darán las definiciones sobre estos conceptos no influye en la cronología en que el autor considera se deben llevar los procesos.

**ii.a Desarme:** La Organización de las Naciones Unidas define el proceso de desarme como el de “recoger las armas, tanto pequeñas como pesadas, dentro de una zona de conflicto”<sup>23</sup>. Sin embargo, esta definición parece ser un tanto vaga para la complejidad del proceso en sí mismo. Así, tomaremos como referencia el trabajo realizado por la Agencia de Cooperación Técnica Alemana (GTZ), el Centro Pearson para el Mantenimiento de la Paz (PPC), el Centro Noruego para la Defensa Internacional (FSS) y el Colegio Sueco para la Defensa Nacional (FHS) titulado “Desarme, Desmovilización y Reintegración: Guía Teórica y Práctica”, pues hace un amplio desarrollo por estos conceptos y su aplicación en diferentes conflictos armados.

De acuerdo a este trabajo, se define como desarme “la recogida, el control y destrucción de armas pequeñas, municiones, explosivos y artillería ligera y pesada, tanto de los combatientes como en varios casos de la población civil.”<sup>24</sup> Se espera mediante el desarme, controlar el acceso y uso de las armas pequeñas y ligeras en la sociedad buscando, en última instancia, reducir la violencia urbana producida por la presencia de estas armas al igual que cortar el flujo para redes internacionales de tráfico de armas.

---

<sup>23</sup> Citado en Sanam Naraghi Anerlini y Camille Pampell Conaway, “Desarme, Desmovilización y Reintegración” disponible en [www.reintegracion.gov.co/alta.../Desarme\\_desmovilizacion.pdf](http://www.reintegracion.gov.co/alta.../Desarme_desmovilizacion.pdf), consultado el 26 de julio de 2009.

<sup>24</sup> Gleichamnn, Colin, et. al. “Desarme, Desmovilización y Reintegración: Guía Teórica y Práctica”, GTZ, FSS, PPC, FHS, Frankfurt, Alemania, 2004, p. 31.

Resulta importante tener en cuenta que el desarme no solo debe aplicarse a los miembros de los grupos armados ilegales sino también a civiles que hayan participado del conflicto de forma directa o indirecta y que tengan en su poder armas pequeñas y ligeras. Con el fin de obtener un mejor resultado, el proceso de desarme para estos dos tipos de población deben ser llevado de forma diferente, pues su forma de vinculación al conflicto es así.

Así, el mencionado trabajo establece que “el desarme de combatientes tiene lugar cuando ellos llegan a los puntos de recolección de armas o a las ZR (Zonas de Reunión) y es un prerrequisito para su licenciamiento. En caso de licenciamiento en tiempos de paz, el desarme tiene lugar cuando los mismos abandonan sus cuarteles.”<sup>25</sup> Al momento del desarme, la confianza entre las partes en conflicto se convierte en una piedra angular del proceso pues, en la medida en que haya una mayor confianza, es posible que se haga una entrega mayor de armas. Para ello, se hace necesario recurrir a “países amigos” o a un tercero que genere confianza en ambas partes, teniendo como punto central una comunicación adecuada y fluida entre todos los actores.

Antes de iniciar el proceso de desarme, es necesario establecer la cantidad de armas en manos de los miembros de las fuerzas armadas ilegales y en “stock”, quién se espera que las entregue, el papel de las armas pequeñas y ligeras en la región, la afectación que pueden tener ellas en las relaciones sociales, quién detenta el control sobre las armas aparte de las Fuerzas Armadas legales, si existe algún grupo de gente con armas pesadas interesadas en tornarse en bandidos o representar una amenaza contra la seguridad, cómo saber si todas las armas pequeñas y ligeras han sido recogidas y, por último, qué hacer con ellas.<sup>26</sup>

Debe tenerse en cuenta que el desarme sólo será efectivo si existe la certeza de que las armas pequeñas y ligeras entregadas no serán devueltas de forma ilegal a grupos de individuos con ansias de seguir delinquir. De tal forma, deben ser destruidas a través de diversos métodos. Entre ellos se encuentra la incineración, cortarlas con sierras,

---

<sup>25</sup> Gleichmann, *Ibíd.*, p. 35.

<sup>26</sup> Gleichmann, *Ibíd.*, p. 36.

aplastarlas con vehículos de guerra blindados, por medio de explosiones, triturándolas, entre otros métodos.<sup>27</sup>

En cuanto al desarme de civiles, el tema se complica pues la gran mayoría de ellas no se encuentran registradas y es posible esconderlas fácilmente. Además, el factor cultural (armas como status social) no permite un desarme fácil. Es por esto que se ha de desarrollar una estrategia de largo plazo con incentivos importantes, los cuales pueden ser monetarios, de construcción de confianza<sup>28</sup>, empleabilidad, etc. En cuanto a los incentivos económicos, ha de tenerse mucho cuidado pues en algunos países africanos como Mozambique y Liberia, “donde los combatientes han recibido una compensación financiera por la entrega de armas”<sup>29</sup>, no hubo certeza “sobre la eficiencia del procedimiento y una disminución ostensible de los niveles de violencia (devolución de armas deterioradas, rearme paralelo y/u ocultación de material bélico).<sup>30</sup>

**ii.b. Desmovilización:** Mats Berdal afirma que la desmovilización es “el proceso de desmantelar formalmente las formaciones militares y, a nivel individual, significa el proceso de liberar a los combatientes de un estado de movilización”<sup>31</sup>. Por su parte, el trabajo presentado por la GTZ afirma que el objetivo de la fase de desmovilización es el de “registrar, contar y seguir a los combatientes y prepararlos para su licenciamiento con documentos de identificación y al mismo tiempo para reunir información necesaria para su integración en la comunidad (...). El objetivo de la desmovilización es reducir o disolver completamente las fuerzas armadas y otros elementos armados que han participado de un conflicto”.<sup>32</sup>

Durante el proceso de desmovilización, es posible encontrar varias fases: la primera de ellas es la *planificación*, durante la cual, como su nombre lo indica, es el período en el que

---

<sup>27</sup> Gleichmann, *Ibid.*, p. 41.

<sup>28</sup> Gleichmann, *Ibid.*, p. 42.

<sup>29</sup> Vicepresidencia de la República, “Los procesos de desarme, desmovilización y reinserción de los grupos de autodefensa en Colombia: Una mirada cruzada sobre Centroamérica”, Bogotá, 2009, p.61.

<sup>30</sup> Vicepresidencia de la República, *ibid.* p. 61

<sup>31</sup> Berdal, Mats, “Disarmament and Demobilisation After Civil Wars”, *Adelphi Papers*, 303, Londres,: The International Institute for Strategic Studies, 1996, p. 39.

<sup>32</sup> Gleichmann, *op.cit.* p. 49.

se planea cómo se llevará a cabo la desmovilización de los miembros de los grupos armados, donde se consiguen los recursos para ello y donde se establece el cronograma inicial del proceso. La segunda fase es la de la concentración de los combatientes en zonas de reunión, en las cuales ocurren el resto de fases (en una buena parte de los casos). En estas zonas de reunión se lleva a cabo el registro de las personas desmovilizadas (muchas de ellas no han tenido acceso a números de identificación como ciudadanos debido a su misma condición de vulnerabilidad) al igual que el de sus armas (información necesaria durante el proceso de desarme). Una siguiente fase (idealmente dentro de estas zonas de reunión) es la de la *orientación* en la cual se le informa a los ahora excombatiente acerca de sus derechos, deberes, servicios y opciones disponibles<sup>33</sup>. Es importante tener en este punto todo un plan económico para que los excombatientes entiendan la magnitud del proceso y sientan la confianza de que una vez desmovilizados de las filas, tendrán acceso a ingresos constantes, posibilidades de inserción laboral y de emprendimiento, según sus habilidades y gustos. Por último, se encuentra el licenciamiento formal y el transporte de vuelta a los lugares de origen de los combatientes.<sup>34</sup> Cabe anotar en este punto que en Colombia, esto no necesariamente es posible dado a las mismas condiciones de seguridad de las regiones de las cuales son provenientes los excombatientes. Zonas afectadas por economías informales y permeadas por el narcotráfico, zonas minadas, entre otros factores no permiten muchas veces el retorno de las personas a sus lugares de origen. Sin embargo, en zonas tales como La Macarena, el Gobierno Nacional está realizando una importante labor gracias a las acciones llevadas a cabo por el Centro de Coordinación de Acción Integral – CCAI en el proceso de retoma del territorio. Esto ha permitido un control territorial real por parte de las diferentes entidades del Estado y, por lo tanto, un retorno voluntario de las familias que anteriormente habían sido desplazadas de esta zona.

**ii.c. Reintegración.** Es el proceso mediante el cual los excombatientes “adquieren estado civil y obtienen acceso a formas civiles de trabajo e ingresos.”<sup>35</sup> Durante este proceso, “los excombatientes pueden disfrutar de servicios de búsqueda de empleo, participar en

---

<sup>33</sup> Gleichmann, *Ibíd.*, pp. 53-56.

<sup>34</sup> Gleichmann, *Ibíd.*, p. 53.

<sup>35</sup> Gleichmann, *Ibíd.*, p. 71.

programas de capacitación para ciertos oficios, lo mismo que en programas de crédito, becas o rehabilitación”.<sup>36</sup>

Ha de tenerse en cuenta que en el proceso de reintegración, los beneficiarios ya no son únicamente los excombatientes, sino también sus familias e involucra a su vez a las comunidades en las cuales el excombatiente se vaya a reasentar. Debe prepararse a las mismas para recibir a excombatientes que, para muchos de ellos, lo único que saben hacer es cargar un fusil y patrullar en las selvas.

Esta es tal vez la etapa en la cual debe tenerse mayor cuidado, planeación y preparación, pues de ella depende no sólo la verdadera y real reintegración de los excombatientes (y sus familias) en una sociedad muchas veces aversa a ellos, sino también la misma seguridad nacional del Estado, y la seguridad personal de sus habitantes. Delitos como el tráfico ilegal de armas pequeñas y ligeras es siempre un riesgo, el aumento de los homicidios en áreas urbanas gracias a armas de fuego, la conformación de nuevos grupos ilegales conformados por aquellos individuos que no se encontraron de acuerdo con las medidas de las autoridades legales para la reintegración son algunas de las posibilidades existentes de todo proceso de DD&R si no se toman las medidas necesarias.

### **iii. El caso El Salvador:**

La paz en el Salvador, luego de varios años de guerra civil, se dio mediante los Acuerdos de Chapultepec, los cuales buscaban reformas a los sectores militar, electoral, judicial, Derechos Humanos, entre otros. Se estableció un Programa de Transferencia de Tierras “dirigido a pobladores de zonas en donde se desarrolló el conflicto y a excombatientes de ambos ejércitos; un Plan Nacional de Reconstrucción y un Programa de reinserción a la

---

<sup>36</sup> Sanam Naraghi Anerlini y Camille Pampell Conaway, “Desarme, Desmovilización y Reintegración” disponible en [www.reintegracion.gov.co/alta.../Desarme\\_desmovilizacion.pdf](http://www.reintegracion.gov.co/alta.../Desarme_desmovilizacion.pdf), consultado el 26 de julio de 2009.

vida civil para los participantes directos en el conflicto armado.<sup>37</sup> Esto trajo consigo la desmovilización de alrededor 10,000 integrantes de las guerrillas salvadoreñas.<sup>38</sup>

Para el proceso de desarme, se estableció la Misión de Observación de la ONU (ONUSAL) la cual “supervisó la entrega y destrucción de armamentos por parte del FMLN.<sup>39</sup> Como resultado de este programa se recuperaron 10,320 armas, 4’032,000 municiones y 9,228 granadas.<sup>40</sup> Luego de este proceso, el Movimiento Patriótico contra la Delincuencia desarrolló programas de recompra de armas. Sin embargo, hasta el año 2005 se calculaba que sólo 145,000 de las 400,000 armas que se estima hay en circulación en El Salvador están registradas legalmente.<sup>41</sup>

Dentro de las medidas tomadas durante los Acuerdos de Paz para el mantenimiento de la paz, fue el desmantelamiento de “los cuerpos de seguridad existentes y constituir un solo servicio de policía, la Policía Nacional Civil, desligada de la Fuerza Armada. En este sentido, se suprimieron a mediados de 1992 la Guardia Nacional y la Policía de Hacienda; en cuanto al otro cuerpo de gran tamaño, la Policía Nacional, su desaparición debía hacerse en forma gradual, a medida que se iba constituyendo la Policía Nacional Civil (PNC).<sup>42</sup>

Adicionalmente, en 1996, un documento titulado “Elementos básicos para una estrategia de seguridad pública” consideró seis ejes centrales para garantizar el orden público interno: la prevención social la participación ciudadana, la eficacia policial, la eficacia fiscal, la eficiencia judicial y la rehabilitación social.<sup>43</sup> El plan plantea que deben crearse oportunidades de reintegración en temas tales como proyectos de infraestructura, reforestación, mantenimiento de áreas recreativas, entre otras. En cuanto al accionar de las fuerzas policiales, se plantea la necesidad de profesionalización de la fuerza y el

---

<sup>37</sup> Bello Montes, Catalina, “Posconflicto y desmovilización: Comparativo de las experiencias en Colombia, Camboya y El Salvador”, en *Revista Criminalidad*, No. 48, 2005, pp. 237-238.

<sup>38</sup> Vicepresidencia de la República, *ibid.* P. 64

<sup>39</sup> Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional: *Guerrilla salvadoreña inmersa en el conflicto.*

<sup>40</sup> Bello, *op.cit.* p. 239.

<sup>41</sup> Bello, *Íbid*, p. 239.

<sup>42</sup> Instituto Interamericano de Derechos Humanos, “La seguridad ciudadana en Centroamérica: Diagnósticos sobre a situación”, Costa Rica, 2000, p. 131.

<sup>43</sup> Consejo Nacional de Seguridad Pública. “Elementos Básicos para una Estrategia de Seguridad Pública”. El Salvador, septiembre de 1996. Disponible en <http://www.cnsps.gob.sv/documentos.htm>

fortalecimiento técnico y administrativo de la misma. Resulta interesante el énfasis que hace este plan en la necesidad de la cooperación internacional con el fin de fortalecer a la Policía Nacional Civil y realizar transferencia tanto de tecnologías como de conocimientos de las policías nacionales de otros países más “avanzados” en la materia.<sup>44</sup>

### **Consecuencias**

Luego de un proceso de paz y de DD&R como el vivido por El Salvador se esperaba que las condiciones socioeconómicas de los excombatientes que ingresaron al programa mejoraran. Sin embargo, Catalina Bello afirma que, por el contrario, los programas de desmovilización y reinserción “carecían de una visión de mediano y largo plazo y por tanto no contaron con adecuados niveles de financiamiento, asistencia técnica, y transferencia de tecnología”.<sup>45</sup> Se esperaba que alrededor de 47,500 personas, entre excombatientes del FMLN, Fuerzas Armadas y tenedores de tierra en zonas donde se desarrolló el conflicto fueran beneficiados por el Programa Armas por Tierra. Sin embargo, a finales de 1994 sólo 17,200 escrituras sobre las tierras prometidas habían sido emitidas.<sup>46</sup>

Este factor, sumado al hecho de no tener las condiciones macroeconómicas complementemente “resueltas” para el ingreso de los excombatientes a la sociedad, fue el caldo de cultivo para que ciertos individuos ingresaran nuevamente a grupos delincuenciales, también conocidos como “Maras”.

Contrario a lo que se creía, las tasas de homicidios no disminuyeron considerablemente después de la firma de los Acuerdos de Paz. Cifras demuestran que alrededor de 6,250 personas fueron asesinadas anualmente durante el conflicto en El Salvador, pero en 1996 se reportaron 8019 muertes violentas mientras que en 1998 se reportaron 8281 muertos.<sup>47</sup> Las causas de ello, “dificultad de inserción económica de los combatientes, la gran cantidad de

---

<sup>44</sup> Olano, Carlos Andrés, “Reinserción y Reintegración en Bogotá: Hacia una política de seguridad ciudadana”, Escuela Superior de Guerra, Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales, junio de 2009, p.3.

<sup>45</sup> Bello, op.cit., p. 238.

<sup>46</sup> Bello, Íbid, p. 239.

<sup>47</sup> Vesga, Natalia, “Una sociedad en armas: el posconflicto en El Salvador”, Grupo de Trabajo sobre el Posconflicto, Universidad de los Andes – Fundación Ideas para la Paz.

armamento circulante y el vacío institucional en materia de seguridad pública y justicia en el país.”<sup>48</sup>

Este último punto resulta de gran importancia, ya que es uno de los grandes vacíos encontrados en el proceso de paz y de DD&R en El Salvador. Las políticas públicas en materia de seguridad ciudadana no obtuvieron mayor relevancia pues los esfuerzos se vieron enfocados hacia la integración con la sociedad; las medidas de seguridad ciudadana adecuadas no fueron tomadas a tiempo. Fue sólo hasta 1999 que se vieron ciertos resultados del plan tomado tres años antes: durante este año, tuvo una tasa de homicidios de 36.2 por cada 100,000 habitantes, en 2000 de 37.3, en 2001 de 34.6, en 2002 de 31.1, en 2003 de 32.7 respectivamente<sup>49</sup>. Sin embargo, entre el año 2000 y el 2006, “se contabilizaron 23,000 muertes violentas con una tasa de 45 homicidios por 100,000 habitantes. En la mayoría de los casos fueron el resultado de las pugnas y los ajustes de cuentas entre agentes del crimen organizado y las pandillas juveniles.”<sup>50</sup>

Como puede observarse, las tasas de homicidios aumentaron considerablemente. Esto puede explicarse gracias al auge del tráfico de narcóticos en la región, al igual que en el incremento en el número de miembros de las Maras y sus relaciones con diferentes grupos de crimen organizado enfocados hacia el tráfico ilegal de armas y trata de personas, entre otros. El número de integrantes de las Maras ascendía en 2007 a 16,810 miembros,<sup>51</sup> un número incluso superior a los desmovilizados en el proceso de principios de la década de los noventa.

#### **iv. El caso Nicaragua**

El proceso de paz en Nicaragua culminó con la firma del Protocolo de Managua sobre el Desarme en 1990. Éste se constituye como la culminación de las negociaciones de paz

---

<sup>48</sup> Bello, op.cit., p. 239.

<sup>49</sup> Observatorio Centroamericano sobre Violencia. Número de víctimas y tasas de homicidios dolosos en El Salvador (1999-2006). Disponible en [http://www.ocavi.com/docs\\_files/file\\_386.pdf](http://www.ocavi.com/docs_files/file_386.pdf)

<sup>50</sup> Vicepresidencia de la República, op.cit. p. 67.

<sup>51</sup> Observatorio Centroamericano sobre Violencia. Reporte de las pandillas. Disponible en [http://www.ocavi.com/docs\\_files/file\\_423.pdf](http://www.ocavi.com/docs_files/file_423.pdf)

entre la “Contra” y el gobierno nicaragüense y es el fundamento jurídico para la desmovilización de la misma, y está enmarcada en la Declaración de Managua firmada el 4 de mayo del mismo año. En él, se establecen las bases para la desmovilización de los miembros de la “Contra”, entre las cuales se encuentra la conformación de una comisión compuesta por el gobierno nicaragüense, la resistencia<sup>52</sup>, CIAV-ONU<sup>53</sup>, y el cardenal Miguel Obando y Bravo con el objetivo de investigar las condiciones de vida de las familias de la resistencia y tomar las medidas necesarias de emergencia.

De igual forma, se estableció una ayuda económica para cada desmovilizado, la creación de una policía de orden interno con participación de excombatientes de la resistencia con el fin de garantizar la integridad física de los ciudadanos que habiten en los llamados polos (los cuales serán definidos más adelante en el presente ensayo) y se establecieron las medidas necesarias para la creación de medidas de seguridad en zonas desmilitarizadas, tales como: complementar la asistencia al desmovilizado que sale de la zona de seguridad por parte del gobierno, desmilitarizar la zona de conflicto, desarme de civiles, garantizar la seguridad de los excombatientes desmovilizados que salen de las zonas de seguridad y se radican en los polos, al igual que para los que deciden regresar a sus lugares de origen.<sup>54</sup>

El Protocolo, establecía, también, la posibilidad de que la resistencia pudiera entrar al juego político nicaragüense convertida en un partido, con la condición de que se desmovilizara y desarmara antes del 10 de junio de 1990. Así, la resistencia se comprometió a desmovilizar mínimo 100 combatientes diarios.

Los polos o polos de desarrollo mencionados anteriormente, eran centros de concentración los cuales fueron pactados entre el gobierno y los insurgentes en un territorio de 8,000 kms<sup>2</sup>, con los cuales se les daría respuesta a las demandas de tierras, trabajo y

---

<sup>52</sup> “Resistencia Nicaragüense fue el nombre final con que se conoció al ejército anticomunista más grande y mejor equipado que haya existido hasta ahora en el continente americano. Lo integraban los efectivos de tres frentes combatientes: El del norte, el del sur y el del atlántico”. Para mayor información, consultar: Zelaya, Roberto, “Resistencia Nicaraguense recobra su relevancia histórica”, en <http://www.grupoese.com.ni/2001/bn/01/09/op1MN0109.htm>, consultado el 28 de julio de 2009.

<sup>53</sup> Comisión Internacional de Apoyo y Verificación / Organización de las Naciones Unidas.

<sup>54</sup> Protocolo de Managua sobre el Desarme, disponible en <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/65/indexar.php?c=Revista+No+01>

reasentamiento. Estos polos de desarrollo debían contar con agua potable, electricidad, infraestructura vial, escuelas, viviendas y parcelas privadas para cultivos.<sup>55</sup>

Gracias a estos acuerdos, se desmovilizaron alrededor de 22,000 desmovilizados antisandinistas y sus familias; en total, 58,000 personas se reunieron en los polos de desarrollo, acompañados por representantes de la sociedad civil, delegados gubernamentales y representantes de la ONU y de la OEA.<sup>56</sup>

Dentro de las políticas de seguridad y defensa tomadas durante la época, se encuentra el proceso de transformación del Ejército Popular Sandinista al Ejército Nacional de Nicaragua con integrantes de todos los bandos del conflicto. También, se creó un orden legal que separó institucionalmente al Ejército del sector político de la sociedad.<sup>57</sup>

### **Consecuencias:**

Luego de las medidas tomadas durante el proceso, las estadísticas de la Policía Nacional nicaragüense muestran que el número de homicidios (y la respectiva tasa) por cada 100,000 habitantes tuvieron un leve decrecimiento entre 1993 y 1997. Así, en 1993 se registraron 78.5 homicidios, una tasa de 2.0; en 1994 se registraron 73.3, una tasa de 1.8; en 1995 fueron 71.4 los homicidios registrados, una tasa de 1.7; en 1996 se registraron 67, una tasa de 1.6 y, finalmente, en 1997 fueron registrados 70.3 homicidios, una tasa de 1.5<sup>58</sup>. Ya para 2004, Nicaragua, independientemente de ser el segundo país más pobre de Centroamérica, era considerada como el más seguro de la región.<sup>59</sup>

Sin embargo, este proceso no estuvo exento de problemas, retrocesos y de la presencia de grupos ilegales emergentes como las Maras, al igual que en El Salvador. Esto se debe a

---

<sup>55</sup> Vicepresidencia de la República, op.cit, p. 67.

<sup>56</sup> Vicepresidencia de la República, ibid, p. 67

<sup>57</sup> Gr. (R) Cuadra Lacayo, Joaquín, “Nicaragua: From War to Peace”, en *Military Review*, Noviembre-Diciembre, 2004, disponible en <http://usacac.leavenworth.army.mil/CAC/milreview/download/English/NovDec04/cuadra.pdf>, consultado el 27 de julio de 2009.

<sup>58</sup> Compendio estadístico 1991-1995 y Anuarios estadísticos 1996 y 1997, Policía Nacional, Ministerio de Gobierno. Citado en Instituto Interamericano de Derechos Humanos, op.cit. p. 226. Datos llevados a homicidios por 100,000 habitantes con el fin de ser comparados con los demás datos del presente capítulo.

<sup>59</sup> <sup>59</sup> Gr. (R) Cuadra Lacayo, Joaquín, op.cit. p. 63.

que durante el proceso de reintegración, se presentaron serias falencias en la provisión de los servicios básicos prometidos en el Protocolo sobre Desarme, al igual que la dificultad que tuvieron muchos de los excombatientes para vivir una vida fuera de la guerra que, en muchos casos, eran lo único que conocían. Así, se crearon nuevos grupos con exmiembros de la Contra unidos con miembros de grupos delincuenciales tales como el “Movimiento de Autodefensa Nacional (MADN)”, el “Frente Obrero y Campesino (Froc)”, y el “Frente Unido Andrés Castro (Fuac)”. Entre estos tres grupos, se estima que alrededor de 15,000 hombres y mujeres pudieron haber ingresado a las filas de estos grupos emergentes.<sup>60</sup>

## v. Conclusión

Todo proceso de Desarme, Desmovilización y Reintegración integra una serie de políticas que impactan sobre todo el conjunto de la sociedad. Para que estos procesos sean exitosos, deben crearse las condiciones para ello. Así, deben establecerse las pautas iniciales para que los grupos ilegales accedan a desmovilizarse, a concentrarse en una zona donde tengan la certeza de que sus miembros no serán judicializados y en donde tengan las condiciones mínimas para un reintegración efectiva a la sociedad.

Deben así, tomarse medidas y formular políticas públicas que generen incentivos para que haya una efectiva desmovilización y un efectivo desarme de las filas de los grupos armados ilegales. Deben darse incentivos económicos, tales como una subvención mensual para el desarrollo de proyectos productivos, como se encuentra haciendo la Alta Consejería Presidencial para la Reintegración, oficina que reporta directamente al Presidente de la República. Estos incentivos deben ir acompañados de procesos productivos que eviten la dependencia de la población a estos recursos otorgados por el Estado. Deben existir también espacios de formación para el trabajo y de educación vocacional que les permitan a los excombatientes adquirir las competencias necesarias para ingresar al mercado laboral como técnicos y tecnólogos en diferentes áreas de la producción nacional. Esa importante labor la hace el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, a través de sus cientos de programas de formación tanto titulada como complementaria.

---

<sup>60</sup> Vicepresidencia de la República, *ibid*, p.68.

Ahora bien, estas políticas no son siempre suficientes, tal y como fue demostrado en los procesos de DD&R centroamericanos. El control de la seguridad y la defensa por parte de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional es vital. En primer lugar, debe existir un fuerte control a las armas que son entregadas por cada uno de los miembros de las fuerzas ilegales, al igual que un fuerte control sobre aquellos depósitos donde son guardadas. Es importante la creación de un medio de confianza para evitar que no todas las armas sean entregadas. Una vez se haya cumplido este proceso, deben ser destruidas en su totalidad, evitando así que entren al mercado negro de la venta ilegal de armas, fenómeno que no sólo produce aumento en la violencia urbana y rural, sino que se convierte en un problema regional gracias a las altas posibilidades de ser convertidas en objetos comerciales en el marco de los grupos de crimen organizado transnacional.

Deben fortalecerse las acciones de seguridad municipal y barrial con el fin de que la misma ciudadanía tenga la iniciativa de denunciar y de trabajar con la Policía en el momento en que se vean acciones delictivas por excombatientes dentro de su perímetro. Es importante el empoderamiento de la sociedad en este campo, pues es ella la que conocen cada punto de su barrio, conoce las amenazas frente a las cuales deben tomarse medidas; es ella la que de una u otra forma conoce los el *modus vivendi* de sus vecinos y puede denunciar movimientos extraños, si los hubiere.

Con el fin de tener un mayor control de las ciudades, el pie de fuerza de la Policía debe ser aumentado, llevándola a niveles adecuados para cumplir con los estándares internacionales. Inserción de elementos tecnológicos como cámaras de vigilancia, comunicaciones más rápidas, computadores dentro de las patrullas que permitan acceder a los records criminales (o inexistentes) de personas.

Estas medidas deben ir acompañadas, a su vez, de un fortalecimiento del sector Justicia pues, sin las capacidades adecuadas para contrarrestar el posible aumento de la violencia en este país, la política de seguridad ciudadana quedará “en veremos”. Allanamientos periódicos en lugares donde por condiciones socioeconómicas sea más factible encontrar

armas pequeñas y ligeras y munición, controles en las calles transitadas y poco transitadas, y un mayor control en las fronteras para evitar la venta y reventa de material bélico son algunas otras recomendaciones.

A manera de conclusión, se han presentado algunas alternativas que podrían ser tomadas en cuenta por el gobierno distrital de turno para que, en el momento en que el Distrito tome la decisión de apoyar y tomar las riendas de un nuevo proceso de DD&R en Colombia, tenga las medidas necesarias para contrarrestar los posibles brotes de violencia que se generarán en los meses y años siguientes a la desmovilización. De igual manera, formas de controlar las armas que salen de los inventarios de los grupos y personas que se han vinculado a procesos de DD&R para que no terminen en manos de grupos de crimen organizado, los cuales pueden desencadenar nuevas amenazas a la Seguridad Nacional. En el siguiente capítulo, se mirará con mayor detenimiento el problema mundial del tráfico ilegal de armas pequeñas y ligeras y su incidencia sobre la Seguridad Nacional de Colombia.

## IV. EL TRÁFICO ILEGAL DE ARMAS: AMENAZA A LA SEGURIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

### i. Introducción

El fin de la Guerra Fría trajo consigo una serie de cambios importantes para las dinámicas del Sistema Internacional. Las guerras regulares se tornaron irregulares; los conflictos entre Estados desembocaron en conflictos internos, muchos de los cuales no tienen solución a la vista. Un gran número de estos conflictos se alimentan de organizaciones que con negocios ilícitos, les brindan asesoría, munición y recursos. Estas organizaciones se encuentran localizadas en diferentes lugares del planeta y tienen una cierta “especialidad”: tráfico de drogas, tráfico de armas, tráfico de municiones y tráfico de personas están entre las más conocidas. Esta relación entre organizaciones y delitos se conoce como Crimen Transnacional Organizado. La delincuencia común y los grupos organizados armados ilegales tales como las guerrillas y los grupos paramilitares (ahora conocidos como Bandas Armadas Criminales –BACRIM) aprovechan esta coyuntura para conseguir nuevas herramientas destinadas a aterrorizar a la población y a amedrentar al establecimiento.

Esta coyuntura trae consigo nuevas amenazas y oportunidades que deben ser atajadas y aprovechadas por todo Estado que se encuentre en la misma posición que Colombia. A pesar de no tener definidos los intereses nacionales a ser defendidos, se hace necesario afrontar los dilemas que se plantean y asumir los retos derivados.

Tomando esto como marco general, en el presente capítulo se mostrará cómo el tráfico ilegal de armas es una de tantas estrategias que utilizan las organizaciones al margen de la ley para perpetuar el conflicto e intentar llegar al poder. Se demostrará también cómo este fenómeno puede ser considerado como una grave amenaza para la Seguridad Nacional colombiana en la medida en que las fuerzas ilegales están siendo beneficiadas por él: el rearme es evidente, a pesar del bajo perfil por el que han optado. De tal forma, se hace evidente la necesidad de definir una política de Seguridad Nacional que responda no sólo a la amenaza internacional que es el tráfico ilegal de armas, sino que sea compatible con una

política de seguridad ciudadana que garantice que en un eventual post-conflicto no aumenten la delincuencia común en las calles del país producto del remanente del armamento usado por los actores anteriormente en conflicto.

## ii. El Crimen Transnacional Organizado: definición y lugares comunes

El Crimen Transnacional Organizado (CTO) es un fenómeno relativamente nuevo como concepto pero que en la práctica lleva ya varias décadas operando. Según la Interpol, el CTO es “cualquier grupo que tiene una estructura corporativa cuyo objetivo primario es obtener dinero a través de las actividades ilegales y sobrevive a menudo en el miedo y la corrupción”<sup>61</sup>.

Por su parte, la Organización de Naciones Unidas afirma que “las actividades colectivas de tres o más personas, unidas por vínculos jerárquicos o de relación personal, que permitan a sus dirigentes obtener beneficios o controlar territorios o mercados, nacionales o extranjeros, mediante la violencia, la intimidación o la corrupción, tanto al servicio de la actividad delictiva como con fines de infiltrarse en la economía legítima”<sup>62</sup>

pueden ser consideradas como Crimen Transnacional Organizado.

Uno de los principales y más conocidos exponentes del CTO es el negocio de las drogas ilícitas. Es un proceso que involucra productores, distribuidores, vendedores y compradores. Anteriormente, los grandes carteles de las drogas tenían el control sobre todos las fases involucradas en el negocio de las drogas. Sin embargo, con el desmembramiento de estas organizaciones, cada una de las fases quedó relegada a un actor diferente, bien sea nacional o extranjero. Así, grupos organizados tanto en Colombia como

<sup>61</sup> Duarte, Roberto Eleuterio, *La globalización y el riesgo del crimen organizado internacional*, en: <http://www.enee.ser2000.org.ar/ponenciasiv/duarte.htm>, consultado el 1 de octubre de 2008.

<sup>62</sup> Resa Nestares, Carlos, *Crimen organizado internacional: definición, causas y consecuencias*, en [www.uam.es/personal\\_pdi/economicas/cresa/text11.html](http://www.uam.es/personal_pdi/economicas/cresa/text11.html) consultado el 9 de octubre de 2008.

en otros países se encuentran relacionados al buscar llevar la droga desde su punto de producción hasta el consumidor final.<sup>63</sup>

Si bien las drogas ilícitas es uno de los negocios que más dinero produce en el mundo, el tráfico ilegal de armas pequeñas y ligeras no se encuentra muchos pasos atrás. Este tipo de tráfico es otro de los que se encuentran dentro del marco del Crimen Transnacional Organizado y que genera una gran cantidad de beneficios, no sólo en términos económicos sino también en términos de ventajas armamentistas.

### iii. El tráfico ilegal de armas: mercado, estructura y funcionamiento

Para poder entender el porqué Colombia es vulnerable al fenómeno del tráfico ilegal de armas pequeñas y ligeras, resulta necesario conocerlo un poco más a fondo. A raíz de la caída del muro de Berlín, muchas empresas que fabricaban armas cuyos principales compradores eran las grandes potencias (bien fuera para sus Fuerzas Militares o para los conflictos que directa o indirectamente apoyaban a lo largo y ancho del globo), quedaron en un cierto limbo pues dejaron de recibir pedidos. Sumado a esto, un gran remanente de armas luego del fin de los conflictos en Centro América, se convirtió en una fuente importante para estos otrora grandes compradores de armas.<sup>64</sup>

Ahora bien, para entender la dimensión del negocio, no sólo es importante conocer la fuente sino también conocer el funcionamiento del mercado de las armas ilegales. La UNODC define tres tipos de mercados relacionados con este negocio. El primero de ellos es el mercado blanco, el cual es aquel en donde las transacciones de armas se enmarcan en la legalidad y la transparencia. El segundo es el mercado gris, en el cual la venta y la distribución de las armas se llevan a cabo de forma legal, pero su destino es grupos en la ilegalidad. Por último se encuentra el mercado negro en el cual ninguna de las transacciones es legal; tanto la venta, la distribución y el destino final son ilegales. De

---

<sup>63</sup> Lopez Restrepo, Andrés, “Narcotráfico, ilegalidad y conflicto en Colombia”, en: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales IEPRI, *Nuestra guerra sin nombre, transformaciones del conflicto en Colombia*, Grupo Editorial Norma, Bogotá, 2007, pg. 434-435.

<sup>64</sup> Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen (UNODC), 2007, *Violencia, crimen y tráfico ilegal de armas en Colombia*.

acuerdo a estudios realizados, el 80% de las armas que ingresan al país anualmente con destino a los grupos armados ilegales provienen del mercado negro.<sup>65</sup>

Dentro de estos mercados anteriormente descritos, es posible encontrar diferentes modalidades en que las armas pasan de la legalidad a la ilegalidad: reventa ilegal o triangulación, la cual consiste en que un comprador hace la transacción legalmente pero el arma pasa a un segundo dueño no autorizado el cual la comercializa<sup>66</sup>.

#### **iv. El tráfico ilegal de armas como amenaza a la Seguridad Nacional de Colombia**

Los fenómenos que componen el Crimen Transnacional Organizado rara vez se encuentran aislados de los demás. Tal es el caso del tráfico de armas y del tráfico de narcóticos. La relación entre ellos es evidente en la medida en que grupos como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - FARC pagan sus deudas por la compra de armas con cocaína.

De acuerdo al documento titulado “Estimación de los ingresos y egresos de las FARC durante 2003 basados en información de inteligencia recolectada por las agencias del Estado” se establece que la compra de armas se encuentra en un cuarto lugar de prioridades dentro de los egresos de las FARC. En cuanto a los ingresos, el 45% de ellos proviene del tráfico de cocaína, sin contar los ingresos que reciben por concepto de producción, cobro de gramaje, y demás acciones relacionadas.<sup>67</sup> Por su parte, la UNODC afirma que en el “mismo medio de transporte en el que llegan las armas a territorio colombiano, se cargan narcóticos y se envían de vuelta como pago a los traficantes de armas.”<sup>68</sup>

---

<sup>65</sup> UNODC, *Ibíd.*, pág. 31.

<sup>66</sup> Equipo Desarme, *Desde el mercado legal hacia el mercado ilegal*, en: [http://www.desarme.org/publique/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?inford=93&sid=9&UserActiveTemplate=\\_desarme\\_es2](http://www.desarme.org/publique/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?inford=93&sid=9&UserActiveTemplate=_desarme_es2), consultado el 2 de octubre de 2008.

<sup>67</sup> Junta de Inteligencia Conjunta -JIC-, *Estimación de los ingresos y egresos de las FARC durante 2003 basados en información de inteligencia recolectada por las agencias del Estado*, Bogotá, febrero de 2005, en [http://www.mindefensa.gov.co/descargas/Documentos\\_Home/Finanzas%20de%20las%20Farc.pdf](http://www.mindefensa.gov.co/descargas/Documentos_Home/Finanzas%20de%20las%20Farc.pdf).

<sup>68</sup> UNODC, *op.cit.*, pág. 36.

En los últimos años, se han encontrado fuertes indicios de que los grupos ilegales colombianos se han venido beneficiando del mercado negro de las armas ilegales en el país. Según datos de la UNODC, tal y como se mencionó anteriormente, alrededor del 80% de las armas ilegales que entran al país tienen como destinatario final alguno de los grandes grupos ilegales colombianos.

Ahora bien, esta relación entre drogas y armas muestra la interconexión entre delitos. Pero la dimensión del tráfico de armas es mayor y más preocupante, aunque no tan conocido como el de las drogas ilícitas.

En el año 2002, se hizo un descubrimiento bastante importante: el gobierno nicaraguense reconoció haber vendido 3000 fusiles AK-47 y 5 millones de balas calibre 7.62 a una empresa guatemalteca, a pesar de desconocer su destinatario final. Según las autoridades colombianas, los grupos paramilitares serían los compradores finales.<sup>69</sup>

En el año 2003 se destaparon los primeros nexos entre las FARC y el tráfico ilegal de armas, en especial con grupos ecuatorianos y peruanos. En el año 2006, se incautaron “25,000 cartuchos de munición, 3,500 cartuchos de fusiles en cajas metálicas y cinco cohetes antiaéreos con sistemas de seguridad”<sup>70</sup>, los cuales pertenecían a las Fuerzas Armadas Peruanas.

Se descubrieron también nexos entre Vladimiro Montesinos, controvertido funcionario del gobierno de Alberto Fujimori en Perú y las FARC, gracias a la incautación hecha de alrededor de 10,000 fusiles AK-47<sup>71</sup> que fueron lanzados a territorio colombiano a través de paracaídas.

---

<sup>69</sup> BBC Mundo, *Colombia: complejo tráfico de armas*, en: [http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin\\_america/newsid\\_1954000/1954371.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_1954000/1954371.stm) consultado el 11 de octubre de 2008.

<sup>70</sup> Fuerza Aérea Colombiana, *Armas para las FARC se trafican desde Perú, desde la época de Montesinos, afirma fiscal de ese país*, en [http://www.fac.mil.co/index.php?idcategoria=19329&facmil\\_2007=32ca052dd0fbbfa6fb81d724a4818b10](http://www.fac.mil.co/index.php?idcategoria=19329&facmil_2007=32ca052dd0fbbfa6fb81d724a4818b10), consultado el 11 de octubre de 2008.

<sup>71</sup> Diario La República, *Montesinos recibe pena de 20 años de cárcel por tráfico de armas*, en: <http://www.larepublica.com.pe/content/view/full/124588/483/> consultado el 13 de octubre de 2008.

En cuanto a Venezuela, el presidente Hugo Chavez hizo una compra de 100,000 fusiles AK-47 en el año 2004 con el fin de modernizar la dotación de sus Fuerzas Militares. Sin embargo, existe en el ambiente castrense un cierto recelo a esto, pues se tiene la impresión que los fusiles que queden en desuso pueden desviarse y caer en manos de las FARC.<sup>72</sup>

Estos nexos entre gobiernos vecinos son lo suficientemente preocupantes y pueden ser tomados como una amenaza a la Seguridad Nacional colombiana. Sumado a esto, informes demuestran que existe tráfico ilegal en a través de todas nuestras fronteras: con Panamá, por donde llegan armas provenientes de Centroamérica; con Ecuador de donde provienen en su mayoría explosivos; por Venezuela, frontera terrestre con gran movimiento por su facilidad; con Perú provenientes de las Fuerzas Armadas Peruanas y con Brasil a través del Río Amazonas.<sup>73</sup>

#### v. Colombia y el control al tráfico ilegal de armas pequeñas y ligeras

A nivel gubernamental, Colombia ha estado siempre muy interesada en los instrumentos internacionales existentes para el control de este fenómeno, entre los que se encuentran la Convención Interamericana contra la Producción y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones y Explosivos, el Programa de Acción de las Naciones Unidas para la Prevención, Control y Erradicación del Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras. A su vez, la Política de Seguridad Democrática del gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez establece que “el Gobierno Nacional apoyará (...) la creación de un sistema internacional de marcación de armas, para determinar su lugar de origen y controlar su circulación”<sup>74</sup>

Estas iniciativas son importantes, sin embargo, no son suficientes para controlar el fenómeno. Al comparar el control dado al tráfico de drogas, los esfuerzos que se dan al tráfico de armas pareciera inofensivo. El Plan Colombia y luego el Plan Patriota no tienen

---

<sup>72</sup> UNODC, op.cit, pág. 34.

<sup>73</sup> UNODC, Ibid., págs 37-43.

<sup>74</sup> Presidencia de la República y Ministerio de Defensa Nacional, *Política de Defensa y Seguridad Democrática*, 2003., pág. 30.-

comparación con las operaciones realizadas por la Interpol y por la Policía Nacional en términos de control de armas.

Esto resulta importante pues si Colombia se encuentra ad portas de un proceso de postconflicto, el Gobierno Nacional debe tomar las medidas necesarias para evitar que las armas que anteriormente eran usadas por los actores en conflicto pasen a manos de ejércitos ilegales extranjeros emergentes o a manos de la delincuencia común. La Ley de Justicia y Paz no es suficiente para controlar las consecuencias de un proceso de paz y desmovilización. La justicia y la reparación son vitales, pero deben existir políticas que eviten efectos colaterales armados.

#### **vi. El postconflicto y las armas pequeñas y ligeras.**

Todo proceso de post-conflicto conlleva una serie de retos que todo gobierno debe enfrentar. Uno de ellos es el de elevar la percepción de seguridad en una población que lleva años afrontando un conflicto, no sólo como espectadora sino como directa víctima. Muchas veces, la única forma en que los ciudadanos se sienten seguros es portando ellos mismos un arma. Tal es el caso centroamericano, en donde se estima que en Guatemala hay alrededor de 1'500,000 armas en la ilegalidad, en El Salvador unas 224,600, y en Honduras unas 400,000. Estos datos preocupan aún más si son comparadas con el número de armas registradas: Guatemala: 175,400; El Salvador 175,400 y Honduras 88,337 armas.<sup>75</sup>

El ciudadano del común siente que el Estado ha quedado fuertemente debilitado después del conflicto y no es capaz de velar por su seguridad. Las armas legales escasean y el mercado negro se vuelve una excelente opción.<sup>76</sup>

---

<sup>75</sup> Espinoza, Ana Yancy, *Sociedad civil y proliferación de armas pequeñas y livianas en Centroamérica*, en <http://www.comunidadessegura.org/?q=es/node/23263/print>, consultado el 12 de octubre de 2008.

<sup>76</sup> León-Escribano Carmen Rosa, *Armas pequeñas y desarrollo en sociedades post-conflicto*, Red Centroamericana para la Construcción de la paz y la seguridad humana, Guatemala, 2006, págs. 9-13

En esta coyuntura, existen una serie de fuentes importantes de armas. En primer lugar, las armas que no fueron entregadas en su totalidad por los actores en conflicto son “recicladas” por aquellos individuos con descontento con el proceso de desarme. En segundo lugar, las armas que provienen de otros países en conflicto; y tercero, gracias a transacciones a pequeña escala, las cuales son las más complicadas de controlar, entre otros. Así, el ciudadano del común tiene acceso relativamente fácil y económico a armas pequeñas y ligeras.<sup>77</sup>

De acuerdo a esto, se puede trazar una relación cercana entre postconflicto, tráfico ilegal de armas y delincuencia. Es por esto que debe existir una total sincronía entre la política de Seguridad Nacional colombiana con su política de seguridad ciudadana.

### **vii. Seguridad nacional y seguridad ciudadana**

El concepto mejor entendido y más conocido en temas de seguridad es la Doctrina de la Seguridad Nacional. Esta doctrina fue desarrollada durante la Guerra Fría como principal estrategia para la contención del comunismo. Pero no sólo era aplicada al interior de Estados Unidos, sino que con sus derivaciones, era implantada en los países occidentales. Colombia no fue la excepción: Plan Lazo (1962), Estatuto de Seguridad y Defensa de la Democracia (1978) y la Estrategia de conflicto de baja intensidad (1982)<sup>78</sup>, son algunos de los ejemplos más conocidos.

Pero con la desaparición de ese enemigo que esa amenaza común del comunismo, se hace necesario enrutar el objetivo principal de la seguridad del Estado. Si bien sigue vigente la protección de la soberanía, del territorio y de los ciudadanos, la amenaza ya no es el comunismo sino una serie de fenómenos que afectan la convivencia y la paz internacional. Así, la Organización de Estados Americanos – OEA - estableció unas nuevas amenazas post-guerra fría, las cuales define como

---

<sup>77</sup> León-Escribano Carmen Rosa, *El problema de las armas ilegales en sociedades post-conflicto: el caso de Centroamérica*, en: <http://scm.oas.org/pdfs/2006/CP15645.ppt> consultado el 11 de octubre de 2008.

<sup>78</sup> Ceballos, Carlos, *La superación de la Doctrina de Seguridad Nacional*, en <http://www.polodemocratico.net/La-superacion-de-la-Doctrina-de> consultado el 11 de octubre de 2008.

“problemas intersectoriales que requieren respuestas de aspectos múltiples por parte de distintas organizaciones nacionales y, en algunos casos, asociaciones entre gobiernos, el sector privado y la sociedad civil, todas actuando de forma apropiada conforme a las normas y principios democráticos y las normas constitucionales de cada Estado.”<sup>79</sup>

Dentro de estas nuevas amenazas se encuentran el terrorismo, la delincuencia transnacional organizada, la corrupción, las drogas ilícitas, el lavado de activos, el tráfico ilegal de armas, la pobreza extrema y la exclusión social, los desastres naturales, las enfermedades pandémicas, la trata de personas, los ataques a la seguridad cibernética, entre otros.<sup>80</sup>

La administración del presidente Uribe ha hecho esfuerzos para controlar estos fenómenos, al igual que sus predecesores. Sin embargo, se han centrado únicamente en el tráfico ilegal de armas como una amenaza externa y no se ha hecho un análisis concienzudo acerca de las implicaciones para Colombia en el futuro. Es por esto que debe existir una perfecta sincronía entre las políticas adoptadas por el Gobierno Nacional para neutralizar esta amenaza (Seguridad Nacional) y las políticas que buscan proteger al ciudadano del común (seguridad ciudadana).

#### **viii. Recomendaciones**

Para establecer esta sincronía entre ambas políticas, deben tenerse en cuenta las siguientes variables:

1. Establecer las necesidades de la población en términos de seguridad, no sólo con el conocimiento técnico de las autoridades políticas y policiales, sino con la ciudadanía misma, pues ella quien más conoce sobre su situación. Toda política pública debe ser construida sobre la base del conocimiento popular.

<sup>79</sup> Organización de Estados Americanos, *Declaración sobre seguridad en las Américas*, octubre de 2003, en: [http://www.oas.org/documents/spa/DeclaracionSecurity\\_102803.asp](http://www.oas.org/documents/spa/DeclaracionSecurity_102803.asp) consultado el 12 de octubre de 2008.

<sup>80</sup> OEA, *Ibíd.*.

2. Entablar una comunicación más abierta y fluida entre las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, pues son estos los entes encargados de la definición y puesta en práctica de la Seguridad Nacional y de la Seguridad Ciudadana.
3. Definir una estrategia adecuada que permita que los ciudadanos se sientan seguros sin que el Estado vea menoscabado su poder a través de las armas. Esto puede ser a través del elevamiento de la percepción de seguridad con propaganda, por ejemplo. De esta forma, los ciudadanos se sentirán seguros y no tendrán que recurrir al tráfico de armas para conseguir una para su seguridad. Así, será también posible un control un poco más detallado de las armas en poder de la ciudadanía.

Estas y tantas otras son algunas de las recomendaciones que deben tomar los gobiernos para establecer una relación efectiva entre Seguridad Nacional y Seguridad Ciudadana.

## **ix. Conclusiones**

La caída del muro de Berlín trajo consigo una serie de cambios importantes para el Sistema Internacional, en especial para su seguridad, la seguridad colectiva. La aparición de nuevas amenazas lleva a replantear las estrategias que los Estados deben tomar para garantizar la seguridad de su territorio y su población.

Una de estas nuevas amenazas es el Crimen Transnacional Organizado, cuyo uno de sus principales exponentes es el tráfico ilegal de armas. El excedente de armas en el mundo producto del fin de la Guerra Fría y de la adquisición de armas nuevas para ejércitos regulares son una fuente importante de armas que entran al mercado gris y negro y permiten que grupos ilegales hagan uso de ellas.

A parte del riesgo que trae consigo el rearme de grupos alzados al margen de la ley con este armamento pues puede intensificar el conflicto, en un proceso de post-conflicto es aún más riesgoso pues la ciudadanía armada puede llevar a una escalada de violencia sin igual.

El tráfico ilegal de armas pequeñas y ligeras representa una grave amenaza a la Seguridad Nacional de Colombia. La posibilidad de que grupos ilegales se beneficien de las compras militares de países vecinos es notable y riesgosa. Las implicaciones que trae para la ciudadanía, índices de violencia, entre otros, es enorme si no se toman las medidas necesarias para su control.

De tal forma, los gobiernos deben tomar medidas para neutralizar las nuevas amenazas y que no penetren las fronteras nacionales, y al mismo tiempo evitar que los ciudadanos se vean afectadas por ellas. Sólo así, se logrará mantener una región segura.

En el siguiente capítulo, se hará referencia a una nueva amenaza, la cual ha sido tangencialmente abordada en el presente capítulo. La nueva geopolítica regional ha puesto de manifiesto la necesidad de que Colombia se “blinde” frente a amenazas externas, la cuales están cada vez más tangibles. De igual manera, se deben mirar las nuevas formas de acción de ejércitos regulares y las nuevas tendencias globales de acciones militares. Es así, que se analizará al presidente Hugo Chávez y su interés en desarrollar guerras asimétricas como una amenaza a la Seguridad Nacional de Colombia.

## V. HUGO CHAVEZ Y LAS GUERRAS ASIMÉTRICAS Y DE CUARTA GENERACIÓN COMO AMENAZA A LA SEGURIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

### i. Introducción

El balance del Sistema Internacional que puede hacerse a casi veinte años de la caída del muro de Berlín, es de descontrol. Conflictos sangrientos por causa bien sea de diferencias étnicas, religiosas o políticas que parecen no tener solución se encuentran alrededor del mundo. El balance de poderes que limitaba los conflictos anteriormente ya no se encuentra. Estados Unidos, como única potencia mundial, no ha logrado controlar (según su concepción de “policía internacional”) los focos de violencia regados en el mundo producto de décadas de ocultamiento a pesar de considerarse la potencia mundial. De ser un país admirado por sus avances científicos y tecnológicos, pasó a ser un país odiado por muchos, a tal punto de haber sido atacado en su propio territorio, hecho impensable hasta el 11 de septiembre de 2001.

Este nuevo Sistema Internacional ha traído consigo cambios importantes en el manejo de los ejércitos nacionales, en las amenazas latentes y reales y en las relaciones entre Estados, organizaciones criminales transnacionales y grupos internos alzados en armas. Así, han surgido nuevas teorías sobre las nuevas tácticas de guerra, cómo la tecnología y los medios de comunicación tienen un papel predominante en el desarrollo de las guerras y cómo los ejércitos tal y como se conocen hoy en día han de cambiar sus operaciones.

Esta situación se ha trasladado al sur del hemisferio, el cual se ha convertido en un campo de batalla entre ideologías y sistemas de gobierno que han trascendido los conflictos verbales entre Estados y se ha tornado cada vez más militarista. Compra de armas, profesionalización de ejércitos, alianzas estratégicas y despliegue de tropas a las fronteras son sólo algunas de las medidas que han tomado los países en la actual coyuntura. Así, de acuerdo al Instituto de Investigación para la Paz Internacional, entre 2003 y 2008, el

aumento del gasto militar<sup>81</sup> en América Latina ha aumentado considerablemente. En 2003, se tuvo un gasto de alrededor de 29 millones de dólares, mientras que en 2008 se estableció un gasto de casi 40 millones de dólares.<sup>82</sup> Venezuela, por ejemplo, ha realizado multimillonarios negocios, especialmente con Venezuela, para la compra de 24 cazabombarderos Sukoi-30, helicópteros MI-17, M-26 y M-35, al igual que miles de fusiles AK calibre 7,62 para el fortalecimiento de sus Fuerzas Militares.<sup>83</sup>

Colombia corre grandes riesgos; su posición geográfica la hace vulnerable a ataques marítimos y terrestres; las relaciones (aún sin confirmar) entre Venezuela y las FARC, la aparición de miembros de círculos bolivarianos en reuniones políticas en Colombia y otros casos hacen pensar que Chávez y su bolivarianismo, son una amenaza potencial para Colombia. Así, Colombia debe entonces tomar medidas para afrontar un posible conflicto con Venezuela, el cual no se llevará a cabo según las premisas de Karl von Clausewitz ni de Lidell Hart, sino de las guerras asimétricas y las guerras de cuarta generación.

Así, el presente ensayo explorará estas nuevas guerras, en donde se explicarán sus principales características y su relación con el nuevo Sistema Internacional. Luego, se explicará el porqué se considera a Hugo Chávez como una amenaza a través de su ideal de expansión del bolivarianismo y su visión de la guerra asimétrica, la cual ha mencionado en ya varios discursos presidenciales. Por último, se darán recomendaciones al gobierno colombiano para afrontar las “guerras del futuro”.

---

<sup>81</sup> EL SIPRI toma como gasto militar los gastos del personal militar y civil, pensiones de retiro del personal militar, servicios sociales para el personal y sus familias, operaciones y mantenimiento, compras, investigación y desarrollo militar, construcción y ayuda militar. No se toman en cuenta gastos tales como beneficios para los veteranos, desmovilización o destrucción de armas. Para mayor información, consultar “The SIPRI definition of military expenditure” en

[http://www.sipri.org/research/armaments/milex/resultoutput/sources\\_methods/definitions](http://www.sipri.org/research/armaments/milex/resultoutput/sources_methods/definitions)

<sup>82</sup> SIPRI, “Military Expenditure in Latin America 1998-2008” en

[http://www.sipri.org/research/armaments/milex/resultoutput/regional/milex\\_latin\\_america](http://www.sipri.org/research/armaments/milex/resultoutput/regional/milex_latin_america)

<sup>83</sup> El País, “Venezuela compra 92 tanques y misiles antiaéreos a Rusia”, en

[http://www.elpais.com/articulo/internacional/Venezuela/compra/92/tanques/misiles/antiaereos/Rusia/elpepuint/20090914elpepuint\\_1/Tes](http://www.elpais.com/articulo/internacional/Venezuela/compra/92/tanques/misiles/antiaereos/Rusia/elpepuint/20090914elpepuint_1/Tes)

## ii. La guerra asimétrica y las guerras de cuarta generación

Las llamadas “nuevas guerras” son un concepto relativamente nuevo, que apareció luego del fin de la Guerra Fría. En este nuevo panorama, las guerras dejaron de ser inter-estatales para tornarse “entre grupos no estatales que luchan por el control de recursos o de regiones. Se trata de movimientos que no pretenden obtener el poder político del Estado.”<sup>84</sup> Mary Kaldor, directora del Centro para el Estudio de la Gobernanza Global del London School of Economics afirma que las nuevas guerras tienen como rasgos principales una “política de identidades, la descentralización de la violencia y la economía de guerra globalizada.”<sup>85</sup> Este concepto de nuevas guerras fue ampliamente usado por diferentes académicos.

Sin embargo, otros dos conceptos han logrado calar más no sólo en el mundo académico sino también en el ambiente político mundial: la guerra asimétrica y la guerra de cuarta generación. Si bien ambos conceptos fueron desarrollados hace ya varios años, incluso siglos<sup>86</sup>, sólo hasta después de los ataques del 11 de septiembre comenzaron a tener notoriedad por las tácticas utilizadas por los terroristas.

### ii.a Guerra asimétrica

El concepto de guerra asimétrica es relativamente nuevo. Uno de sus principales expositores es Steven Metz, presidente del departamento de Estrategia Regional y Planeación del Instituto de Estudios Estratégicos del US Army War College, quién afirma que “la asimetría, aplicada a un conflicto, se refiere al uso de algún tipo de diferencia para ganar una ventaja sobre un adversario”<sup>87</sup>. Según Metz, la asimetría cuenta con tres características: “generalmente busca generar un impacto psicológico de magnitud (...) que afecte la iniciativa, la libertad de acción o los deseos del oponente; requiere de una

<sup>84</sup> Pardo Rueda, Rafael, “La historia de las guerras”, Ediciones B Colombia, 2004, pág. 33.

<sup>85</sup> Kaldor, Mary, “Las nuevas guerras. Violencia organizada en la era global”, Tusquets Editores, 2001, pág. 177.

<sup>86</sup> Norton-Taylor, *Asymmetric Warfare*, disponible en <http://www.guardian.co.uk/world/2001/oct/03/afghanistan.socialsciences>, consultado el 20 de noviembre de 2008.

<sup>87</sup> Metz, Steven, citado por Bartolomé, Mariano, “Las guerras asimétricas y de cuarta generación dentro del pensamiento venezolano en materia de seguridad y defensa”, *Military Review*, enero-febrero, 2008, pág. 52.

evaluación previa de las vulnerabilidades del oponente y suele basarse en tácticas, armas o tecnologías innovadoras y no tradicionales”<sup>88</sup>

Por su parte, David Spencer, profesor del Center for Hemispheric Defense Studies en Washington, afirma que la guerra asimétrica es la lucha de un grupo inferior contra otro grupo muy superior que busca un fin político. Afirma que la mejor teoría sobre guerra asimétrica la desarrolló Mao Tse Tung y su revolución en China. El maoísmo observa la guerra asimétrica a través de ciertas características fundamentales: guerra prolongada; relativa correlación de fuerzas; movilización de masas y guerra político militar.<sup>89</sup>

Para entender la guerra prolongada es necesario entender el concepto de *correlación de fuerzas*. En un conflicto asimétrico, tal y como ya fue expuesto, las fuerzas beligerantes no se encuentran en igualdad de condiciones. Así, Mao se pregunta si una fuerza inferior es capaz de vencer a una superior, y se responde positivamente, pues afirma que esta correlación de fuerzas es modificable en el futuro, a través de una movilización de las masas. Pero esta movilización no se puede llevar a cabo de un momento a otro, lleva tiempo para lograr invertir esta correlación. El hecho que sea posible invertir esta correlación significa que es relativa. Su principio general afirma que mientras más fuerte el enemigo, el adversario debe ser más disperso e irregular; y entre más débil el enemigo, se debe ser más concentrado y regular. Así, tomando en cuenta que la correlación de fuerzas es posible modificarla en el tiempo, debe tenerse entonces una organización flexible.<sup>90</sup>

Esta flexibilidad es importante ya que la mayoría de ejércitos tiene aún la concepción del orden militar tradicional, que debe cumplir las normas para pelear una guerra convencional. La guerra asimétrica habla de la necesidad de adelantar operaciones no tradicionales, por lo que la guerra de posiciones es una de las más usadas en este tipo de guerras, al igual que la guerra de guerrillas o guerra de movimientos; la necesidad de doblegar al enemigo a través de nuevas tácticas es vital para la supervivencia. Estas características deben ir

---

<sup>88</sup> Bartolomé, *Ibid*, pág. 52.

<sup>89</sup> Spencer, David, *Terrorismo e insurgencia actual: principios y análisis*, citado por Gomez, Juan Carlos, clase Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales, Escuela Superior de Guerra, noviembre 2008.

<sup>90</sup> Spencer, David, *Ibid*..

acompañadas por la movilización de masas, la cual se puede dar de forma positiva (a través de organizaciones políticas) o de forma negativa (a través del terrorismo). Estas características deben estar presentes para la guerra político-militar, en donde la percepción de lo que está ocurriendo es más importante que los hechos en sí.<sup>91</sup>

## ii.b. Guerras de Cuarta Generación

Las guerras de cuarta generación aparecieron en el escenario académico y militar en 1989 cuando William S. Lind<sup>92</sup> y miembros de la Armada estadounidense escribieron el artículo titulado “The Changing Face of War: Into the Fourth Generation”. En este artículo, se plantea que en el desarrollo de la era moderna se pueden encontrar tres generaciones distintas de guerra. La primera de ellas refleja las tácticas a partir de la aparición de la carabina y de las tácticas de “línea y columna” usadas durante la guerra revolucionaria francesa. Estas tácticas aparecieron como respuesta a factores tecnológicos (maximización del poder de las armas) principalmente y, secundariamente, en respuesta a condiciones sociales. Napoleón fue uno de los principales exponentes de esta primera generación de guerra.

La segunda generación aparece como respuesta a la aparición de la escopeta, del alambre de púas, de la ametralladora y del fuego indirecto. Las tácticas se basaban en el poder de fuego y de movimiento, de manera lineal. La táctica de defensa suponía evitar cualquier penetración del enemigo y a táctica de ofensiva suponía ataques rápidos y en pequeños grupos. Así, “la artillería conquistaba y la infantería ocupaba”.<sup>93</sup> El principal cambio entre la primera y la segunda generación de guerras es el uso de fuego indirecto a través de armas de fuego potentes, en vez de cantidad de hombres. En resumen, las guerras de segunda generación tuvieron un vuelco importante en términos tecnológicos.

---

<sup>91</sup> Spencer, David, *Ibíd*

<sup>92</sup> Director del Center for Cultural Conservatism del Free Congress Foundation. Para mayor información sobre el autor, consultar [http://www.military.com/Opinions/0,,Lind\\_Index,00.html](http://www.military.com/Opinions/0,,Lind_Index,00.html)

<sup>93</sup> Lind, William, y otros, “The Changing Face of War: Into the Fourth Generation”, *Marine Corps Gazette*, octubre de 1989, pág. 22.

La tercera generación aparece como respuesta a un mayor poderío armamentístico en el campo de batalla. Sin embargo, su principal característica es el cambio de las tácticas debido a situación económica vivida al finalizar la Primera Guerra Mundial. Los ejércitos no podrían seguir dependiendo totalmente del material bélico por lo que pasaron de tácticas de desgaste a tácticas de maniobra. Se buscaba colapsar las fuerzas de combate del enemigo en vez de destruirlo completamente. Sumado a esto, la Alemania de la Segunda Guerra Mundial desarrolló el concepto de *blitzkrieg* en el cual se realizaban ataques relámpago y en donde el poder de las armas, el soporte aéreo, las radiocomunicaciones, la flexibilidad de las operaciones (libertad táctica), iniciativa, sorpresa y una excelente logística<sup>94</sup> jugaban un papel fundamental en las campañas.<sup>95</sup>

Para 1989, las tácticas usadas durante las tres primeras generaciones se encontraban ya obsoletas, por lo que fue definida una cuarta generación en el trabajo del profesor Lind, la cual se basa en dos ideas principales: tecnología e ideas. Adelantos tecnológicos tales como el pulso electromagnético (EMP), robots, vehículo operados en remoto, baja probabilidad de interceptación de las comunicaciones e inteligencia artificial son sólo algunos con los cuales las guerras de cuarta generación son peleadas. Los grandes batallones son reemplazados por grupos pequeños con hombres inteligentemente entrenados y armados con armas de alta tecnología que patrullan en busca de blancos críticos. Un cambio fundamental es que ya los blancos tienden a estar más vinculados al sector civil que al militar, pues la infraestructura política y la sociedad civil se convierten en blancos “legítimos” de acciones militares.

Las operaciones psicológicas se convierten en un arma estratégica y operacional predominante, a través del uso de los medios masivos de comunicación. Así, por ejemplo, durante la operación Tormenta del Desierto, los medios masivos fueron usados como arma al mostrar cómo las fuerzas estadounidenses y de la coalición pensaban hacer un desembarco marítimo en la frontera con Irán, mientras la campaña aérea se llevaba a cabo

---

<sup>94</sup> Blitzkrieg en <http://www.2worldwar2.com/blitzkrieg.htm>, consultado el 19 de noviembre de 2008.

<sup>95</sup> Lind, William, op.cit., págs 22-24.

desde Arabia Saudita.<sup>96</sup> A su vez, la guerra cibernética; a través del uso de virus y el sabotaje de comunicaciones vía Internet será un arma también importante.

Ahora bien, la segunda característica de este tipo de guerras es el cambio de concepción en la ideología. Anteriormente, Occidente dominaba el mundo a través de la influencia ejercida por Estados Unidos. Sin embargo, nuevas religiones, nuevas formas de entender el mundo han tomado cada vez más importancia y están luchando por obtener protagonismo. Tal es el caso del Islam o de las tradiciones Asiáticas. Al no tener estas ideologías la suficiente tecnología para atacar a su contrincante de forma “convencional”, recurren al terrorismo para cumplir con sus objetivos, bien sean políticos, económicos, culturales, etc. Mediante el uso del terrorismo, el campo de batalla no es únicamente el militar sino que se trastoca y toca también a la población civil.

### **iii. Venezuela como amenaza latente: expansión del bolivarianismo y guerra asimétrica.**

Entendiendo ya los conceptos de guerra asimétrica y de guerras de cuarta generación, se explicará el porqué Venezuela, bajo la presidencia de Hugo Chávez Frías se convierte en una amenaza para la Seguridad y Defensa Nacionales de Colombia, a través de su expansión del bolivarianismo en el continente y su visión de guerra asimétrica y de guerra de cuarta generación.

El bolivarianismo o “revolución bolivariana” significa, en palabras del presidente Chavez, defender la democracia y la soberanía venezolanas y latinoamericanas según el ideal de Bolívar. El Libertador soñaba con una América Latina unida, como potencia, igualitaria y como ficha clave en el hemisferio.<sup>97</sup> Su cercana amistad con presidentes como Rafael Correa en Ecuador y Evo Morales en Bolivia es sólo la punta de lanza de su proyecto expansionista. El canal de televisión Telesur, su salida de la CAN para buscar alianzas

---

<sup>96</sup> Escuela Superior de Guerra, Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales “La guerra del Golfo Pérsico: Evaluación Político-Militar”, lectura syllabus Tópico 19.

<sup>97</sup> Manwaring, Max (Cr. R), “El nuevo maestro del ajedrez mágico: el verdadero Hugo Chavez y la guerra asimétrica”, en <http://usacac.army.mil/CAC/milreview/Spanish/JanFeb06/manwaring.pdf>

individuales con países del cono sur y el apoyo económico e ideológico a grupos organizados en países vecinos recalcan la idea del expansionismo bolivariano.

En numerosas ocasiones, el presidente Hugo Chávez ha hecho referencia a la guerra asimétrica como forma en que las Fuerzas Armadas venezolanas deben asumir estratégicamente su función constitucional. Así, en un foro sobre guerra de cuarta generación y guerra asimétrica en 2005 afirmó lo siguiente: “Pido a todos comenzar un esfuerzo para aprender las ideas, conceptos y doctrina de la guerra asimétrica.”<sup>98</sup> Así comenzó una nueva etapa en las Fuerzas Armadas venezolanas. Esta nueva etapa va dirigida a apartarse de “la doctrina militar imperialista”<sup>99</sup> y a defenderse de una posible guerra propiciada por Estados Unidos. Consultando los archivos de las Fuerzas Armadas venezolanas, es posible encontrar documentos tales como “La guerra asimétrica, política y arte militar”, “Guerra de guerrillas” y “36 estrategias chinas”, entre otras.

Uno de los pilares de la política de Defensa del presidente Chávez es la constitución de una Reserva Nacional, compuesta por ciudadanos del común, los cuales, según la Constitución Bolivariana, tienen “el deber de prestar los servicios civil o militar necesarios para la defensa, preservación y desarrollo del país, o para hacer frente a situaciones de calamidad pública.”<sup>100</sup> Esta Reserva Nacional pretende tener más de un millón y medio de integrantes, sumado a dos organizaciones paramilitares llamadas el Frente Bolivariano de Liberación y el Ejército del Pueblo en Armas.<sup>101</sup> Resulta preocupante el hecho de que hasta las etnias indígenas pueden formar parte de este cuerpo militar pues, en palabras de Chavez, “nadie mejor que ellos conocen tanto estas tierras y estas aguas para defenderlas.”<sup>102</sup> Así, el presidente Chávez está tomando acciones de acuerdo al concepto de guerra asimétrico de

---

<sup>98</sup> Manwaring, Max, “El socialismo bolivariano y la Guerra asimétrica del venezolano Hugo Chavez”, *Air & Space Power Journal*, en <http://www.lanuevacuba.com/nuevacuba/notic-07-06-322.htm>

<sup>99</sup> Chavez, Hugo, discurso pronunciado en el acto de transmisión de mando de la Armada, 2004. Para mayor información consultar <http://www.mindefensa.gov.ve/Pensamiento%20militar/Discursos/NOTICIAS%20RELACIONADAS%20AL%20NVO.%20PENS.%20MILITAR.pdf>

<sup>100</sup> Constitución Bolivariana, artículo 130.

<sup>101</sup> Manwaring, Max, “El nuevo maestro del ajedrez mágico: el verdadero Hugo Chavez y la guerra asimétrica”, op.cit. pág. 24.

<sup>102</sup> Chavez, Hugo, Programa “Aló Presidente” número 217, abril de 2005. consultado en <http://www.mindefensa.gov.ve/Pensamiento%20militar/Discursos/NOTICIAS%20RELACIONADAS%20AL%20NVO.%20PENS.%20MILITAR.pdf>

Mao Tse Tung, en la cual el pueblo debe también ser parte de la defensa integral del Estado.

En cuanto a armamento, en el año 2008 Venezuela compró a Rusia 24 cazas Su-30, más una gran cantidad de helicópteros, con el fin de re-armar sus fuerzas<sup>103</sup>. Esta compra, de alrededor de mil millones de dólares, muestra la capacidad armamentista venezolana la cual está generando un desequilibrio importante en la región, a pesar de las compras militares por parte de Brasil y Chile. Así, Brasil ha suscrito un acuerdo militar con el gobierno Francés para la compra de 50 helicópteros destinados a la Fuerza Aérea, 36 aviones Rafale (de la empresa Dassault) y para la construcción conjunta de un submarino de propulsión nuclear y cuatro más convencionales, por un valor que supera los diez millones de euros.<sup>104</sup> Por su parte, Chile ha negociado la compra de 24 cañones pesados de largo alcance, radares, armas medianas, munición y obuses autopropulsados a Estados Unidos<sup>105</sup> de igual forma, Los gobiernos de estos Estados han afirmado en varias oportunidades que no se trata de una carrera armamentista en la región, sino la modernización de sus fuerzas.

Existe también la Milicia Nacional Bolivariana, la cual está conformada por la Reserva y por la Milicia Territorial, y cuyo objetivo primordial es “complementar la Fuerza Armada Nacional para el cumplimiento de sus funciones, proporcionar reemplazos a sus unidades y otras actividades que se le asignen y participar en el desarrollo nacional y en la cooperación para el mantenimiento del orden interno.”<sup>106</sup>

El monopolio sobre los medios de comunicación en Venezuela es también evidente. La cancelación de la licencia de funcionamiento de RCTV, canal abiertamente opositor al gobierno del presidente Chavez en 2007 y la puesta en marcha del canal Telesur,

---

<sup>103</sup> “Controversia por compra de armamento por venezuela”, consultado en <http://redpublicacionpolitana.mforos.com/107906/4827561-controversia-por-compra-de-armamento-por-venezuela/>

<sup>104</sup> Diario ABC, “Brasil anuncia la mayor compra de armamento militar de su historia”, Septiembre 15 de 2009, en <http://www.abc.es/20090908/internacional-iberoamerica/brasil-anuncia-mayor-compra-20090908.html>

<sup>105</sup> Diario VmasV, “Chile realizará millonaria compra de armas a EEUU”, Julio 7 de 2009, en <http://www.vmasv.cl/nacionales/cronica/7010-chile-realizara-millonaria-compra-de-armas-a-estados-unidos.html>

<sup>106</sup> Para mayor información, consultar [http://www.milicianacional.mil.ve/reserva/index.php?option=com\\_content&task=view&id=15&Itemid=56](http://www.milicianacional.mil.ve/reserva/index.php?option=com_content&task=view&id=15&Itemid=56)

claramente chavista, muestra el interés del gobierno venezolano de controlar la información que su población obtiene del régimen.

Analizando esta situación, es observable que la Venezuela del presidente Hugo Chávez es una amenaza para la Seguridad Nacional colombiana. La conformación de milicias y un ejército reservista con entrenamiento militar, la compra de armamento liviano<sup>107</sup> y pesado y una doctrina claramente encaminada a la guerra asimétrica deben prender las alarmas colombianas frente a la “situación Chávez”.

Sumado a esto, deben tomarse con mucha atención las últimas declaraciones del presidente Hugo Chávez frente a la firma del acuerdo de cooperación en defensa entre Estados Unidos y Colombia que permite la utilización de siete bases colombianas por parte de militares estadounidenses. Este ha sido el nuevo “caballo de batalla” usado por el presidente Chávez para iniciar una nueva ofensiva verbal en contra de Colombia, la justificación para sus compras de material bélico y para la movilización de tropas a la frontera con Colombia, entre otras medidas.

En cuanto a este acuerdo de cooperación en defensa, debe clarificarse que si bien habrá presencia estadounidense en siete bases militares colombianas, la misma servirá exclusivamente para labores de apoyo e inteligencia para el desarrollo de acciones en la lucha contra las drogas y el terrorismo.

Así, los escenarios de guerra entre Colombia y Venezuela han dejado de ser un ejercicio netamente hipotético y académico para tornarse cada vez en una posible realidad. Para ello, Colombia debe tomar acciones reales para enfrentar esta nueva situación; algunas recomendaciones se harán en el próximo aparte.

---

<sup>107</sup> Fueron comprados también 100,000 fusiles *Kalashnikov* a Rusia. Manwaring, Max, “El nuevo maestro del ajedrez mágico: el verdadero Hugo Chavez y la guerra asimétrica”, op.cit. pág. 24.

#### iv. Colombia frente a la Venezuela chavista: recomendaciones a futuro

De acuerdo al comparativo realizado por la Red de Seguridad y Defensa de América Latina entre el presupuesto destinado para el sector Defensa en la región, Colombia en el 2008 aparece como el segundo país en la región en destinar su presupuesto para este sector, con \$6,004'957,107 USD, seguido únicamente por Brasil, con un presupuesto de \$26,202'709,813 USD. Por su parte, Venezuela reportó un presupuesto de \$3,351'756,259 USD y Ecuador \$1,691'776,803 USD, países que tiene un alto presupuesto asignado para este sector. Si se hace una comparación con respecto al Producto Interno Bruto, Colombia aparece en el segundo lugar, con su presupuesto en Defensa representando un 2.97% del PIB, antecedido por Ecuador con un presupuesto de 3.41% del PIB. La participación del presupuesto en Defensa de Brasil en su PIB es de 1.62% y de Venezuela es del 1%.<sup>108</sup> Debe tenerse en cuenta que estos comparativos no muestran las compras de armas y equipamiento realizado durante el 2009 por estos países, lo cual pone de manifiesto un mayor gasto en este sector.

En el caso colombiano, debe sumársele la cooperación militar que recibe el país gracias al Plan Colombia y al Plan Patriota, representada principalmente en helicópteros, inteligencia y entrenamiento al igual que el acuerdo militar celebrado a finales de 2009. Este es tal vez el principal mecanismo de disuasión que tiene Colombia en estos momentos. Si bien se ha dicho en numerosas ocasiones que estas bases son de uso exclusivo para cooperación en materia de narcotráfico en Colombia, para los demás países de la región, en especial Venezuela, han tomado este acuerdo como una preparación para una posible agresión o invasión por parte de Estados Unidos hacia ese país.

Debe tenerse en cuenta que el presupuesto de Defensa de Colombia se ha destinado principalmente a compra de armamento, equipos y entrenamiento para enfrentar al enemigo interno.

<sup>108</sup> Red de Seguridad y Defensa de América Latina, "Comparativo Presupuesto Sector Defensa 2008", en <http://atlas.resdal.org>

Esta situación, a pesar de sus obvias consecuencias en términos de muertes, bajo desarrollo económico, desplazamiento interno, entre otros, ha permitido el mejoramiento estratégico, operacional y táctico de las Fuerzas Armadas colombianas. Las tropas han tenido la necesidad de aprender y aplicar tácticas de guerra de guerrillas y de movimientos para poder contrarrestar al enemigo, Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - FARC, el Ejército de Liberación Nacional - ELN y las llamadas Bandas Criminales - BACRIM. Tal es el caso de las Fuerzas Especiales del Ejército colombiano, las cuales “son un elemento estratégico (...) que proporciona (...) la capacidad necesaria para realizar operaciones de guerra irregular en la profundidad del territorio enemigo y el propio ocupado.”<sup>109</sup>

Ahora, realizando un balance entre las Fuerzas Militares colombianas y venezolanas, se puede observar una gran disparidad tanto en tropa como en armamento. Por un lado, Colombia cuenta con un pie de fuerza casi 4 veces mayor que el venezolano, con un contingente de más de 250,000 hombres entre soldados, oficiales, infantes de marina y pilotos, mientras que Venezuela no cuenta con más de 60,000 hombres en sus filas.<sup>110</sup>

Sin embargo, en cuanto a componente terrestre, aéreo y naval, Colombia no se encuentra en la mejor posición. Con una Fuerza Aérea compuesta principalmente por aviones Tucano y Super Tucano, especialmente desarrolladas para combates ligeros y de contrainsurgencia, no están preparados para combates aire-aire,<sup>111</sup> y con aviones K-Fir repotenciados, no se encuentra capacidad de sostener una confrontación regular y aún menos de mantener combates en el aire. Esto, debido al gran potencial aéreo con que cuenta Venezuela, al contar en su haber 24 cazas Sukoi-30 de fabricación rusa, los cuales son considerados como unos de los mejores cazabombarderos del mundo. Con una velocidad de 2,500 Km/hora, pueden volar de Caracas a Bogotá en 20 minutos. De igual forma, están dotados con misiles aire-aire y aire-tierra con un alcance de 290 kilómetros y con bombas de 500 y 250 libras, al igual que con un sistema de radar que le permite seguir hasta 10 blancos y de identificar el más peligroso para ser atacado. Cuenta también con un sistema de

---

<sup>109</sup> Ejército Nacional de Colombia, <http://www.ejercito.mil.co/index.php?idcategoria=85>

<sup>110</sup> Revista Semana, “Hasta los dientes”, en *Revista Semana*, Septiembre 19 de 2009, <http://www.semana.com/noticias-nacion/hasta-dientes/128922.aspx>

<sup>111</sup> Para mayor información, consultar Hernández Douglas, “La FAC recibe aviones A-29B Super Tucano”, en <http://www.airpower.maxwell.af.mil/apjinternational/apj-s/2007/4tri07/hernandez.htm>

navegación por satélite que permite realizar operaciones bajo cualquier condición climática.<sup>112</sup>

En cuanto a la Armada, Colombia ha desarrollado en los últimos años unas nuevas tecnologías especiales para combates contrainsurgentes en los ríos nacionales, con las llamadas Nodrizas y los Elementos de Combate Fluvial (ECF), más conocidos como “pirañas”. Estas nodrizas están compuestas por plataformas blindadas “con capacidad de inteligencia técnica para el soporte de operaciones de asalto, seguridad y control de los ríos colombianos.”<sup>113</sup> Si posibles confrontaciones entre las dos Armadas se dieran en condiciones de guerra asimétrica, es posible una ventaja por parte de la Armada Nacional Colombiana. Sin embargo, si la confrontación se diera en términos regulares, las corbetas y fragatas colombianas se encuentran en desventaja por su capacidad de fuego y antigüedad.

Ambos países cuentan con submarinos, los cuales en el caso colombiano, tienen una función más de entrenamiento que de poder disuasivo pues su potencial real es muy bajo. Se encuentran en COTECMAR, astillero colombiano, en adecuaciones y repotenciación. Venezuela, por su parte, cuenta también con 2 submarinos, los cuales han sido modernizados. Fueron instalados, entre otros, un sistema de control e indicación de alarmas y “un sistema de control de snorkel e integración de la estación de radio, así como la investigación sobre tableros de arranque y convertidores estáticos a efectos de minimizar la dependencia tecnológica”<sup>114</sup>,

Así, debe haber una mayor inversión para el repotenciamiento de los elementos marítimos existentes, al igual que para la compra de nuevos con tecnología de punta que permita mayor maniobrabilidad en caso de confrontación marítima y fluvial. Esto, a su vez, ayudaría a reforzar la máxima de la Política de Seguridad Democrática de la administración Uribe: disuasión.

---

<sup>112</sup> Revista Semana, “Hasta los dientes”, op.cit.

<sup>113</sup> Armada Nacional, “Nueva nodriza fluvial ‘Teniente de Fragata Mario Villegas’”, en <http://www.armada.mil.co/?idcategoria=5786>

<sup>114</sup> Aviación Argentina, “La Armada venezolana concluye con éxito la modernización de uno de sus submarinos clase U-290, el Sábalo S-31”, en <http://www.aviacionargentina.net/foros/armadas.40/2894-venezuela-exito-modernizacion-submarino-u-290-a.html>

En cuanto al poder terrestre, Colombia no cuenta con un elemento fundamental dentro de toda política de disuasión: tanques. Las condiciones del terreno y la situación de violencia interna de Colombia no ha ameritado, hasta ahora, la adquisición de tanques para la defensa de la seguridad y defensa. Sin embargo, Venezuela cuenta con 92 nuevos tanques T-72 comprados a Rusia, los cuales tienen un gran poder de fuego tanto con misiles como con fusiles.<sup>115</sup>

Ya Colombia ha dado un primer paso importante frente a esta situación y es el documento escrito por la Dirección de Estudios Sectoriales del Ministerio de Defensa, y en el cual se hace un análisis de los retos y las amenazas para la Fuerza Pública en los años posteriores. En este análisis, se habla de “aspiraciones expansionistas ideológicas y territoriales”, pero no se habla de Venezuela en concreto.<sup>116</sup> De igual forma, pone de manifiesto la necesidad de fortalecer el aparato militar colombiano dado el fortalecimiento de sus vecinos en este ámbito. El documento cobra aún más importancia toda vez que establece la necesidad de compra de una serie de armamento y equipos para todas las Fuerzas al igual que para contrarrestar armas químicas y biológicas, equipos de vigilancia y alerta temprana para posibles ataques aéreos.

Es así que Colombia necesita incursionar no sólo en compra de nuevos armamentos disuasivos que le permitan una defensa real de su soberanía, sino en nuevos temas, como los Acuerdos de Cooperación Industrial y Social, *offsets*, los cuales permiten la apropiación de nuevas tecnologías y conocimientos de manera adecuada para el país.

## v. Conclusiones

Con el fin de la Guerra Fría, las tácticas de guerra han cambiado enormemente. Cada vez se desdibuja más la acción de los ejércitos regulares gracias al accionar irregular de las fuerzas enemigas. Tecnología e ideologías contrarias se unen para contrarrestar el poder

---

<sup>115</sup> Revista Semana, “Hasta los dientes”, op.cit.

<sup>116</sup> Noticiero CM&, “Si Colombia no compra armas, está expuesta a ataque extranjero, dice informe”, en <http://www.cmi.com.co/?ir=noticia&nota=38878&seccion=8>

dominante de Estados Unidos en la pasada década. Estos cambios no sólo se presentan en las superpotencia y potencias medias, sino también en lugares del globo que se encuentran en vías de desarrollo. Tal vez el mejor ejemplo de ello es el conflicto latente entre Colombia y Venezuela.

El bolivarianismo promulgado por el presidente Hugo Chávez busca penetrar todos los gobiernos de la región, buscando una unidad latinoamericana desconociendo así los gobiernos con ideologías contrarias. Esta idea representa una amenaza a la Seguridad Nacional colombiana en la medida en que esta “unidad” busca desestabilizar la región a través de una confrontación militar asimétrica y de cuarta generación. El fin es establecer gobiernos aliados del presidente Hugo Chavez para desarrollar su ideario bolivariano y tener el control y hacer un balance a Estados Unidos. El medio es la firma de alianzas con países catalogados como “terroristas” o “auspiciadores” del terrorismo, tales como Libia e Irán y desarrollando acciones con características de guerras asimétricas.

Las Fuerzas Armadas colombianas deben prepararse no sólo para combatir a las fuerzas insurgentes internas, sino también amenazas a su Seguridad Nacional externas. Se debe tener una estrategia de defensa de las fronteras nacionales que si bien existe en el papel, no existe en la realidad, por la misma complejidad del conflicto en el cual se encuentra inmersa Colombia. Esta estrategia debe ir acompañada del desarrollo de nuevas tecnologías, las cuales sólo podrán transferirse una vez se haya implementado una real política de cooperación industrial y social. Es un gran reto para próximos años, incluso décadas, pero es un paso que se ha de tomar, si se quiere seguir haciendo alarde de ser una democracia sin interrupciones y de ejercer la soberanía a lo largo y ancho del país.

## VI. ACUERDOS DE COOPERACION INDUSTRIAL Y SOCIAL *OFFSETS*: PERSPECTIVA ESTRATEGICA

### i. Introducción

La estrategia, tomada como aquellas acciones que se llevan a cabo para lograr un fin determinado, puede ser desarrollada de diversas maneras. Para que cualquier sector estatal funcione, debe tener una estrategia definida. Estas “estrategias sectoriales” se traslapan entre ellas, lo que permite una mirada comprensiva y amplia de una estrategia general estatal que permita el buen desarrollo de funciones fundamentales del Estado.

Así, el sector defensa se encuentra permeado por otros sectores tales como el de innovación y de desarrollo tecnológico, pues este permite el mejoramiento del sector al incluir temas de avances tecnológicos en los aspectos de la seguridad y defensa nacional.

Con el fin de unir el sector defensa con la ciencia y la tecnología, desde hace ya varios años se han comenzado a desarrollar acuerdos de cooperación entre países compradores de materiales e insumos de defensa y sus proveedores, con el fin de que exista una cierta retribución a las compras hechas. A nivel internacional, estos acuerdos de cooperación son conocidos como *offsets*. Esta retribución no es en dinero sino en especie. Así, el país comprador de un cierto bien relacionado con el sector defensa y seguridad recibirá a cambio de la compra, transferencia de tecnología, capacitación de personal, entre otros.

De tal manera, los acuerdos de cooperación industrial y social, conocidos como *offsets*, se constituyen como una herramienta fundamental para el desarrollo de nuevas tecnologías no sólo al interior del sector defensa sino en la sociedad general. Mediante la exigencia de los *offsets* se construye no sólo una cultura de la innovación y desarrollo tecnológico en el país, sino una política real para implementar nuevas tecnologías en el sector de la defensa y la seguridad nacional. Esto resulta vital al buscar la no dependencia de proveedores internacionales en cuanto a desarrollo de tecnologías y compra de equipos destinados a las fuerzas de mantenimiento del orden del Estado colombiano. Si bien este debe ser el fin

último de toda política de innovación y desarrollo tecnológico, en especial en temas de defensa y seguridad nacional, se debe estar consciente de los *gaps* existentes y debemos ir hacia la reducción de la dependencia internacional. Así, el desarrollo de una política real de acuerdos de cooperación industrial y social se constituye como una estrategia para la defensa de la institucionalidad y del Estado colombiano en sí mismo. De igual forma, aumenta la capacidad disuasiva del mismo y su Poder Nacional. Este tema resulta de gran importancia estratégica, toda vez que se encuentra incluido tanto en la Política de Seguridad Democrática como en la Política de Consolidación, como eje fundamental para la protección del Estado.

En un primer aparte, al ser un tema no del todo conocido por la opinión, se dará una definición de *offset* y se hará una explicación de su funcionamiento y cálculo, con el fin de entender el concepto. En segundo lugar, se mirará la aparición de los *offsets* en el contexto internacional, pasando a experiencias internacionales exitosas, que pueden ser ejemplo para Colombia. En tercer lugar, se estudiará la aparición de los Acuerdos de Cooperación Industrial y Social en el país, sus experiencias exitosas y la normatividad existente. En cuarto lugar, se mirarán las ventajas y limitantes de la aplicación de acuerdos *offsets*. Como conclusión, se darán recomendaciones generales sobre el futuro de la implementación de la política de cooperación industrial y social.

## ii. *Offsets*: Definición, tipología y cálculo

Los Acuerdos de Cooperación Industrial y Social, *offsets*, son “una práctica compensatoria industrial tecnológica y/o comercial, en ventas de gobierno a gobierno o comerciales, mediante las cuales se crea beneficio al comprador, como una condición para la comercialización de equipo, el cual generalmente debe ser intensivo en tecnología o capital.”<sup>117</sup> La compensación puede ser de tipo dada por transferencia de tecnología o acuerdo de coproducción, entre algunas, las cuales serán analizadas posteriormente en el presente ensayo. Los beneficios que recibe el comprador pueden estar relacionados directamente con el sector defensa y seguridad o pueden impactar sobre otros sectores de la

---

<sup>117</sup> Posada, Nhora Eugenia, et. Al., “*Offsets*: Aproximación teórica y experiencia internacional”, en Departamento Nacional de Planeación, *Archivos de Economía*, documento 176, febrero 7 de 2002, pág. 5.

economía, tales como la exportación de productos de difícil comercialización. Dentro de los beneficios que se pueden encontrar el acceder a nuevos conocimientos sobre ciertos sectores, promover modernización, aliviar déficits en balanza de pagos, entre otros.<sup>118</sup>

De igual forma, el *Defense Offsets Disclosure Act* (1999) establece que el *offset* es “el rango entero de beneficios industriales y comerciales otorgados a gobiernos extranjeros para inducir o condicionar la compra de bienes y servicios militares, incluidos beneficios como coproducción, producción bajo licencia, subcontratación, transferencia de tecnología, adquisiciones de bienes, asistencia técnica y financiera y *joint ventures*.”<sup>119</sup>

En términos sencillos, tal y como lo establece el documento CONPES 3522 del 9 de junio de 2008, mediante el cual se establecen los “lineamientos generales para la implementación de acuerdos de cooperación industrial y social *offsets* relacionados con adquisiciones en materia de defensa en Colombia”, es la compensación que un país comprador le exige a un contratista o proveedor extranjero como parte de las condiciones de la negociación de material relacionado con el sector Defensa y Seguridad.

Existen dos tipos de *offsets*: directos e indirectos. Los *offsets* directos son aquellos que tienen que ver directamente con la compra del bien transado. Por ejemplo, si un país comprar una nueva flota de aviones de combate, la empresa proveedora se compromete a transferir la tecnología necesaria para desarrollar partes del avión. Los *offsets* indirectos se refieren a aquellos que no están relacionados con el bien transado y que afectan a sectores diferentes al de Seguridad y Defensa. Por ejemplo, por la compra de tanques de guerra, el país proveedor se compromete a disminuir impuestos para *x* posición arancelaria.

En términos generales, se pueden encontrar tres modalidades de *offsets* directos: coproducción, subcontratación y transferencia tecnológica<sup>120</sup>. La **coproducción** consiste en que la empresa proveedora (vendedora) le otorga un contrato a otra empresa en el país comprador para que construya, ensamble o produzca ciertos artículos que serán usados para

---

<sup>118</sup> Posada, *ibid*, pág. 18.

<sup>119</sup> Citado por Vargas Vergnaud, Mauricio, “Una mirada económica a los acuerdos de *offsets* en el sector Defensa y Seguridad en Colombia, en Departamento Nacional de Planeación, *Archivos de Economía*, documento 248, marzo 19 de 2004, pág. 2.

<sup>120</sup> Documento Conpes 3522 del 9 de junio de 2008, pág. 5.

el bien original transado.<sup>121</sup> Esta coproducción también conocida como licenciamiento de producción, puede darse de diversas maneras:

1. Acuerdo entre gobiernos: el gobierno receptor puede recibir información técnica que le permitirá producir todo o parte de los artículos originarios del país proveedor.
2. Producción sobre licencia: es la posibilidad de producir un artículo con base en la transferencia de información técnica dada por el proveedor en el marco de un contrato comercial o entre empresas.
3. Producción subcontratada o ensamblaje: es la producción de algunas de las partes de un componente, pero no tiene incluida la licencia técnica.
4. Inversiones Directas: capital invertido.<sup>122</sup>

En cuanto a la **subcontratación**, es cuando una empresa localizada en el país comprador, tiene la posibilidad de construir partes del bien transado para que otra compañía los compre y comercialice. Por su parte, la **transferencia tecnológica**, es la que menor costo tiene para las partes, pero tal vez la más sensible para las mismas. Esta transferencia de tecnología puede verse representada en transferencia de *know-how*, en investigación y desarrollo, asistencia técnica y *joint ventures*.<sup>123</sup>

En cuanto a los *offsets* indirectos, se pueden establecer varios tipos de acuerdos. Entre ellos, la inversión en sectores civiles no relacionados con el bien transado es uno de los más comunes. De esta manera, se está invirtiendo en sectores que tal vez no tendrían mayores posibilidades de desarrollo.

Se encuentran también, en el marco de la compra de bienes, la *contra-compra*, o *counterpurchase*, el cual consiste en que el proveedor “se obliga a comprar o encontrar un comprador para productos del país importador por un valor y en un tiempo determinado”.<sup>124</sup> También se encuentra el *trueque simple*, o *barter*, en el que por una sola vez, se

---

<sup>121</sup> Vargas, op.cit., pág. 4.

<sup>122</sup> Posada, et.al., op'cit. Pág. 8.

<sup>123</sup> Alianza estratégica no permanente entre empresas que busca reducir el riesgo, dividiéndolo entre ambas partes.

<sup>124</sup> Posada, fbid. pág. 10

intercambia mercancía por mercancía o servicios preseleccionados. También, la *compensación en producto* o *buy back*, que consiste en que el proveedor “acepta recibir como la totalidad o parte de pago, productos fabricados en el país receptor asociados o no al equipo en venta.”<sup>125</sup>

Por último, y al igual que en los *offsets* indirectos, la transferencia de tecnologías es importante toda vez que se lleva hacia sectores que, por su baja productividad o rentabilidad, no tienen mayor inversión del sector privado.

Para poder determinar el valor de la compensación, del *offset*, se debe tener en cuenta un número, conocido como multiplicador, el cual es potestad de cada país instaurar, dependiendo de sus necesidades y prioridades. Entre más importancia tenga el bien transado, mayor será el multiplicador por lo que el valor del *offset* será mayor. Así, si un bien tiene valor de un millón de dólares, tiene un multiplicador alto dada su importancia para la seguridad nacional, ejemplo un 3, el valor total del *offset* será de tres millones de dólares.

Conociendo ya qué es un *offset*, su definición, su tipología y su cálculo, se puede hacer un recorrido por diferentes experiencias internacionales que mostrarán la importancia de los *offsets* en el desarrollo de una estrategia militar que blinde la Seguridad y Defensa Nacionales.

### **iii. Experiencias internacionales: Estudios de caso**

Países alrededor de todo el mundo tienen experiencias exitosas en el uso de *offsets*. De acuerdo al decimo segundo reporte del Departamento de Defensa al Congreso en 2007, sobre estos acuerdos, Inglaterra tenía al año 2006, 47 convenios de cooperación industrial y social, avaluados en más de diez mil millones de dólares. En segundo lugar, Grecia con 51 convenios avaluados en más de ocho mil millones de dólares. Canadá, por su parte, contaba con 28 acuerdos valorados en cuatro mil quinientos millones de dólares<sup>126</sup>.

---

<sup>125</sup> Posada, *ibid.* pág. 10

<sup>126</sup> Documento Conpes 3522, pág. 7.

Así, es posible tomar ejemplos de casi cualquier país del mundo. Sin embargo, resulta casi imposible no tomar en primer lugar el caso de los *offsets* en Estados Unidos. Es un referente obligatorio dado no sólo por que este país fue pionero en el desarrollo y uso de ellos, sino porque en la actualidad tiene una gran normatividad, limitante en algunos casos, para el uso de estos acuerdos de cooperación industrial y social.

El gobierno estadounidense exigió por primera vez una compensación o contraprestación a Alemania en 1961 “por el mantenimiento de las tropas norteamericanas en ese país, lo cual estaba generando problema de balanza de pagos”. Tal contraprestación resultó en la obligación de la compra por parte de Alemania de bienes estadounidenses por un valor del 80% “del monto total requerido para mantener las tropas allí estacionadas”.<sup>127</sup>

Durante la Guerra Fría, los *offsets* fueron mecanismos de política exterior para establecer alianzas con países occidentales con el fin de proveer sistemas de defensa compatibles con los estadounidenses. Una vez terminada la Guerra Fría, los *offsets* fueron usados como una forma de mantener una constante demanda por los bienes producidos por Estados Unidos. según Posada en su estudio de 2002, afirma que “en general, los *offsets*, son un factor necesario e importante en un ambiente de competencia creciente por un número decreciente de contratos de ventas en el exterior.”<sup>128</sup>

Sin embargo, para el Departamento de Defensa, el uso de *offsets* no siempre es ideal y tiene una política de no promocionar el uso de estos. Esto se debe a que el Departamento siente que la apropiación de *offsets* puede poner en riesgo la Seguridad Nacional, toda vez que se está transfiriendo tecnología para, por ejemplo, la producción de armas que pueden quedar en manos de grupos armados por fuera de la ley. De igual forma, considera que algunos *offsets* distorsionan el mercado y son económicamente ineficientes.<sup>129</sup>

---

<sup>127</sup> Vargas, op.cit. pág. 3.

<sup>128</sup> Posada, op.cit. pág. 8.

<sup>129</sup> TC. Frank S. Petty, “Defense Offsets: A Strategic Military Perspective”, disponible en [http://www.disam.dsca.mil/pubs/v.21\\_4/petty.pdf](http://www.disam.dsca.mil/pubs/v.21_4/petty.pdf), consultado el 18 de octubre de 2009.

A pesar de esta política, se han visto casos exitosos no sólo para Estados Unidos sino para otros, tanto de *offsets* directos como indirectos. En el año de 1995, Gran Bretaña adquirió helicópteros por un valor de cuatro mil millones de dólares a la empresa estadounidense McDonell Douglas. En la negociación, se estableció una línea de producción de los Apache en Gran Bretaña, al igual que los proveedores estadounidenses debían comprar equipo británico para los Apache por un valor trescientos cincuenta millones de dólares.

Por último, la compañía británica UK Westland obtendría el equivalente de novecientos cincuenta y cinco millones de dólares en contratos para mantenimiento de los Apache en todo el mundo.<sup>130</sup>

Como se puede observar, el país comprador no sólo tuvo beneficios militares, sino que este acuerdo le permitió ampliar sus exportaciones de servicios, generar nuevas fuentes de empleo y ampliar su industria militar general.

En cuanto *offsets* indirectos, existe también un ejemplo bastante interesante. El Reino de España compró en la década de los 90 a la empresa McDonell Douglas los caza F/A 18, aviones tácticos multi-misión. Como compensación, la empresa proveedora se comprometió a “comercializar alambre de acero, químicos, aceite de girasol, botes, productos de papel, zinc y mármol españoles en Estados Unidos.”<sup>131</sup> De igual forma, se publica un libro que promociona el turismo y se ayuda a establecer una franquicia de Domino’s Pizza en Barcelona.<sup>132</sup>

Resulta también interesante analizar el caso del Brasil, ya que gracias a los *offsets*, su industria militar ha crecido en gran medida. La Política de Compensación Industrial, Comercial y Tecnológica fue aprobada mediante la Resolución Normativa No. 764 de 2002 y la cual tiene como objetivo el de coordinar las actividades que involucran la utilización de

---

<sup>130</sup> Posada, op.cit., pág. 9.

<sup>131</sup> Posada, ibid, pág. 10.

<sup>132</sup> Posada, ibid, pág. 10

*offsets* en beneficio del desarrollo industrial, tecnológico y de comercio exterior de Base Industrial de la Defensa Brasileira.<sup>133</sup>

Si bien sólo hasta el año 2002 se comenzaron a reglamentar los *offsets* en Brasil, este país ha tenido una larga historia en el uso y desarrollo de nuevas tecnologías gracias a estos. Uno de los ejemplos más claros es del acuerdo entre la empresa Northrup Grumman y EMBRAER (Empresa Brasileira de Aeronáutica) en la década de los 70, cuando el entonces Ministerio de Aeronáutica compró 49 aviones F-5Y Tiger a esta empresa, exigiendo como compensación la coproducción del fuselaje de tales aviones. De tal manera, empleados de EMBRAER fueron entrenados especialmente por la Northrup Grumman. Dentro de los conocimientos adquiridos, se encuentra una capacitación más profunda en temas de ingeniería, en las áreas de soldaje metal-metal, materiales compuestos y uso de máquinas de control numérico.<sup>134</sup>

Gracias a esta transferencia de tecnologías y de conocimientos inicial, permitió a EMBRAER el desarrollo de nuevas aeronaves como el Bandeirante, el Xingu, el Brasilia y el ERJ-145, entre otros.<sup>135</sup> Estos y otros aviones han logrado posicionar la industria aeronáutica brasilera como una de las más fuertes del mundo; con la compra de los Super Tucano por parte de la Fuerza Aérea Colombiana en el año 2005 como respuesta a la necesidad de tener aviones tácticos para el conflicto armado interno, EMBRAER ofreció *offsets* a Colombia.

Habiendo visto las ventajas y desarrollos dados por la firma de acuerdos de cooperación industrial y social en algunos lugares del mundo, miraremos el desarrollo de los *offsets* en Colombia y su aplicación real.

---

<sup>133</sup> Ministerio da Defesa, “Política de Compensação Industrial, Comercial e Tecnológica”, en [https://www.defesa.gov.br/industria\\_defesa/index.php?page=offset](https://www.defesa.gov.br/industria_defesa/index.php?page=offset)

<sup>134</sup> Joel Fiengenbaum y Ricardo Rondinel, “Acuerdos *offset* de compensación comercial, industrial y tecnológica; un estudio del caso brasileño”, en *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, Número 68, 2006. Disponible en [www.eumed.net/coursecon/ecolat/](http://www.eumed.net/coursecon/ecolat/)

<sup>135</sup> Fiengenbaum, *ibid.*

#### iv. Los *offsets* en Colombia: normatividad, desarrollo y aplicación

Como se ha podido observar en los apartes anteriores, los acuerdos de cooperación industrial y social, *offsets*, no son temas nuevos a nivel internacional, a pesar de su reciente normalización a través de políticas estatales; Colombia no es una excepción. El país tuvo sus primeros acercamientos con los *offsets* en la década de los 80 con la compra de aviones K-Fir de Israel, pero no se concretaron proyectos específicos ni se tuvo una política de continuidad. En el año de 1974, las Fuerzas Armadas colombianas suscribieron un importante contrato con Israel para la compra de los fusiles Galil. En 1994, cuando Israel tomó la decisión de no continuar su fabricación, “Colombia asumió su producción gracias a un contrato de transferencia de tecnología”.<sup>136</sup> Así, hoy en día, Indumil es el único proveedor de este tipo de fusiles en el mundo, y está desarrollando tecnologías para la modernización de este armamento.<sup>137</sup>

Estas exitosas experiencias de décadas pasadas comenzaron a tener una gran visibilidad e importancia en los últimos años. Así, el documento Conpes 3293 de 2004 “autorización a la nación para contratar operaciones de crédito externo hasta por US\$234,156,000 o su equivalente en otras monedas para la reposición de los aviones de combate táctico de la Fuerza Aérea Colombiana”, estableció la necesidad de firmar un acuerdo *offset*.<sup>138</sup> Posteriormente, el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 estableció el compromiso del Gobierno Nacional para tener una “política de acuerdos de compensación aplicable a aquellos proyectos de inversión en equipo y armamento que requieran ser adquiridos en el exterior”.<sup>139</sup>

Con esas directivas iniciales, el documento Conpes 3460 de 2004, “Política de Consolidación de la Seguridad Democrática: fortalecimiento de las capacidades del sector”, se pone de manifiesto la necesidad de una política de cooperación industrial y social y se

<sup>136</sup> Fuerza Aérea Colombiana, “Galil, un fusil nacionalizado”, disponible en <http://www.fac.mil.co/?idcategoria=11239>, consultado el 19 de octubre de 2009.

<sup>137</sup> Revista Dinero, “Oportunidad dorada”, disponible en <http://www.dinero.com/noticias-negocios/oportunidad-dorada/56694.aspx>, consultado el 20 de octubre de 2009.

<sup>138</sup> Yaneht Giha, “La política de cooperación industrial y social – *offset* –” Ministerio de Defensa Nacional, 2009, disponible en [www.mindefensa.gov.co](http://www.mindefensa.gov.co), consultado el 19 de octubre de 2009.

<sup>139</sup> Dirección Nacional de Planeación, “Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 - Estado Comunitario: Desarrollo para Todos”.

exhorta al Ministerio de Defensa (MdD) para que sea éste quien diseñe una estrategia hacia la consecución de *offsets* en todos los proyectos donde sea posible obtenerlos.<sup>140</sup>

El 5 de julio de 2007, el MdD expidió la Directiva Ministerial No. 14 en la cual se fijaba la política ministerial de cooperación industrial y social *offset*; en ella, se fijan algunos lineamientos y objetivos que debe tener la política relacionada a los *offsets*. Posteriormente, el 4 de junio de 2008 se creó el Comité Técnico de Cooperación Industrial y Social como apoyo a la Comisión Nacional de Competitividad. Este Comité tiene como objetivo ser una “instancia de análisis de los proyectos *offset* de carácter civil para contribuir al desarrollo de la política de *offsets* en beneficio de la competitividad de la economía nacional y apoyar las políticas sociales de la nación.”<sup>141</sup> De igual forma, se expidió el Decreto 2474 de 2008 el cual reglamenta la Ley 1150 de 2007 de contratación estatal (modificatorio de la Ley 80 de 1993), con el fin de dar mayor claridad frente a la figura de los *offsets*.

Por último, el 9 de junio de 2008 se aprobó el Documento Conpes 3522 en el cual se establecen los “Lineamientos generales para la implementación de acuerdo de cooperación industrial y social –*offsets*- relacionados con adquisiciones en materia de defensa en Colombia”.

Este Documento establece tres objetivos generales de la Política de Cooperación Industrial y Social. El primero de ellos es el de obtener autosuficiencia en el ciclo de vida de los bienes adquiridos, especialmente en cuanto a su mantenimiento y entrenamiento. Se busca de esta forma, reducir la dependencia existente del exterior. Un segundo objetivo es el de obtener retornos industriales que permitan desarrollar asuntos de materiales y electrónica.

Uno de los puntos más importantes dados por el Documento, es el de establecer que los *offsets* no deben incidir sobre el contrato de compra mismo; es decir, lo que ha de importar es la compra del bien o servicio (de acuerdo a un estudio juicioso y detallado y de solventada su viabilidad y necesidad para la seguridad y defensa nacional) y no *offset*, pues este es un valor agregado a la compra.

<sup>140</sup> Documento Conpes 3522, op.cit. pág. 3.

<sup>141</sup> Documento Conpes 3522, ibid. pág. 4.

El Documento establece que el MdD será la autoridad gubernamental en temas de *offset* y da la potestad para que éste exija acuerdos *offset* a los proveedores extranjeros de equipos militares, sistemas de armas y servicios destinados a la defensa y seguridad nacional cuando la compra supere un millón de dólares o cuando se considere conveniente. Para el caso de bienes de carácter militar pero perecederos o de consumo, se exigirán *offsets* cuando la compra supere cinco millones de dólares. El Documento establece que, siendo potestad del MdD solicitar o no *offsets* de acuerdo a la naturaleza de la compra, será posible no solicitarlos cuando la compra sea por una sola vez; el análisis costo - beneficio no es atractivo para el país.

En cuanto a la valoración del *offset*, el Documento hace una división se hizo una división de acuerdo a las prioridades en materia de defensa y se establecieron cuatro categorías con multiplicadores diferentes. Así, la transferencia de conocimientos, tecnologías y know-how tienen la valoración más alta, seguido por inversiones en tangibles, negocios y/o pedidos y otros. Se busca, entonces, desarrollar el sector defensa a través de esta transferencia de conocimientos y tecnologías permitiendo así apropiarse de ellas y buscar respuestas a los grandes interrogantes y vacíos frente a tecnologías que aún tiene la industria militar colombiana.

De igual forma, el Documento Conpes establece cuatro criterios de elegibilidad de los proyectos a ser seleccionados: 1. Causalidad: debe haber un vínculo entre el acuerdo *offset*, la adquisición, el contratista extranjero y la ejecución de un proyecto específico de *offset*; 2. Adicionalidad: el proyecto debe tener actividades o negocios nuevos que amplíen futuras tecnologías, una mayor innovación, nuevos clientes o mercados y mayores ventas; 3. Sostenibilidad financiera y de gestión: deben ser proyectos a largo plazo y que puedan sostenerse por sí mismos; 4. Sostenibilidad ambiental: los proyectos deben cumplir con la normatividad ambiental vigente en Colombia.

Los acuerdos de cooperación industrial y social serán “legalizados” a través de convenios marco y convenios derivados. En el primero de ellos, se establecen las condiciones generales como el porcentaje de compensación, áreas de interés, actividades generales y

término de duración, entre otras consideraciones. Los convenios derivados se suscriben cada vez que un proyecto sea aprobado. En estos convenios derivados, se establecen las actividades específicas, presupuesto, cronograma, negocios, valoración, etc.

En la actualidad, se han firmado alrededor de veintinueve convenios para un total de mil doscientos cincuenta y siete millones de dólares en obligaciones *offset*. Esto repercutirá positivamente no sólo en la industria militar colombiana, sino también en empresas y nuevos empresarios nacionales que deseen participar de los proyectos provenientes de estos convenios. Algunas de las empresas con las cuales se han firmado estos convenios marco son: Bell Helicopters, CESSna, Motorola (Estados Unidos), Embraer (Brasil), Rosoboronexport (Rusia), Eads-Casa (España).<sup>142</sup>

En el caso de los convenios firmados con la empresa brasilera Embraer para la compra de 25 aviones tácticos de combate “Super Tucano”, por un valor de doscientos treinta y ocho millones de dólares, se presentó un proyecto para la modernización de los aviones T-27<sup>143</sup>, y en el cual habrá transferencia de tecnología, de *know-how*, capacitación de personal, asesoría en diferentes campos, certificaciones, licencia para comercialización, desarrollo de ingeniería de los aviones, asesoría en la exploración de mercados, entre otros puntos.<sup>144</sup> Mediante este proyecto, se espera que la Corporación de la Industria Aeronáutica de Colombia (CIAC) se convierta en el único taller autorizado en el mundo para la modernización de los aviones T-27.<sup>145</sup>

Otro de los proyectos ya aprobados y en funcionamiento es el presentado por DM Aircraft (EEUU) para la subcontratación de Sistemec Ltda, compañía colombiana metalmecánica la cual fabricará veinticuatro montajes para la instalación de las ametralladoras MK44 en los helicópteros HUEY II, operados por la FAC. La propuesta de esta compañía colombiana fue acogida dada la calidad de los montajes, sus costos 40% por debajo del valor que

---

<sup>142</sup> Yiha, op.cit.

<sup>143</sup> Conocidos también como “Tucanos” y tienen como objetivos misiones de entrenamiento básico, apoyo táctico y lucha antidrogas. Mayor información disponible en Embraer EMB-312 Tucano (T-27), <http://www.masterofthesky.com/aeronaves/tucano.htm>

<sup>144</sup> Andrés Escobar, “El sector defensa y seguridad apoya la estrategia de ciencia, tecnología e innovación del país”, Departamento Nacional de Planeación, febrero de 2009, presentación disponible en [www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co)

<sup>145</sup> Yiha, op.cit.

anteriormente pagaba DM en el extranjero y el cumplimiento en la entrega del producto. Por su parte, DM ayudó a Sistemec a desarrollar una estrategia de mercadeo agresiva a través de su participación en ferias internacionales y el desarrollo de una página web atractiva.<sup>146</sup>

Por último, existe un proyecto presentado por Eads-Casa (España) para creación de un organismo rector en Colombia que pueda “homologar y reglamentar todos los aviones que vuelan bajo certificación militar, siguiendo la experiencia española con el Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial – INTA.”<sup>147</sup> De igual forma, se brindará la asesoría necesaria para que la Fuerza Aérea Colombiana pueda diseñar un reglamento para consolidar doctrina en mantenimiento y aeronavegabilidad militar. Se espera la posibilidad de que miembros de la FAC participen de la Maestría en Certificación y Ensayos en Vuelo para Ingenieros (en España) y soporte técnico durante los 3 años siguientes a la aprobación del proyecto a través de visitas técnicas del personal del INTA de España.<sup>148</sup>

Si bien ya Colombia ha comenzado a tener un creciente interés frente a los acuerdos de cooperación industrial y social, se hace necesario dar algunas recomendaciones adicionales frente a estos temas, en especial desde la perspectiva militar estratégica. Para ello, se tomarán algunas consideraciones frente al desarrollo de este tipo de acuerdos desde la conveniencia nacional y las experiencias internacionales.

#### **v. El impacto de los *offsets*: Viabilidad estratégica y militar**

Antes de dar recomendaciones sobre la política de acuerdos de cooperación industrial y social, se hace necesario el análisis de los costos y beneficios que trae para el país comprador la suscripción de acuerdos *offsets*. Así, se mirarán desde una perspectiva colombiana, la viabilidad de la firma de este tipo de acuerdos, al igual que desde una perspectiva militar.

---

<sup>146</sup> Revista Dinero, “Oportunidad dorada”, op.cit.

<sup>147</sup> Yiha, op.cit.

<sup>148</sup> Yiha, ibid.

La Dirección de Finanzas del Ministerio de Defensa, después de un detallado análisis de la viabilidad de los *offsets* en Colombia de acuerdo a sus ventajas y limitaciones, dio una lista extensa de cada una de ellas. Así, dentro de las ventajas encontradas por el MdD se encuentran el aliviar el impacto de la salida de divisas, validar el gasto en defensa, aumentar el empleo, obtener transferencia de tecnología, promover la modernización de sectores militares y civiles y obtener la autosuficiencia en la producción y mantenimiento de ciertos bienes.<sup>149</sup> Al desarrollar proyectos que involucran no sólo empresas del sector defensa y seguridad sino también civiles, se está dando la oportunidad de que nuevas empresas desarrollen nuevas tecnologías y amplíen su campo de acción. De esta forma, y como se vio en el caso de Sistemec Ltda, se están generando nuevos empleos. Pero tal vez el beneficio principal se da en la obtención de la autosuficiencia en la producción y mantenimiento de bienes del sector defensa y seguridad.

Es aquí donde radica el punto más importante de los *offsets*. Para que un país pueda controlar de forma adecuada sus fronteras y su población, debe tener autonomía y autosuficiencia sobre su sector de defensa y seguridad. El hecho de estar atado a la tecnología de otros países puede poner en riesgo su propia Seguridad Nacional, en la medida en que existe la posibilidad de no tener “secretos” en términos de tecnología militar.

De igual forma, la autosuficiencia para el mantenimiento de sus equipos militares y la producción de bienes perecederos (por ejemplo, munición) es bastante importante. Uno de los interrogantes que existen en la actualidad es la continuidad de muchas de las acciones realizadas en el marco del Plan Colombia. Gran parte de estos recursos están destinados hacia la logística de las Fuerzas, incluido el mantenimiento, por ejemplo, de las aeronaves. Una vez termine el interés del gobierno y congreso estadounidense hacia el Plan y se recorten recursos o simplemente se acabe con el Plan, ¿qué pasará con estos

---

<sup>149</sup> Ministerio de Defensa Nacional, “Offsets”, disponible en [www.mindefensa.gov.co/descargas2/anexos/5351\\_Offsets.pdf](http://www.mindefensa.gov.co/descargas2/anexos/5351_Offsets.pdf)

temas? Debe entonces implementarse un plan de contingencia y de innovación y de desarrollo tecnológico que permita cubrir estos posibles vacíos.

En cuanto a las limitaciones encontradas por el MdD, se encuentran la restricción a la libertad de acción para negociar proyectos, pues se presentan proyectos muchas veces con condiciones exactas que no todas las empresas pueden cumplir. De igual forma, en muchas ocasiones, para asumir los *offsets*, se requiere de nuevas inversiones que ni el Estado ni la academia ni el empresariado están dispuestos (o tienen la voluntad o el capital) de asumir.<sup>150</sup> De igual forma, muchas veces las expectativas de los *offsets* van más allá de la realidad<sup>151</sup> y quedan proyectos sin ejecutar. Esto hace que el concepto se desdibuje y se torne como un costo de transacción adicional a la compra, elevando su valor final.

Desde una perspectiva estadounidense, como proveedor mundial de bienes bélicos, los *offsets* se han convertido en una estrategia importante para fortalecer su red mundial de aliados. Los negocios estadounidenses se concentran principalmente en la venta de armas y otro material bélico hacia otros países, pero gracias a los *offsets*, se ofrece el entrenamiento necesario para el uso de estos, al igual que la coproducción de armamento y vehículos terrestres y aéreos. De esta forma, Estados Unidos ha logrado que una gran cantidad de países tengan acceso a sus tecnologías y, en caso de tener fallas o demoras en la producción de estos bienes en el caso de una guerra, por ejemplo, tienen acceso a sus “filiales” a nivel global. Tal es el caso de que gracias a las ventas de los aviones F-16 a diferentes países, Estados Unidos puede hacer uso de las fábricas existentes a lo largo y ancho del globo para su producción.<sup>152</sup>

Una de las grandes preocupaciones estadounidenses frente a los *offsets* se centra en la proliferación de armas pequeñas y ligeras, minas antipersona y armas de destrucción masiva. Se considera que a través de las ventas, la coproducción y la transferencia

---

<sup>150</sup> Ministerio de Defensa “Offsets”, op.cit.

<sup>151</sup> Ministerio de Defensa, “Política de Cooperación Industrial y Social – *offset* del MDN- Presentación realizada en marzo de 2008. Disponible en [http://www.mindefensa.gov.co/descargas2/anexos/6807\\_Reunion\\_Acuerdos\\_de\\_Compensacion\\_Industrial\\_y\\_Social.pdf](http://www.mindefensa.gov.co/descargas2/anexos/6807_Reunion_Acuerdos_de_Compensacion_Industrial_y_Social.pdf)

<sup>152</sup> TC. Petty, op.cit. pág. 74.

tecnológica, la producción de armas a nivel mundial ha aumentado considerablemente, muchas veces terminando en las manos de un adversario que podría poner en riesgo la Seguridad Nacional estadounidense.<sup>153</sup>

Este punto ha de tenerse muy en cuenta en el caso colombiano, toda vez que en el caso de los fusiles Galil, Colombia se ha convertido en un importante productor de este armamento, al igual que re-potenciador. Ha de tenerse un gran control sobre la tecnología desarrollada en este contexto con el fin de evitar que termine en manos de grupos armados ilegales, que pueden usarla en desarrollo de sus propias tecnologías en detrimento de las acciones realizadas por las Fuerzas Militares.

Por último, un tema que han desarrollado con gran énfasis es el tema de la transferencia de tecnología. Si bien tienen sus reservas frente a esta transferencia (por las razones dadas anteriormente), el hecho de negarse a dar esta transferencia tecnológica puede poner en riesgo sus ventas y, en últimas, poner en riesgo su red de aliados militares. Como ejemplo, puede tomarse el caso de la negociación entre Lockheed Martin y Emiratos Árabes para la venta de aviones F-16 y material relacionado por un valor de siete mil millones de dólares. Los Emiratos Árabes exigían como compensación que los códigos del software de programación pudieran ser modificados, con el fin de instalar posibilidades de acciones contra el ejército estadounidense. Al negarse a entregar estos códigos, Emiratos Árabes reinició las negociaciones con proveedores franceses, perdiendo así esta posibilidad de venta.

Así, teniendo en cuenta estas consideraciones finales, pueden sacarse importantes conclusiones que serán, en últimas, recomendaciones para el Gobierno Nacional frente a su política de cooperación industrial y social.

## **vi. Recomendaciones finales**

El Documento Conpes 3522 de 2008 ha establecido los lineamientos generales para la implementación de una política adecuada de cooperación industrial y social relacionados

---

<sup>153</sup> TC. Petty, *ibid*, pág. 73.

con adquisiciones en materia de defensa en Colombia. En ella, se establecen todas las condiciones que han de tenerse para que los proyectos que surjan luego de la suscripción de convenios de cooperación industrial tengan un real impacto sobre la industria militar y diversos sectores de la economía nacional. Sin embargo, debe tenerse siempre como norte el fortalecimiento y mantenimiento de las capacidades militares y disuasivas de las Fuerzas Armadas colombianas

Estos acuerdos de cooperación industrial y social *-offsets-* son una herramienta fundamental dentro de toda estrategia nacional para desarrollar la industria militar y construir así una capacidad disuasiva importante. Resulta también importante para Colombia, ya que la tecnología transferida y la posibilidad de producir armamento y equipos para la eventual autosuficiencia de material bélico debe constituir una prioridad estratégica para continuar con el proceso de consolidación de la presencia estatal en todo el territorio nacional.

De tal forma, la política, además de su alto componente de innovación y desarrollo tecnológico, debe contener los lineamientos básicos de los planes estratégicos del Ministerio de Defensa y de la Política de Defensa y Seguridad Nacional.

Los lineamientos dados por el Documento Conpes dan norte como un país receptor de proyectos de cooperación industrial y social. Esto se debe a la novedad del tema y al gran vacío y desconocimiento existente en la actualidad frente al él. Sin embargo, se hace necesario adelantarse a los hechos, y establecer también cuáles serían los lineamientos una vez Colombia haya fortalecido su industria militar y se convierta en exportador de bienes de defensa y seguridad. Así, debe tenerse un gran cuidado al establecer derechos de propiedad intelectual y la interoperabilidad entre diferentes sectores económicos.

Dados los grandes recursos que se encuentran involucrados en todos los negocios relacionados con el sector, deben establecerse mecanismos más claros de control, al igual que definir acciones reales frente a la posibilidad de que personas al interior del MdD interfieran sobre los contratos teniendo como base los *offsets*. En el Documento actual se

establece que la compra no debe ir determinada a los acuerdos de compensación, sin embargo, no existen mecanismos claros para evitar que esto realmente ocurra.

Por último, deben incluirse entidades del Estado adicionales que estén desarrollando proyectos de innovación y desarrollo tecnológico importantes para Colombia. Si bien ya está incluido Colciencias, el Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA – está hoy en día a la vanguardia en la formulación de proyectos de innovación y desarrollo tecnológico. Así, es hoy un aliado fundamental para el desarrollo de proyectos tales como el fortalecimiento del Astillero en Cartagena y el desarrollo de nuevas tecnologías gracias al énfasis que el SENA está dando a tecnologías tales como KPO, BPO, nanotecnología, entre otras. De esta forma, podrían desarrollarse proyectos que impacten no sólo el sector defensa y seguridad *per se*, sino también todo el conjunto de la sociedad

## VII . CONCLUSIONES

Amenazas a la Seguridad Nacional de un Estado siempre existirán dada la misma naturaleza de supervivencia de los Estados. Sin embargo, estas amenazas provenientes del interior o del exterior del Estado han de ser neutralizadas no sólo a través de medidas militares, con acciones que intenten ser incluyentes a todos los aspectos de la sociedad.

Colombia, dadas sus condiciones de violencia interna, es uno de los Estados más vulnerables en la región, a pesar de sus propias fortalezas. El conflicto en el cual se encuentra inmersa desde hace más de cuarenta años, ha permitido que sus fuerzas militares y policiales sean unas de las mejores preparadas del mundo para el combate a amenazas internas, amenazas ya neutralizadas por otros Estados gracias, en parte, a que se encontraban relacionadas con los conflictos de baja intensidad, tan comunes durante la Guerra Fría. Sin embargo, en Colombia esta situación no se dio, gracias a que los movimientos guerrilleros que surgieron como respuesta a necesidades sociales de la época y que fueron alimentándose gracias a los “aires de revolución” socialista, se mezclaron con mercados ilegales como los de las drogas, tráfico ilegal de armas, secuestro, entre otras.

Esta vulnerabilidad se ve aún más presente cuando se analiza la situación interna y se compara con la externa. La Fuerza Pública colombiana tiene todas las capacidades tanto humanas como en armamento para superar la amenaza interna. Sin embargo frente a una amenaza externa, esta situación no es comparable; en el caso hipotético de un conflicto regular contra algún otro Estado, Colombia no estaría en las mismas capacidades de respuesta y protección a su población civil. Así, el presente trabajo ha recogido algunas de las amenazas externas que Colombia deberá afrontar en los próximos años, a partir de una nueva relación geopolítica y llevando a la necesidad del desarrollo de la capacidad tecnológica del sector defensa.

La nueva situación geopolítica gracias al ascenso chino ha cambiado las relaciones internacionales. China ha ingresado con mayor fuerza en el espectro geopolítico latinoamericano gracias no sólo a su poderío militar (y su colaboración las fuerzas armadas

venezolanas), sino con su impresionante maquinaria económica. Estados Unidos, por su parte, está asomándose a una salida de la recesión más fuerte desde la 1929 y está retomando nuevamente las riendas de su economía. Esta situación plantea la necesidad de que países dependientes de Estados Unidos en términos tanto económicos como militares replanteen su estrategia hacia el mundo. Colombia, uno de los principales beneficiados por sus relaciones con Estados Unidos, gracias a acuerdos comerciales y de cooperación militar, deben tener en cuenta que esta relación no será para siempre y debe desarrollar no sólo nuevas alianzas internacionales sino deben dar un “empujón” al desarrollo tecnológico y de innovación al interior.

Una vez hecho el análisis de la situación geopolítica del momento, se puede hacer un barrido amplio por algunas de las amenazas que tiene Colombia, las cuales pueden ser incluso, producto del mismo conflicto interno. El problema mundial del tráfico ilegal de armas es uno que no es posible controlar si no se toman medidas internas y si no hay una sinergia entre la Fuerza Pública colombiana, las autoridades mundiales y una normatividad tanto interna como externada fuerte, sumada a una sistema de justicia realmente idóneo.

Este problema del tráfico de armas, no sólo aumenta la vulnerabilidad del Estado colombiano frente a su principal amenaza interna, la guerrilla y el paramilitarismo, sino que aumenta los niveles de violencia urbana y pone en riesgo la Seguridad Ciudadana. Pero esto no es todo, la traspasar las fronteras, se inicia un proceso de conexión entre actores ilegales nacionales con grupos criminales organizados en el exterior, poniendo no sólo en riesgo la seguridad nacional, sino también la seguridad regional y la hemisférica.

Este tráfico ilegal alimenta y se ve alimentado por vecinos que ven en las guerrillas unos aliados importantes para continuar con el proceso de ideologización en la región. Esto supone el fortalecimiento de ejércitos extranjeros que pueden representar una fuerte amenaza a la Seguridad Nacional colombiana. Debe tenerse en cuenta que, ejércitos como el venezolano, se están preparando para una guerra de carácter irregular, desestabilizando así la frontera con Colombia y, en mayor medida, la seguridad regional del hemisferio.

Colombia, entonces, debe prepararse para afrontar esta nueva amenaza, tomando como principal fortaleza la experiencia acumulada en los últimos años en la guerra contra los grupos armados ilegales. Debe, de igual forma, buscar maneras para “independizarse” de los recursos provenientes de convenios de cooperación, en primer lugar, por su posición ya no de receptor de cooperación internacional como tal, sino de aliado de países desarrollados. Estos recursos no serán eternos y dependen en gran medida de la disposición política de los convalidantes, los cuales en cualquier momento pueden suspender esta cooperación. Así, Colombia debe desarrollar por su propia cuenta, un sistema de innovación y desarrollo tecnológico que le permita estar a la vanguardia regional para el desarrollo de nuevas tecnologías que le permitan fortalecerse a nivel interno y externo y así tener una verdadera capacidad disuasiva.

Este desarrollo tecnológico es relativamente nuevo en Colombia y hace todavía falta una mayor normatividad y entendimiento de la situación para así desarrollar una política real de transferencia de tecnologías y conocimientos para el sector defensa.

De igual forma, debe haber participación por parte de la población civil para el desarrollo de las políticas tanto de Seguridad y Defensa Nacionales como de Seguridad Ciudadana. Las necesidades del sector defensa deben construirse a partir de las demandas de seguridad de la población, al igual que con los análisis estratégicos realizados por las Fuerzas pertinentes.

El camino a seguir es aún largo; se debe crear una conciencia de la importancia del sector defensa en Colombia. Debe fortalecerse la Policía Nacional para el mantenimiento de la seguridad interna, y así, dedicar a las Fuerzas Armadas a la protección de la Soberanía Nacional.

## VIII . BIBLIOGRAFIA

1. <sup>1</sup>Diario La República, *Montesinos recibe pena de 20 años de cárcel por tráfico de armas*, en: <http://www.larepublica.com.pe/content/view/124588/483/>
2. <sup>1</sup> Fuerza Aérea Colombiana, *Armas para las FARC se trafican desde Perú, desde la época de Montesinos, afirma fiscal de ese país*, en [http://www.fac.mil.co/index.php?idcategoria=19329&facmil\\_2007=32ca052dd0fbbfa6fb81d724a4818b10](http://www.fac.mil.co/index.php?idcategoria=19329&facmil_2007=32ca052dd0fbbfa6fb81d724a4818b10)
3. <sup>1</sup> León-Escribano Carmen Rosa, *Armas pequeñas y desarrollo en sociedades post-conflicto*, Red Centroamericana para la Construcción de la paz y la seguridad humana, Guatemala, 2006
4. <sup>1</sup> León-Escribano Carmen Rosa, *El problema de las armas ilegales en sociedades post-conflicto: el caso de Centroamérica*, en: <http://scm.oas.org/pdfs/2006/CP15645.ppt>
5. Acero Velásquez, Hugo. *Gestión de la convivencia y la seguridad ciudadana*. Escuela Superior de Guerra. Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales, 1er semestre de 2009
6. Alcaldía de Medellín Programa Paz y Reconciliación. . En <http://habitat.aq.upm.es/bpal/onu06/bp0882.html>
7. Alcaldía de Medellín. Plan de Desarrollo 2003-2007 “Medellin compromiso de toda la ciudadanía.
8. Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría de Gobierno. Para mayor información, consultar <http://www.gobiernobogota.gov.co/content/view/45/167/>
9. Andrés Escobar, “El sector defensa y seguridad apoya la estrategia de ciencia, tecnología e innovación del país”, Departamento Nacional de Planeación, febrero de 2009, presentación disponible en [www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co)
10. Banco Mundial, “The making of the East Asia miracle”, en *World Bank Policy Research Bulletin*, Vol. 4, Num. 4, Agosto-Octubre 1993, en <http://www.worldbank.org/html/dec/Publications/Bulletins/PRBvol4no4.html>, consultado el 23 de febrero de 2009.

11. BBC Mundo, *Colombia: complejo tráfico de armas*, en:  
[http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin\\_america/newsid\\_1954000/1954371.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_1954000/1954371.stm)
12. Bello Montes, Catalina, “Posconflicto y desmovilización: Comparativo de las experiencias en Colombia, Camboya y El Salvador”, en *Revista Criminalidad*, No. 48, 2005
13. Berdal, Mats, “Disarmament and Demobilisation After Civil Wars”, *Adelphi Papers*, 303, Londres,: The International Institute for Strategic Studies, 1996
14. Cámara de Comercio de Bogotá. Encuesta de percepción y victimización en Bogotá. Abril de 2008. Disponible en [http://camara.ccb.org.co/documentos/2456\\_P-Encuesta\\_Bogota\\_Dic\\_2007\\_-\\_PRENSA\).pdf](http://camara.ccb.org.co/documentos/2456_P-Encuesta_Bogota_Dic_2007_-_PRENSA).pdf)
15. Casa Blanca, *Presidents of the United States of America*, consultado el 24 de febrero de 2008 en <http://www.whitehouse.gov/about/presidents/williamjclinton/>
16. Ceballos, Carlos, *La superación de la Doctrina de Seguridad Nacional*, en <http://www.polodemocratico.net/La-superacion-de-la-Doctrina-de>
17. Colombia Internacional, , *Es deseable el ingreso de Colombia a APEC?*, Policy Paper No. 17, disponible en <http://www.colombiainternacional.org/Doc%20PDF/Policy%20paper-17-col.pdf> consultado el 22 de febrero de 2009
18. Colombia Internacional, *¿Qué podemos hacer cuando China despierte?*, Policy Paper No. 24, en <http://www.colombiainternacional.org/Doc%20PDF/Policy-paper-24.pdf>, consultado el 23 de febrero de 2009
19. Concejo de Bogotá. Acuerdo No. 308 de 2008
20. Consejo Nacional de Seguridad Pública. “Elementos Básicos para una Estrategia de Seguridad Pública”. El Salvador, septiembre de 1996. Disponible en <http://www.cnsp.gob.sv/documentos.htm>
21. Del Mar, Matilde. “Acerca de la desmovilización del Bloque Cacique Nutibara en Medellín.” En <http://www.prensarural.org/matilde20031125.htm><http://www.prensarural.org/matilde20031125.htm> consultado el 1 de junio de 2009
22. Delage, Fernando, “La nueva geopolítica asiática”, Casa Asia, Madrid, pág. 15

23. Dirección Nacional de Planeación, “Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 - Estado Comunitario: Desarrollo para Todos”.
24. Documento Conpes 3522 del 9 de junio de 2008, “Lineamientos generales para la implementación de acuerdos de cooperación industrial y social –*offsets* – relacionados con adquisiciones en materia de defensa en Colombia”.
25. Duarte, Roberto Eleuterio, *La globalización y el riesgo del crimen organizado internacional*, en: <http://www.enee.ser2000.org.ar/ponenciasiv/duarte.htm>
26. Equipo Desarme, *Desde el mercado legal hacia el mercado ilegal*, en: [http://www.desarme.org/publique/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?inford=93&sid=9&UserActiveTemplate=\\_desarme\\_es2](http://www.desarme.org/publique/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?inford=93&sid=9&UserActiveTemplate=_desarme_es2)
27. Escuela Superior de Guerra, Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales, *Syllabus Seguridad Global, Regional y Geopolítica*,
28. Espinoza, Ana Yancy, *Sociedad civil y proliferación de armas pequeñas y livianas en Centroamérica*, en <http://www.comunidadessegura.org/?q=es/node/23263/print>
29. Fuerza Aérea Colombiana, “Galil, un fusil nacionalizado”, disponible en <http://www.fac.mil.co/?idcategoria=11239>, consultado el 19 de octubre de 2009
30. Gleichamnn, Colin, et. al. “Desarme, Desmovilización y Reintegración: Guía Teórica y Práctica”, GTZ, FSS, PPC, FHS, Frankfurt, Alemania, 2004
31. Goldenberg, Suzanne, *Iraq, my biggest regret, Bush admits*, The Guardian, Diciembre 2 de 2008, en <http://www.guardian.co.uk/world/2008/dec/02/george-bush-iraq-interview> consultado el 25 de febrero de 2008
32. Gr. (R) Cuadra Lacayo, Joaquín, “Nicaragua: From War to Peace”, en *Military Review*, Noviembre-Diciembre, 2004, disponible en <http://usacac.leavenworth.army.mil/CAC/milreview/download/English/NovDec04/cuadra.pdf>, consultado el 27 de julio de 2009
33. Grau, Anna, “La crisis económica sustituye a Al Qaeda como gran amenaza contra Estados Unidos” en *ABC*, Febrero 13 de 2009, en <http://www.abc.es/20090213/internacional-estados-unidos/crisis-economica-sustituye-qaida-20090213.html>, consultado el 24 de febrero de 2009

34. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, “La seguridad ciudadana en Centroamérica: Diagnósticos sobre a situación”, Costa Rica, 2000
35. Instituto Popular de Capacitación. “Medellín abre debate sobre futuro del proceso de reinserción de las AUC”. Medellín. Septiembre 4 de 2008. Disponible en <http://reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900sid/YSAR-7J6QVP?OpenDocument>. Consultado el 8 de junio de 2009.
36. Joel Fiegenbaum y Ricardo Rondinel, “Acuerdos *offset* de compensación comercial, industrial y tecnológica; un estudio del caso brasileño”, en Observatorio de la Economía Latinoamericana, Número 68, 2006. Disponible en [www.eumed.net/cursecon/ecolat/](http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/)
37. Junta de Inteligencia Conjunta -JIC -, *Estimación de los ingresos y egresos de las FARC durante 2003 basados en información de inteligencia recolectada por las agencias del Estado*, Bogotá, febrero de 2005, en [http://www.mindefensa.gov.co/descargas/Documentos\\_Home/Finanzas%20de%20las%20Farc.pdf](http://www.mindefensa.gov.co/descargas/Documentos_Home/Finanzas%20de%20las%20Farc.pdf)
38. <sup>1</sup>Lopez Restrepo, Andrés, “Narcotráfico, ilegalidad y conflicto en Colombia”, en: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales IEPRI, *Nuestra guerra sin nombre, transformaciones del conflicto en Colombia*, Grupo Editorial Norma, Bogotá, 2007
39. Medellín Cómo Vamos. *Cómo vamos en seguridad*. P. 19. Disponible en [http://www.medellincomovamos.org/como\\_vamos\\_en/temas.php?id=16](http://www.medellincomovamos.org/como_vamos_en/temas.php?id=16).
40. Miller Center of Public Affairs, University of Virginia, *Bill Clinton: Impact and Legacy*, en <http://millercenter.org/academic/americanpresident/clinton/essays/biography/9>, consultado el 24 de febrero de 2009.
41. Ministerio da Defesa do Brasil, “Política de Compensacao Industrial, Comercial e Tecnológica”, en [https://www.defesa.gov.br/industria\\_defesa/index.php?page=offset](https://www.defesa.gov.br/industria_defesa/index.php?page=offset)
42. Ministerio de Defensa Nacional, “Offsets”, disponible en [www.mindefensa.gov.co/descargas2/anexos/5351\\_Offsets.pdf](http://www.mindefensa.gov.co/descargas2/anexos/5351_Offsets.pdf)

43. Ministerio de Defensa, “Política de Cooperación Industrial y Social – *offset* del MDN- Presentación realizada en marzo de 2008. Disponible en [http://www.mindefensa.gov.co/descargas2/anexos/6807\\_Reunion\\_Acuerdos\\_de\\_Compensacion\\_Industrial\\_y\\_Social.pdf](http://www.mindefensa.gov.co/descargas2/anexos/6807_Reunion_Acuerdos_de_Compensacion_Industrial_y_Social.pdf).
44. Ministerio de Relaciones Exteriores, “Colombia en la Cuenca del Pacífico”, en [http://www.cancilleria.gov.co/wps/portal/!ut/p/.cmd/cs/.ce/7\\_0\\_A/.s/7\\_0\\_1V2/ th/J\\_0\\_S6/ s.7\\_0\\_A/7\\_0\\_1QK/ s.7\\_0\\_A/7\\_0\\_1V2](http://www.cancilleria.gov.co/wps/portal/!ut/p/.cmd/cs/.ce/7_0_A/.s/7_0_1V2/ th/J_0_S6/ s.7_0_A/7_0_1QK/ s.7_0_A/7_0_1V2), consultado el 25 de febrero de 2009
45. Noreña Betancur, Hermman Eduardo. Los paramilitares en Medellín: la desmovilización del Bloque Cacique Nutibara, un estudio de caso. Trabajo de Grado. Universidad de Antioquia, Instituto de Estudios Políticos, Maestría en Ciencia Política. Medellín, 2007
46. Observatorio Centroamericano sobre Violencia. Número de víctimas y tasas de homicidios dolosos en El Salvador (1999-2006). Disponible en [http://www.ocavi.com/docs\\_files/file\\_386.pdf](http://www.ocavi.com/docs_files/file_386.pdf)
47. Observatorio Centroamericano sobre Violencia. Reporte de las pandillas. Disponible en [http://www.ocavi.com/docs\\_files/file\\_423.pdf](http://www.ocavi.com/docs_files/file_423.pdf)
48. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen (UNODC), 2007, *Violencia, crimen y tráfico ilegal de armas en Colombia*
49. Oficina del Alto Comisionado para la Paz . “Acuerdo de paz entre el Gobierno Nacional y los reincorporados del Bloque Cacique Nutibara de las Autodefensas Unidas de Colombia – AUC”. En: [http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/bl\\_nutibara/dic\\_10\\_03.htm](http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/bl_nutibara/dic_10_03.htm)
50. Oficina del Alto Comisionado para la Paz. “Acuerdo de Santa Fe de Ralito para contribuir a la paz de Colombia.” En: [http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/acuerdos/acuerdos\\_t/jul\\_15\\_03.htm](http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/acuerdos/acuerdos_t/jul_15_03.htm)
51. Olano, Carlos Andrés, “Reinserción y Reintegración en Bogotá: Hacia una política de seguridad ciudadana”, Escuela Superior de Guerra, Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales, junio de 2009.

52. Organización de Estados Americanos, *Declaración sobre seguridad en las Américas*, octubre de 2003, en:  
[http://www.oas.org/documents/spa/DeclaracionSecurity\\_102803.asp](http://www.oas.org/documents/spa/DeclaracionSecurity_102803.asp)
53. Posada, Nhora Eugenia, et. Al., “Offsets: Aproximación teórica y experiencia internacional”, en Departamento Nacional de Planeación, *Archivos de Economía*, documento 176, febrero 7 de 2002
54. Presidencia de la República y Ministerio de Defensa Nacional, *Política de Defensa y Seguridad Democrática, 2003*
55. Protocolo de Managua sobre el Desarme, disponible en  
<http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/65/indexar.php?c=Revista+No+01>
56. Resa Nestares, Carlos, *Crimen organizado internacional: definición, causas y consecuencias*, en [www.uam.es/personal\\_pdi/economicas/cresa/text11.html](http://www.uam.es/personal_pdi/economicas/cresa/text11.html)
57. Revista Dinero, “Oportunidad dorada”, disponible en  
<http://www.dinero.com/noticias-negocios/oportunidad-dorada/56694.aspx>, consultado el 20 de octubre de 2009
58. Sachs, Jeffrey, “El declive de Estados Unidos”, en  
<http://www.perspectivaciudadana.com/contenido.php?itemid=6634>, consultado el 23 de febrero de 2009
59. Sanam Naraghi Anerlini y Camille Pampell Conaway, “Desarme, Desmovilización y Reintegración” disponible en  
[www.reintegracion.gov.co/alta.../Desarme\\_desmovilizacion.pdf](http://www.reintegracion.gov.co/alta.../Desarme_desmovilizacion.pdf)
60. Secretaría de Gobierno Distrital. Programa de atención al proceso de desmovilización y reintegración en Bogotá. Disponible en  
<http://www.gobiernobogota.gov.co/content/view/45/167/>
61. Soto, Augusto, “China y EEUU: balance de tres años de cooperación tras el 11-S”, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, ARI No. 130/2004}

62. TC. Frank S. Petty, “Defense Offsets: A Strategic Military Perspective”, disponible en [http://www.disam.dsca.mil/pubs/v.21\\_4/petty.pdf](http://www.disam.dsca.mil/pubs/v.21_4/petty.pdf), consultado el 18 de octubre de 2009
63. Valencia Germán Darío. Balance del programa de desmovilización. Programa Medellín Cómo Vamos. Marzo de 2008. Disponible en [http://www.medellincomovamos.org/como\\_vamos\\_en/descargas/Consulta%20a%20experto.%20Balance%20programa%20de%20desmovilizacion.pdf](http://www.medellincomovamos.org/como_vamos_en/descargas/Consulta%20a%20experto.%20Balance%20programa%20de%20desmovilizacion.pdf)
64. Vargas Vergnaud, Mauricio, “Una mirada económica a los acuerdos de offsets en el sector Defensa y Seguridad en Colombia, en Departamento Nacional de Planeación, Archivos de Economía, documento 248, marzo 19 de 2004
65. Vesga, Natalia, “Una sociedad en armas: el posconflicto en El Salvador”, Grupo de Trabajo sobre el Posconflicto, Universidad de los Andes – Fundación Ideas para la Paz
66. Vicepresidencia de la República, “Los procesos de desarme, desmovilización y reinserción de los grupos de autodefensa en Colombia: Una mirada cruzada sobre Centroamérica”, bogotá, 2009
67. Yaneht Giha, “La política de cooperación industrial y social – *offset* –“ Ministerio de Defensa Nacional, 2009, disponible en [www.mindefensa.gov.co](http://www.mindefensa.gov.co), consultado el 19 de octubre de 2009.
68. Zelaya, Roberto, “Resistencia Nicaraguense recobra su relevancia histórica”, en <http://www.grupoese.com.ni/2001/bn/01/09/op1MN0109.htm>, consultado el 28 de julio de 2009.