

MONITOR DE SEGURIDAD Y DEFENSA



EDICIÓN III - ENERO 2026



**MONITOR DE SEGURIDAD Y
DEFENSA**

Número 3, 2026

Publicación de RESDAL

DIRECCIÓN

Andrea Chiappini

Presidenta

Marcela Donadio

Secretaria Ejecutiva

COORDINACIÓN

Dolores Bermeo Lara

Monitor de Seguridad y Defensa es una publicación de la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL). Ofrece un espacio para promover la conversación y reflexión crítica sobre los temas de preocupación, así como los desafíos que afrontan los Estados, las Organizaciones, y las poblaciones, en preservar la paz, la seguridad y la confianza mutua. Tiene como objetivo acercar tanto a actores civiles, militares, y tomadores de decisión, a fin de promover el conocimiento y la gestión de las crisis presentes y futuras.

Comunicaciones

Invitamos a participar con contribuciones originales sobre cuestiones que requieren particular atención en áreas relacionadas con la defensa y la seguridad a nivel nacional, regional y global.

Para información de posibles publicaciones y comunicación con los autores de este Número, conectarse a: resdal_monitor@resdal.org

Nota:

El contenido de los textos es responsabilidad exclusiva de sus autores.

Para conocer de los proyectos y actividades que emprende RESDAL visitar <https://www.resdal.org/esp/>

NOVEDADES

LA FUERZA DE REPRESIÓN DE BANDAS EN HAITÍ: ALCANCE DEL MANDATO

Por Dolores Bermeo Lara

COMENTARIO

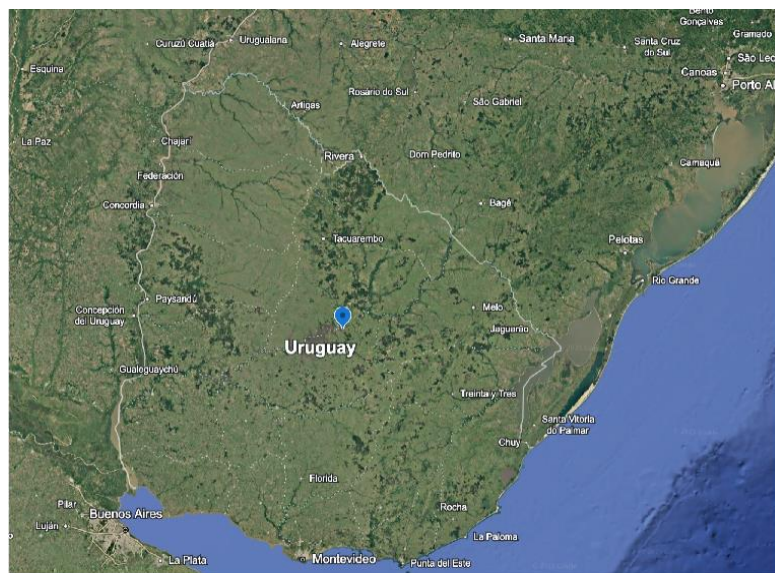
FUERZAS ARMADAS Y DELINCUENCIA ORGANIZADA: ¿HACIA UNA TAREA POLICIAL?

Por Rosario Rodriguez Cuitiño

ANÁLISIS

COOPERACIÓN BILATERAL Y MECANISMOS DE CONFIANZA ENTRE COLOMBIA Y ECUADOR FRENTE A AMENAZAS TRANSNACIONALES EN LA FRONTERA AMAZÓNICA

Por Juan José Reyes Martínez



Fuente Imagen: Google Earth

OBSERVADOR

URUGUAY Y LA ACELERADA AMENAZA DEL CRIMEN ORGANIZADO TRANSNACIONAL. ¿ESTAMOS EN UN PUNTO DE INFLEXIÓN?

Por Carlos Madrugá

FECHAS CLAVE

10 a 21 de noviembre: Conferencia de la ONU sobre Cambio Climático. Belén, Brasil.

22 de noviembre: *G20 South Africa Summit: Leaders' Declaration*. Johannesburgo, Sudáfrica.

15 a 17 de diciembre: Reunión de los Estados Parte en la Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción y el Almacenamiento de Armas Bacteriológicas (Biológicas) y Toxínicas y sobre su destrucción. Período de sesiones anual. Ginebra, Suiza.

15 a 19 de diciembre: Conferencia de los Estados Parte de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Doha, Qatar.

19 a 23 de enero (2026): Reunión Anual del Foro Económico Mundial. Davos, Suiza.



Fueente de la Imagen: El Foro Económico Mundial. *Forum in Focus*, December 8, 2025.

Bienvenidos a la tercera edición del *Monitor de Seguridad y Defensa* de RESDAL.

El 2025 fue un año marcado por eventos a nivel político, económico, militar, tecnológico y social que están redefiniendo las estrategias de seguridad y defensa, así como los acuerdos regionales y globales. Situaciones que además condicionan la eficacia de los mecanismos de cooperación, necesarios para asumir los desafíos que afrontan los Estados y las poblaciones.

Frente a dicho escenario, generar pronósticos sobre el futuro es una tarea arriesgada de asumir. Sin embargo, podemos observar ciertos patrones que nos permiten visualizar las condiciones y factores que deterioran la seguridad de los países y sus poblaciones, lo cual nos permite abordar la incertidumbre desde aspectos puntuales. Uno de los temas de preocupación que han sido objeto de análisis de organismos internacionales se refiere al avance de la violencia criminal y su nexa con el crimen organizado y otras formas de violencia. Cuyo fenómeno trasciende fronteras y regiones.

De ahí que esta edición —la primera del año 2026— aborda algunas de las situaciones de la región latinoamericana. Región que experimenta el avance exponencial en los índices de criminalidad, frente al cual los Estados promueven diversas medidas de contención incluso con apoyo internacional.

Agradecemos a quienes participan en esta edición, por su valiosa contribución al conocimiento y la búsqueda de acciones para enfrentar los desafíos de seguridad y defensa con visión de futuro.

Invitamos a todos quienes deseen compartir sus reflexiones a participar en las próximas ediciones.



DOCUMENTOS DE INTERÉS

- ❖ **El progreso en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Panorama de género 2025.**
ONU Mujeres
Publicado en septiembre de 2025. [Aquí](#)
- ❖ **Hacia una mejor gestión penitenciaria en América Latina y el Caribe**
Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
Publicado en septiembre de 2025. [Aquí](#)
- ❖ **The Global Organized Crime Index 2025**
Global Initiative
Publicado en noviembre de 2025. [Aquí](#)
- ❖ **The National Security Strategy of the United States of America**
Publicado en noviembre de 2025. [Aquí](#)
- ❖ **El Derecho a pertenecer. Regularización de migrantes en América Latina y el Caribe**
Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
Publicado en diciembre de 2025. [Aquí](#)
- ❖ **Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2025**
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Publicado en diciembre de 2025. [Aquí](#)
- ❖ **What is driving conflict today? A review of global trends. Armed Conflict Location & Event Data (ACLED)**
Publicado en diciembre de 2025. [Aquí](#)

LA FUERZA DE REPRESIÓN DE BANDAS EN HAITÍ: ALCANCE DEL MANDATO

Dolores Bermeo Lara

Haití se encuentra en una nueva fase operacional de contención de las actividades criminales y establecimiento de la seguridad con la reciente creación de la Fuerza de Represión de Bandas (FRB) establecida por el Consejo de Seguridad mediante la Res. 2793 del 30 de septiembre de 2025.¹ ¿Qué comprende el establecimiento de esta nueva fuerza y cuál es el alcance operacional y la repercusión para la región?

A continuación, se abordarán algunos elementos y cuestiones que plantea la Resolución 2793 (2025), que requieren observación.

ALCANCE DEL MANDATO DE LA FUERZA DE REPRESIÓN DE BANDAS

El 30 de septiembre de 2025 el Consejo de Seguridad aprobó el proyecto de resolución presentado por Panamá y Estados Unidos sobre la situación de Haití, con el voto a favor de 12 Estados Miembros del Consejo y la abstención de China, Pakistán y Rusia.² Así, el Consejo de Seguridad autorizó la transición de la Misión Multinacional de Apoyo a la Seguridad (MMAS), establecida en 2023, y su sustitución por la Fuerza de Represión de Bandas (FRB) por un período inicial de 12 meses a partir del 30 de septiembre (fecha de aprobación de la resolución).

Al igual que la MMAS, la FRB actuará en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas.³ Sin embargo, la diferencia radica en el alcance de la participación y objetivos establecidos en el mandato, señalados en el siguiente cuadro:

Objetivos de la MMAS y la FRB

MMAS
(2023-2025)

“Ayudar a la Policía Nacional de Haití a restablecer la seguridad en Haití y **crear condiciones propicias** para la celebración de elecciones libres y limpias”. (S/RES/2699 - 2023, párr.1.)

FRB
(2025-2026)

“Llevar a cabo, ya sea de forma independiente o, según proceda conjuntamente y en cooperación con la Policía Nacional de Haití y las Fuerzas Armadas de Haití, **operaciones selectivas de lucha contra las bandas** a partir de información de inteligencia para **neutralizar, aislar y disuadir a las bandas** que siguen amenazando a la población civil, perpetrando abusos de los derechos humanos y socavando las instituciones haitianas.” (S/RES/2793 – 2025 párr.1.a.)

Fuente: Elaboración propia en base a las resoluciones del Consejo de Seguridad 2699 (2023) y 2793 (2025). (Énfasis añadido)

Así, el mandato de la FRB es más extensivo. Por un lado, la FRB puede llevar a cabo operaciones independientes, ampliando las posibilidades de actuación y por otro, tiene la posibilidad de llevar a cabo operaciones conjuntas y en cooperación, no solo con la Policía sino también con las Fuerzas Armadas de Haití, lo cual la diferencia de la MMAS cuyo accionar operacional era exclusivamente con la Policía haitiana. De ahí que la composición también difiere, mientras que la MMAS estaba compuesta por efectivos policiales,⁴ la FRB proyecta una composición militar y policial de 5.500 efectivos.

Sobre el alcance del uso de la fuerza letal, la Res. 2793 (2025) con la que se autoriza la FRB no aborda el tema de forma explícita, sin embargo, se pueden extraer algunos elementos que infieren que la FRB tiene un margen del uso de la fuerza más amplio, los mismos que se detallan a continuación:

¹ Resolución 2793 (2025) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Aprobada el 30 de septiembre de 2025. Disponible en: [https://docs.un.org/es/S/RES/2793\(2025\)](https://docs.un.org/es/S/RES/2793(2025))

² Sobre los pronunciamientos de los Representantes del Consejo de Seguridad en la aprobación de la resolución 2793 (2025), ver el acta de la sesión (S/PV.10009). Disponible en: <https://docs.un.org/es/S/PV.10009>

³ El Capítulo VII de la Carta (Arts.39 a 51) comprende las acciones coercitivas que el Consejo de Seguridad puede adoptar cuando una situación es considerada “amenaza para la paz, quebrantamiento de la paz o actos de agresión”. Carta de las Naciones Unidas, disponible en: <https://www.un.org/es/about-us/un-charter/chapter-7>

⁴ A junio del 2025, el contingente de Kenia estaba compuesto por: 745 efectivos policiales y 260 de otros países, entre ellos de Guatemala (150), El Salvador (78), Jamaica (23), Bahamas (6), Belice (2). Al respecto ver la Nota del Presidente de Kenia al Consejo de Seguridad (S/2025/402) del 20 de junio de 2025. Disponible en: <https://docs.un.org/es/S/2025/402>

- ⇒ La inclusión y consideración del señalamiento del Secretario General respecto a que “sería necesario aumentar el número de efectivos de la Misión y reforzar sus capacidades de uso militar y su equipo letal” (Res. 2793, p.2).
- ⇒ El reconocimiento de las implicaciones que el mandato de la FRB puede tener en el terreno, específicamente respecto al uso de la fuerza, de ahí la inclusión del “estricto cumplimiento del derecho internacional incluidas las disposiciones aplicables del derecho internacional de los derechos humanos y la Política de Diligencia Debida en materia de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (PDDDH)” (Res. 2793, párr.1).

A pesar de que la Política de Diligencia,⁵ es una política interna de las Naciones Unidas, su inclusión en la Res.2793 (2025) refuerza la consideración de que las misiones que no están bajo la bandera de la ONU deben también cumplir los lineamientos operacionales amparados en el derecho internacional, a fin de evitar la comisión de violaciones graves. Como se establece en dicha Política, en el caso de cometimiento de violaciones graves, la ONU debe suspender el apoyo a la misión.⁶

- ⇒ El señalamiento explícito del tipo de operaciones autorizadas y los objetivos de estas: “operaciones selectivas de luchas contra las bandas (...) para neutralizar, aislar y disuadir a las bandas” (Res.2793, párr.1.a). En este aspecto, a pesar de que el alcance de la palabra “neutralizar” no se refiere exclusivamente a eliminar físicamente a las bandas, dicha posibilidad sí está incluida. De ahí las referencias en el texto, sobre las reglas de intervención y directivas sobre el uso de la fuerza.

Sobre el tema el representante de Dinamarca, en su intervención durante la aprobación de la resolución 2793 (2025), se refirió a la inclusión en el mandato de la FRB, respecto a la posibilidad de “neutralizar a la oposición”, frente a lo cual señaló

que “[el] Consejo de Seguridad rara vez estipula un mandato similar en el contexto del mantenimiento de la paz, y el uso de lenguaje debe entenderse en el contexto de la situación de Haití” (S/PV.10009, pp.12-13)

ESTRUCTURA DE LA FRB

La resolución 2793 (2025) señala algunos elementos que formarían parte de la estructura encargada de operacionalizar el mandato, así como actores que acompañan en el proceso.



Fuente: Elaboración propia en base a la información de la Res.2793 (2025).

Como se puede observar en la estructura, la orientación estratégica y decisiones políticas están a cargo del Grupo Permanente de Asociados. Este grupo fue creado por los representantes permanentes de Bahamas, Canadá, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Jamaica y Kenia, lo cual fue avalado por el representante permanente de Haití en la Carta dirigida a la Presidencia del Consejo de Seguridad en agosto de 2025(S/2025/537), en la cual se señala que se nombrará a un representante especial para la fuerza con sede en Puerto Príncipe,⁷ quien tiene entre sus responsabilidades actualizar “el concepto de operaciones de la FRB y formular las necesidades de la fuerza” (Res.2793, párr.14). Así también, deberá elaborar “las reglas de intervención y cualquier directiva sobre el uso de la fuerza (...) en consulta con el comandante de la Fuerza y el Gobierno de Haití” (Res.2793, párr.17).

⁵ Al respecto ver: *Human Rights Due Diligence Policy on United Nations Support to Non-United Nations Security Forces. Guidance Note*, United Nations (2015). Disponible en: https://unsdg.un.org/resources/guidance-note-human-rights-due-diligence-policy-un-support-non-united-nations-security?utm_source=chatgpt.com

⁶ Ibid. (Anexo IV)

⁷ Jack Christofides fue designado como Representante Especial para la FRB, el pasado 2 de diciembre. Ver: *Gang Suppression Force-Haiti* @GSForceHaiti, vía X. *Press Release*, 2 de diciembre de 2025. <https://x.com/GSForceHaiti/status/1995830989944467908>

Como un actor paralelo se estableció la Oficina de Naciones Unidas en Haití (UNSOH), la misma que brindará apoyo técnico y logístico especialmente a la FRB, pero también a la Oficina Integrada de las Naciones Unidas en Haití (BINUH), a la Policía Nacional y a las Fuerzas Armadas de Haití, así como apoyo técnico a la Organización de Estados Americanos (OEA). La sede de la dirección de la UNSOH deberá estar en Puerto Príncipe, tal como establece la Res. 2793(2025),

Respecto al rol de la OEA, éste se enmarca en las atribuciones que establece la Carta de las Naciones Unidas, específicamente los artículos 52 y 53 sobre los acuerdos regionales. Como indica la resolución 2793 (2025), la OEA promoverá el apoyo específico a la Policía de Haití en las operaciones conjuntas con las FRB. Este apoyo incluye “la construcción de instalaciones operacionales e infraestructuras de seguridad que faciliten la planificación y la supervisión” (Res.2793, párr.10. g.). Para ello, la OEA presentó una Hoja de Ruta, titulada “Hacia una hoja de ruta para la estabilidad y la paz liderada por Haití con apoyo regional e internacional”⁸, la misma que tiene por objetivo “servir de instrumento al Gobierno de Haití para orientar su labor hacia la estabilidad política y el desarrollo económico” (Hoja de Ruta, p.4). La Hoja de Ruta, expone lineamientos a corto y largo plazo tanto en el ámbito político y operativo, estructurados en cinco pilares de acción, que guíen la actuación de los actores involucrados.

En relación con el despliegue operacional de la FRB y de acuerdo a declaraciones del Secretario General de la OEA, se prevé su inicio en enero de 2026, con mil efectivos. El Secretario además comentó que existe el compromiso de al menos 18 países en aportar personal, recursos y apoyo técnico a la misión.⁹ Dicho compromiso fue corroborado por los Gobiernos de Canadá y Estados Unidos en la *Declaración conjunta respecto a la Conferencia sobre la Generación de Fuerzas en Haití*, celebrada el 9 de diciembre de 2025.¹⁰

⁸ Versión actualizada de la Hoja de Ruta para Haití (octubre de 2025). Disponible en:

https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-069/25

⁹ La OEA espera que la fuerza antipandillas para Haití comience su despliegue en enero, Swissinfo.ch. 13 de diciembre 2025.

¹⁰ Declaración conjunta de Estados Unidos y Canadá, disponible en: <https://www.state.gov/translations/spanish/declaracion-conjunta-respecto-a-la-conferencia-sobre-la-generacion-de-fuerzas-en-haiti/>

OBSERVACIONES GENERALES

Mientras se definen los aspectos políticos y operativos del despliegue de la FRB en Haití y conozcamos de la efectividad de las operaciones en el terreno, es oportuno reconocer que el establecimiento de la FRB y su operativización constituye un laboratorio para Haití, pero también para los países de la región latinoamericana que experimentan situaciones de violencia con elementos comunes —actores criminales que controlan territorio, utilización de armamento letal, reclutamiento de menores de edad, actividades criminales, entre otros—, respecto a los cuales, se pueden también extraer lecciones aprendidas sobre la gestión operativa de dichos países, en el combate a las bandas y grupos criminales.

Una de las cuestiones por reconocer es, que con la aprobación de la Res. 2793 (2025), el Consejo de Seguridad acepta implícitamente que el combate a Grupos Criminales, como las bandas en Haití, requiere el accionar militar. De ahí, la inclusión de efectivos militares en la proyección de fuerza, y las Fuerzas Armadas de Haití en las tareas que comprende la implementación mandato. Sin embargo y como plantea la Res.2793 (2025) la participación militar en el combate a las bandas, no se enmarca en los principios del DIH, por lo que, de principio, el uso de la fuerza letal sería restrictivo -último recurso-. Lo cual plantea cuestiones operacionales de necesaria observación.

En este contexto, es oportuno reconocer que la capacidad operativa y de violencia de las bandas traspasan la consideración de actos esporádicos de violencia. Es por esa razón que en algunos de los países que experimentan situaciones de violencia criminal, con elementos similares, los gobiernos han decidido recurrir a la actuación de las fuerzas militares, en algunos casos bajo los principios DIH.

En general, se aprecia que, de la operativización y éxito del mandato de la FRB, se podrán extraer aprendizajes que contribuirán al desarrollo normativo y doctrinal que respondan a los dilemas y preocupaciones que plantea el uso legítimo de la fuerza por parte del Estado para combatir a las bandas criminales en Haití, así como lecciones aprendidas sobre los desafíos y riesgos que plantea este tipo de medidas, en los ámbitos: social, legal e institucional.

FUERZAS ARMADAS Y DELINCUENCIA ORGANIZADA: ¿HACIA UNA TAREA POLICIAL?

Rosario Rodriguez Cuitiño

Aquellos conceptos sobre seguridad y defensa que delimitaban su esfera de acción respectivamente a la faceta interna o externa de un Estado parecen haber quedado atrás en el tiempo y en la actualidad. Nuestros países se enfrentan a situaciones que, en algunos casos, se han resuelto a través de la policía y en otros, de las Fuerzas Armadas.

Existe una realidad que viene golpeando a América Latina y es el avance de la delincuencia organizada, mayormente con acciones y efectos transnacionales. Este fenómeno creciente, acerca del cual ya hay vasta literatura, afecta la gobernabilidad, la educación, el trabajo, la salud, el sistema de solidaridad social y, por supuesto, la seguridad; daña el tejido social y familiar, con un impacto directo en la población y en la economía. El gran problema que presenta la delincuencia organizada es la erosión que provoca en la democracia en general y en las instituciones estatales, permeando su incidencia en la justicia y fiscalías corrompiendo así el Estado de Derecho, o infiltrándose en organizaciones sociales o deportivas, especialmente el fútbol, donde los líderes de grupos delictivos se acercan para adquirir un mayor poder e influencia en el entorno y porque a la vez son usadas para el lavado de activos a través de sus ilícitos, principalmente el narcotráfico.

La violencia del crimen organizado ha ido en aumento y hoy asistimos a homicidios de personas inocentes, a presenciar cuerpos mutilados o incinerados como “mensajes” por ajustes de cuentas entre jefes de bandas criminales, principalmente asociadas al narcotráfico, a atentados a personas e instituciones que trabajan para frenar el avance de la criminalidad, como lo fue el asesinato en Colombia durante 2022 del fiscal antidrogas paraguayo Marcelo Pecci.

Hay varios factores que han propiciado el aumento de la delincuencia organizada:

- Establecimientos penitenciarios con superpoblación que se transforman en verdaderas escuelas del crimen, contribuyendo de esta forma a la proliferación de las actividades ilícitas y al aumento de la violencia.
- Insuficiente presencia estatal.
- Debilidad institucional especialmente por parte de la justicia, fiscales y policía.
- Fronteras porosas.
- Altos niveles de consumo de drogas que favorecen el microtráfico.
- Romantización de la “narco cultura”.
- Pérdida de la cultura del trabajo y de la educación.
- Pérdida de valores como el respeto y la tolerancia, que permitan una sana convivencia.
- Superposición de agendas y comisiones de seguridad.
- Falta de colaboración entre los actores estatales.
- Falta de mirada integral al problema.
- Escasas sinergias entre los actores privados y las instituciones estatales para llevar adelante estrategias de empleo y educativas que alejen a los más jóvenes de estas organizaciones, así como para facilitar un futuro laboral que impida la reincidencia en el delito en vistas a su rehabilitación.

Sin duda los contextos sociales, económicos y políticos de nuestros países favorecieron el surgimiento de estas bandas entre la población, y facilitaron el reclutamiento entre jóvenes que buscan dinero fácil en barrios sumergidos entre la pobreza y la violencia. En el caso de los grupos narcos, han surgido líderes que ostentan gran poder y reconocimiento ante sus acciones en el barrio. En algunos casos se mudan de su lugar de origen y pasan a habitar en predios privados, para pasar más desapercibidos entre la población y así evitar ser perseguidos, atrapados y asesinados por bandas rivales. Aparecen grupos delictivos que toman la forma de clanes familiares, cuyas cabezas generalmente se encuentran recluidas, pero que siguen ordenando maniobras desde los establecimientos carcelarios. Como consecuencia de esa reclusión, hay una creciente presencia de mujeres al frente de estos clanes familiares donde, con ayuda de otros familiares, continúan dominando el negocio de venta y distribución de drogas.

¿Qué herramientas han usado entonces los Estados latinoamericanos para enfrentar este fenómeno del crimen organizado? Sin duda la policía, que es quien tiene la función de velar por la seguridad pública, donde en cada país tiene una estructura, conducción y competencias diferentes. El problema asoma cuando se superan sus capacidades de respuesta, y allí ingresa como solución la intervención de las Fuerzas Armadas. Tomaremos algunos ejemplos de nuestra región.

En 2023 en México, la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) que nuclea al Ejército y la Fuerza Aérea, tuvo el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional y en 2025 se le incorporó la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, debiendo responder a una jerarquía militar, aunque continúen con tareas de seguridad pública. Pero en los hechos, es la SEDENA la que participa en las funciones policiales. En el caso de Brasil, cuenta con una policía militar que está bajo las normas militares por ser una fuerza auxiliar del Ejército; no obstante, las Fuerzas Armadas pueden constitucionalmente intervenir en funciones de policías militares, por lo que han participado en asuntos de seguridad interior. La Garantía de Ley y Orden permite el uso de las Fuerzas Armadas de forma excepcional en acciones de seguridad pública para el restablecimiento del orden. Ya se dieron situaciones durante 2023 y 2024 donde los militares llevaron adelante tareas policiales contra el crimen organizado, decretadas por la Garantía de Ley y Orden, en puertos, aeropuertos y para la Cumbre del G20.

En Ecuador, durante 2024 las Fuerzas Armadas participaron en el orden público y apoyaron a la policía en los controles en los Centros de Privación de Libertad declarados como zonas de seguridad. Además, las Fuerzas Armadas apoyan a la Policía Nacional en acciones puntuales por medio de una declaratoria de estado de excepción. Durante 2025 han participado en operaciones conjuntas con la Policía Nacional vinculadas a establecimientos carcelarios y al crimen organizado. En el caso de El Salvador, por medio del Plan Control Territorial nacido en 2019, se realiza un trabajo coordinado entre la Fuerza Armada y la Policía Nacional Civil para enfrentar a las pandillas y al crimen organizado.

Además de su misión principal vinculada a la defensa nacional, la intervención de las Fuerzas

Armadas en tareas de seguridad interna asoma, como regla general, para tareas subsidiarias, o ante estados de emergencia o de excepción de forma transitoria, autorizadas por el/la Presidente/a de la República, según mandatan las Constituciones. Estas funciones van desde el combate al crimen organizado a situaciones de emergencia como ser desastres ocasionados por eventos naturales, de salud pública, entre otras situaciones. Pero ¿por qué se usa a las Fuerzas Armadas para enfrentar al crimen organizado? Anteriormente mencioné su accionar si las fuerzas civiles del orden se desbordan.

“Existe una realidad que viene golpeando a América Latina y es el avance de la delincuencia organizada (...) con acciones y efectos transnacionales.”

Pero también se debe considerar que la confianza de la población en las Fuerzas Armadas va ganando terreno ante el bajo nivel de confianza en la policía. En el informe 2024 del Latinobarómetro, entre aquellas instituciones que son clave para la democracia (presidente, partidos políticos, instituciones electorales, poder judicial, parlamento, fuerzas armadas, policía), quienes presentan mayor grado de confianza entre la ciudadanía son las uniformadas. La “confianza en el uniforme” como lo denomina Latinobarómetro, alcanza un 43% en las Fuerzas Armadas y un 41% en la policía. En una mirada retrospectiva que realiza el propio Latinobarómetro en su informe de 2024, desde el primer año en que midieron los indicadores que fue 1995, las Fuerzas Armadas contaban con el 50% de confianza, en tanto la policía un 38%. Significa que la población sigue confiando en las instituciones armadas de seguridad y defensa, mayormente en los militares. Si nos detenemos en algunos países, a 2024 registran porcentajes de confianza casi similares entre Fuerzas Armadas y Policía respectivamente El Salvador (68% y 65%), Chile (60% y 64%), Uruguay (58% y 59%), Brasil (47% y 44%). En tanto, otros registran mayor nivel de confianza en Fuerzas Armadas que en policía (Ecuador 66% y 40%), República Dominicana (57% y 40%), Argentina

(53% y 41%), México (52% y 28%) y Perú (49% y 35%), a la vez que Venezuela y Bolivia presentan porcentajes menores del 30% de confianza en las instituciones uniformadas.

Además del factor confianza, las Fuerzas Armadas brindan una rápida respuesta al estar entrenadas para la acción y asistir en emergencias, con gran capacidad de despliegue en escaso tiempo. Pero no están preparadas para enfrentar el delito, ya que no están mayormente entrenadas para las tareas civiles; los objetivos, misiones, capacitación y doctrina entre son diferentes a las de policía, asomando en el debate político y académico el uso indebido de la fuerza y los efectos colaterales en la población. Otro aspecto por considerar es su accionar ante el riesgo de terrorismo. Una alianza entre organizaciones criminales y grupos radicales o extremistas que busquen causar terror hace robustecer sus estrategias y estructuras, pudiendo atacar, por ejemplo, infraestructuras críticas que excederían el poder policial para enfrentar este tipo de situaciones. Ahí ingresan las Fuerzas Armadas ante una dificultad que se complejiza.

Frente a estas perspectivas, la preocupación de los Estados radica en cómo imponerse a estas poderosas organizaciones criminales que cuentan con recursos económicos para sus ilícitos, que no disponen nuestros Estados para neutralizarlos, cuyos presupuestos son finitos. Si bien cada país tiene sus propias amenazas, hay una lógica regional que impera frente a ellas, tanto desde el lado de las organizaciones criminales como del lado de los países. Las organizaciones criminales también son transnacionales porque sus efectos atraviesan fronteras y son asistidas por delincuencia de terceros países que las proveen de armas y drogas. A su vez, si circula menos droga en un país porque se la está atacando por parte del Estado, seguramente sea trasladada a otro país vecino. Cuando los Estados no pueden hacer frente solos al crimen organizado en todas sus variantes, deben apoyarse entre sí mediante la cooperación internacional. La coordinación entre los Estados contribuye a remediar este flagelo que está en permanente dinámica de cambio con fácil poder de adaptación y creación de nuevas estrategias para delinquir.

Es por eso que se recurre a las Fuerzas Armadas para el control de las fronteras, en apoyo a las fuerzas policiales mediante patrullajes que refuercen la seguridad y vigilancia, como lo vienen haciendo en el Cono Sur Argentina, Brasil, Uruguay, Chile y Paraguay, de manera de impedir la ocurrencia de ilícitos transnacionales.

Pero la respuesta reactiva no es suficiente; se debe comenzar con un enfoque preventivo. Es claro que la prevención del delito termina costando mucho menos a nuestros países. Sin una mirada integral, y mientras permanezcan estrategias de sectores que pretenden solucionar el todo, será imposible obstaculizar el avance de las organizaciones criminales. El rol de las secretarías de inteligencia es clave en aunar información compartida entre Fuerzas Armadas y policías, así como también lo es una inteligencia financiera que permita frenar actividades ilícitas endureciendo las medidas frente al lavado de activos, que permitirán un duro golpe al crimen organizado. Al ser los desafíos comunes en cada región, son un potencial para compartir conocimientos y experiencias nacionales colaborando con otros países ante la expansión del crimen organizado que permita fortalecer instituciones.

En conclusión, el bajo nivel de confianza en la policía ha producido una militarización de las operaciones destinadas a garantizar la seguridad pública y la aparición de estados de emergencia o de excepción. El involucramiento de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública como apoyo a la policía, puede ser considerada como una respuesta temporal, pero debería evitarse que intervengan directamente en la lucha contra la delincuencia organizada. Asimismo, si no hay presencia social del Estado, se genera un espacio fértil para que estos grupos delictivos se apoderen del territorio y “conquistén” a la población, además del reclutamiento para sus organizaciones. Por eso es necesario abordar el problema de seguridad desde otros enfoques. Por más policías que patrullen las calles, por más Fuerzas Armadas que apoyen las tareas de seguridad interna, si no se tienen en cuenta otras políticas públicas que permitan una mirada integral al problema además de la seguridad pública, difícilmente puedan reducirse los niveles de delincuencia y mejorar la convivencia ciudadana.

COOPERACIÓN BILATERAL Y MECANISMOS DE CONFIANZA ENTRE COLOMBIA Y ECUADOR, FRENTE A AMENAZAS TRANSNACIONALES EN LA FRONTERA AMAZÓNICA

Juan José Reyes Martínez

INTRODUCCIÓN

La frontera amazónica entre Colombia y Ecuador constituye un espacio geopolítico crítico donde convergen amenazas transnacionales de creciente complejidad.¹ La minería ilegal de oro y la presencia de grupos armados organizados representan desafíos que trascienden las capacidades estatales unilaterales, demandando mecanismos robustos de cooperación bilateral. Como señala Wilhelmy (1988), la anarquía del sistema internacional obliga a los Estados a gestionar sus relaciones mediante instrumentos de diplomacia y negociación que construyan confianza mutua.² Esta frontera, más que una línea divisoria, constituye un "espacio social" en el sentido de Martínez (1994)³ y Vila (2000)⁴, donde interactúan comunidades, flujos económicos y amenazas que no respetan límites jurisdiccionales, operando además dentro del marco regional de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA).

La urgencia de revisar esta cooperación se profundiza con acontecimientos recientes. El 9 de mayo de 2025, once militares ecuatorianos fueron asesinados y uno más resultó herido durante un operativo contra minería ilegal en el sector amazónico de Alto Punino, tras ser emboscado por los Comandos

de la Frontera, una facción de las disidencias de las FARC que opera en ambos lados de la frontera.⁵ El ataque —el más letal registrado en años en territorio ecuatoriano— evidencia que las economías criminales transnacionales han adquirido una capacidad ofensiva significativa y que Ecuador enfrenta ahora amenazas asociadas al conflicto colombiano que antes le eran exógenas. Este hecho demuestra que la frontera amazónica se ha convertido en un espacio de alta letalidad y que la cooperación bilateral en seguridad ya no es opcional, sino un requisito para la supervivencia institucional de ambos Estados.

Este artículo analiza los mecanismos de cooperación bilateral entre Colombia y Ecuador para enfrentar estas amenazas transnacionales, evaluando su capacidad para generar confianza y responder eficazmente a dinámicas criminales que explotan la porosidad fronteriza. La pregunta central es: ¿en qué medida los mecanismos bilaterales existentes han logrado construir la confianza necesaria para enfrentar eficazmente las amenazas transnacionales en la frontera amazónica? El argumento sostiene que, si bien ambos países han desarrollado una arquitectura institucional de cooperación —incluyendo la Comisión de Vecindad e Integración (CVI) y la Comisión Binacional Fronteriza (COMBIFRON)—, persisten limitaciones estructurales vinculadas a patologías burocráticas, asimetrías en la percepción de amenazas y vulnerabilidad institucional frente a cambios políticos que limitan su eficacia.

La observación se basa en revisión documental de informes de *InSight Crime*, GI-TOC, Fundación Ideas para la Paz y actas de mecanismos binacionales, junto con literatura académica sobre seguridad cooperativa, dilema de seguridad y cooperación Sur-Sur. Se analizan fuentes primarias de organismos gubernamentales y organizaciones internacionales sobre dinámicas criminales transfronterizas en el período 2018-2025.

¹ Al respecto ver *InSight Crime* & Instituto Igarapé (2022). *Amazonía saqueada: Las raíces de los delitos ambientales en cinco países*. Disponible en:

<https://insightcrime.org/es/investigaciones/amazonia-saqueada-raices-delitos-ambientales/>

² Wilhelmy, M. (1998). *Política internacional: Enfoques y realidades*. Grupo Editor Latinoamericano/CINDA.

³ Martínez, O.J. (1994). *Border people: Life and society in the U.S. Mexico borderlands*. University of Arizona Press.

⁴ Vila, P. (2000). *Crossing borders, reinforcing borders: Social categories, metaphors, and narrative identities on the U.S. Mexico frontier*. University of Texas Press.

⁵ France 24. (2025, 10 de mayo). Ecuador: Once militares muertos en emboscada de disidencia de las FARC en frontera con Colombia. Disponible en: <https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20250510-ecuador-once-militares-muertos-en-combate-con-disidentes-de-las-farc-en-la-amazon%C3%ADa>

MARCO CONCEPTUAL

2.1. SEGURIDAD COOPERATIVA Y CONSTRUCCIÓN DE CONFIANZA ENTRE ESTADOS

La construcción de paz estable entre Estados requiere un proceso secuencial que transforma la desconfianza en cooperación institucionalizada. Siguiendo a Kupchan (2010), los mecanismos de confianza se entienden como dispositivos institucionalizados que reducen la incertidumbre sobre las intenciones del otro Estado mediante transparencia, restricción recíproca y previsibilidad estratégica. Kupchan identifica cuatro fases: acomodación unilateral, restricción recíproca, integración societal y generación de narrativas compartidas.⁶ La confianza no emerge espontáneamente, sino mediante señales costosas de intenciones benignas, transparencia en las acciones militares y mecanismos de co-vinculación que institucionalizan la restricción estratégica.

El dilema de seguridad, conceptualizado por Jervis (1978), explica cómo las acciones defensivas de un Estado pueden ser percibidas como amenazantes por otro, generando espirales de desconfianza.⁷ En zonas fronterizas sensibles como la Amazonía, donde grupos armados operan transnacionalmente, el dilema de seguridad se intensifica: las operaciones militares unilaterales de Colombia pueden ser percibidas por Ecuador como riesgos de incursión territorial, mientras que la débil presencia militar ecuatoriana puede interpretarse desde Colombia como permisividad hacia actores criminales. Los mecanismos bilaterales deben mitigar esta dinámica mediante comunicación constante y operaciones coordinadas.

En el contexto latinoamericano, Mingst, Karns y Lyon (2018) subrayan que la gobernanza de organizaciones internacionales depende críticamente de la voluntad política de sus miembros para respaldar compromisos colectivos.⁸ La cooperación bilateral requiere dispositivos de control de poder que mitiguen

asimetrías materiales y establezcan reglas claras para gestionar las relaciones (Kupchan, 2010). Sin embargo, Wilhelmy (1988) advierte que la diplomacia puede ser instrumentalizada para ganar tiempo o propósitos propagandísticos, socavando la buena fe necesaria para construir confianza genuina.

2.2. AMENAZAS TRANSNACIONALES Y DINÁMICAS DE FRONTERA AMAZÓNICA

Las economías criminales en la Amazonía constituyen sistemas complejos que integran minería ilegal, narcotráfico, tráfico de madera y tala ilegal en redes transnacionales (*Global Initiative against Transnational Organized Crime* [GI-TOC], 2023). La minería ilegal de oro mueve entre 3.000 y 12.000 millones de dólares anuales en América Latina, con aproximadamente 4.500 focos identificados en 2020. Esta actividad no solo genera deforestación masiva y contaminación por mercurio, sino que sirve como mecanismo de blanqueo para el narcotráfico.⁹

Los grupos armados organizados actúan como reguladores de estas economías ilícitas. La Fundación Ideas para la Paz (2018) documenta la presencia de múltiples estructuras —incluyendo disidencias de las FARC, el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y organizaciones criminales transnacionales brasileñas como el *Comando Vermelho* y el *Primeiro Comando da Capital*— que operan en diversos municipios de la región amazónica colombiana, ejerciendo control territorial y regulando economías ilícitas como el narcotráfico, la minería ilegal y la tala de madera.¹⁰ Estos grupos explotan la porosidad fronteriza, utilizando ríos y pistas clandestinas como corredores estratégicos. En la frontera entre Colombia y Ecuador, los Comandos de la Frontera (vinculados a disidencias de las FARC Segunda Marquetalia) han establecido presencia estratégica y campamentos en territorio ecuatoriano, reclutando miembros locales (GI-TOC, 2023). Ecuador se ha convertido en uno de los principales puntos de salida de cocaína de América Latina, lo que ha disparado los niveles de violencia en

⁶ Kupchan, C.A. (2010). *How enemies become friends: The sources of stable peace*. Princeton University Press.

⁷ Jervis, R. (1978). Cooperation under the security dilemma. *World Politics*, 30 (2), 167 – 214.

⁸ Mingst, K.A., Karns, M.P., & Lyon, A.J. (2018). *The United Nations in the 21st century* (5ª ed.) Westview Press.

⁹ Global Initiative Against Transnational Organized Crime (2023). *Amazon underworld: Economías criminales en la mayor selva tropical del mundo*. GI-TOC. Disponible en: <https://globalinitiative.net/analysis/amazon-underworld-economias-criminales/>

¹⁰ Fundación Ideas para la Paz (2018). *Trayectorias y dinámicas territoriales de las disidencias de las FARC* (Informe No.30). FIP.

2022-2023 (GI-TOC, 2023). Esta realidad evidencia que las amenazas no respetan límites jurisdiccionales, demandando respuestas coordinadas transfronterizas.

2.3. COOPERACIÓN BILATERAL EN AMÉRICA LATINA: POTENCIALIDADES Y LIMITACIONES ESTRUCTURALES

La cooperación bilateral en América Latina enfrenta desafíos estructurales que limitan su continuidad y profundidad. Malacalza (2020) identifica ciclos de auge y retracción en la Cooperación Sur-Sur para el Desarrollo (CSSD), señalando que la "época dorada" (2000-2014) coincidió con bonanza económica y gobiernos aliados políticamente, mientras que la "época actual" se caracteriza por retracción económica y polarización política.¹¹ Según Malacalza (2020), en muchos países la cooperación carece de un marco legal específico y enfrenta importantes limitaciones derivadas de la falta de personal profesionalizado y estable.

Barnett y Finnemore (1999) advierten sobre patologías burocráticas que afectan a las organizaciones internacionales: irracionalidad de la racionalización, universalismo burocrático, normalización de la desviación, aislamiento de retroalimentación externa y contestación cultural interna.¹² Estas patologías generan comportamientos disfuncionales que socavan objetivos declarados. Los organismos internacionales pueden ejercer formas de poder que los estados no previeron ni desearon en el momento de su creación, desarrollando lógicas propias que no siempre responden a las necesidades de los Estados miembros (Barnett & Finnemore, 1999).

Cupac (2025) complementa que los organismos internacionales deben entenderse como actores colectivos cuya capacidad de agencia trasciende las acciones o intenciones individuales de quienes los conforman.¹³

Esta autonomía institucional puede generar inercia burocrática y resistencia al cambio, limitando la capacidad de adaptación a dinámicas criminales en constante evolución. Adicionalmente, Pauselli (2013) señala que la cooperación internacional está atravesada por motivaciones divergentes que reflejan los intereses de política exterior de los Estados.¹⁴ Mientras el realismo interpreta la ayuda como instrumento para promover el interés nacional, otras perspectivas enfatizan valores compartidos o solidaridad Sur-Sur. Esta tensión entre solidaridad e intereses propios puede llevar a que la cooperación responda más a las prioridades nacionales de un actor que a las necesidades reales de su contraparte.¹⁵

MECANISMOS DE COOPERACIÓN ENTRE COLOMBIA Y ECUADOR

Colombia y Ecuador han desarrollado una arquitectura institucional bilateral para gestionar su frontera común y enfrentar amenazas compartidas. La Comisión de Vecindad e Integración (CVI), establecida tras la normalización de relaciones diplomáticas posterior a la crisis de Angostura (2008), constituye el mecanismo de más alto nivel para la coordinación de políticas fronterizas, integrando dimensiones de seguridad, desarrollo y cooperación técnica.

En el ámbito específico de seguridad, la Comisión Binacional Fronteriza (COMBIFRON) coordina operaciones militares y policiales conjuntas para el control territorial. En el marco de la lucha contra economías ilícitas en la región amazónica, Colombia ha intensificado operaciones contra la minería ilegal: entre 2018 y 2022, las autoridades colombianas incautaron 2.747 unidades de maquinaria incluyendo dragas, clasificadoras y trituradoras, evitando la extracción de aproximadamente 3.600 kilogramos de oro.¹⁶

¹¹ Malacalza, B. (2020). Variaciones de las políticas de cooperación Sur-Sur en América Latina. Estudio de casos. *Documentos de Investigación*, 1-39.

¹² Barnett, M.N. & Finnemore, M. (1999). The politics, power, and pathologies of international organizations. *International Organization*, 53(4), 699-732.

¹³ Cupac, J. (2025). International organizations as agents in their own right: A plural subject perspective. *International Theory*.

¹⁴ Pauselli, G. (2013). Teorías de relaciones internacionales y la explicación de la ayuda externa. *Revista Latinoamericana de Relaciones Internacionales*.

¹⁵ Al respecto Hirts, M., & Antonini, B. (2009). *Escenarios y desafíos de la Cooperación Sur – Sur a 30 años de la Declaración de Buenos Aires*. Documento de trabajo, Encuentro Académico Iberoamericano de Cooperación Internacional.

¹⁶ Ministerio de Defensa Nacional (2022). *Memorias al Congreso 2021-2022*.

Los Gabinetes Binacionales, celebrados periódicamente entre ambos gobiernos, establecen compromisos en áreas como intercambio de inteligencia, destrucción de economías ilícitas y protección ambiental. Adicionalmente, existen mecanismos de cooperación judicial y fiscal para la persecución de actores criminales y el rastreo de flujos financieros ilícitos.

Desde la perspectiva de Mingst, Karns y Lyon (2018), estos mecanismos representan intentos de institucionalizar la cooperación mediante estructuras orgánicas permanentes. Sin embargo, su eficacia depende críticamente del respaldo político de ambos Estados. La densidad institucional —entendida como la multiplicidad de instancias de coordinación— no garantiza *per se* la efectividad si no está acompañada de recursos adecuados, interoperabilidad técnica y voluntad política sostenida. Aplicando el marco de Cupac (2025), COMBIFRON actúa como un sujeto plural con capacidad de decisión colectiva, pero sus acciones pueden verse limitadas por dinámicas internas de contestación entre subunidades militares con culturas organizacionales divergentes. La diferencia en doctrinas militares, procedimientos operacionales y percepciones de amenaza entre las fuerzas colombianas y ecuatorianas —evidenciada en las asimetrías de capacidades y prioridades estratégicas discutidas anteriormente— puede generar fricciones que obstaculicen la coordinación efectiva.

MINERÍA ILEGAL EN LA FRONTERA AMAZÓNICA

La minería ilegal de oro constituye una de las principales economías criminales en la frontera amazónica. *InSight Crime* y el Instituto Igarapé (2022) documentan que esta actividad es el motor principal de deforestación en varios países amazónicos, con al menos 4.472 sitios mineros ilegales identificados en la región. En Ecuador, los grupos armados no estatales operan en la frontera con Colombia para controlar economías ilícitas incluyendo minería y cultivos de coca.

La cadena de valor de la minería ilegal es transnacional: el mercurio para el procesamiento de

contrabando desde Guyana a Venezuela; el oro extraído ilegalmente se “lava” mediante documentación fraudulenta introducirlo en mercados legales; y las ganancias se reinvierten en otras economías ilícitas como el narcotráfico (GI-TOC, 2023). Esta integración de mercados ilegales dificulta las respuestas unilaterales.

Los desafíos para la cooperación bilateral incluyen: la persecución financiera de redes criminales que operan a ambos lados de la frontera, el establecimiento de mecanismos de trazabilidad del oro para distinguir producción legal de ilegal, la debilidad de presencia estatal en zonas remotas amazónicas y los impactos ambientales que afectan comunidades indígenas binacionales. Al respecto, la contaminación por mercurio en fuentes de agua no respeta fronteras políticas, generando externalidades negativas compartidas que demandan respuestas conjuntas. La debilidad de la gobernanza ambiental en la región amazónica, documentada por CEPAL (2022)¹⁷ y Banco Mundial (2021)¹⁸, agrava esta situación al limitar la capacidad de los Estados para ejercer control territorial efectivo sobre zonas remotas donde opera la minería ilegal.

Desde la perspectiva de Chaturvedi et al. (2021), estos desafíos se vinculan con la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), particularmente los relacionados con gestión sostenible de ecosistemas, reducción de la degradación ambiental y fortalecimiento institucional. No obstante, coordinar políticas de distintos sectores entre países implica desafíos que derivan en dificultades propias de la acción colectiva, lo que limita la capacidad de generar respuestas articuladas.¹⁹

PRESENCIA Y MOVILIDAD DE GRUPOS ARMADOS ORGANIZADOS

La presencia de grupos armados organizados en la frontera amazónica constituye una amenaza asimétrica percibida de manera diferenciada

¹⁶ Resultados operacionales COMBIFRON 2015-2020. Ministerio de Defensa Nacional de Colombia.

¹⁷ CEPAL (2022). *Desarrollo sostenible en la Amazonía*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

¹⁸ Banco Mundial (2021). *Territorios y deforestación en la Amazonía andina*. Banco Mundial.

¹⁹ Chaturvedi, S., Janus, H., Klingebiel, S., Li, X., de Mello e Souza, A., Sidiropoulos, E., & Wehrmann, D. (Eds.) (2001). *The Palgrave handbook of development cooperation for achieving the 2030 Agenda: Conested collaboration*. Palgrave Macmillan.

Por Colombia y Ecuador. La Fundación Ideas para la Paz (2018) documenta que el Frente Oliver Sinisterra (disidencias de las FARC) opera en Nariño y se extiende a las provincias ecuatorianas de Carchi y Esmeraldas. Los Comandos de la Frontera han establecido presencia estratégica en regiones fronterizas de Ecuador, reclutando miembros y consolidando control territorial (GI-TOC, 2023).

La letalidad de estos grupos quedó demostrada nuevamente en mayo de 2025, cuando los Comandos de la Frontera emboscaron a un equipo militar ecuatoriano en Alto Punino, asesinando a once soldados durante un operativo de control minero (France24, 2025). Este episodio marcó un punto de inflexión, puesto que confirma la presencia estable de esta estructura en territorio ecuatoriano, su capacidad ofensiva y la profunda articulación entre minería ilegal y violencia armada. Además, revela la asimetría en percepciones de amenaza: mientras Colombia enfrenta desde hace décadas a estas disidencias, Ecuador está experimentando una escalada acelerada y traumática que exige mecanismos de cooperación más ágiles y permanentes.

Para Colombia, estos grupos representan una continuidad de amenazas históricas vinculadas al conflicto armado interno, mientras que para Ecuador constituyen una amenaza externa relativamente nueva que ha generado un aumento dramático de violencia urbana y rural. Esta diferencia en la construcción social de la amenaza —lo que Wilhelmy (1988) denominaría percepciones divergentes sobre la naturaleza del riesgo— complica la coordinación de respuestas, ilustrando el dilema de seguridad planteado por Jervis (1978). Los grupos armados explotan la porosidad fronteriza para refugio, aprovisionamiento y movilidad estratégica. Utilizan ríos amazónicos como el Putumayo, San Miguel y Napo como corredores naturales, y establecen pistas de aterrizaje clandestinas para el tráfico aéreo (Fundación Ideas para la Paz, 2018). Las operaciones militares unilaterales pueden desplazar estos grupos hacia el país vecino sin dismantelar sus estructuras, generando un efecto "globo" que traslada el problema sin resolverlo.

Frente a este contexto la cooperación militar entre Colombia y Ecuador es fundamental, sin embargo, esta enfrenta limitaciones de interoperabilidad técnica, diferencias doctrinales y sensibilidades políticas respecto a la soberanía territorial.

“La diferencia en doctrinas militares, procedimientos operacionales y percepciones de amenaza entre las fuerzas colombianas y ecuatorianas puede generar fricciones que obstaculicen la coordinación efectiva.”

DESAFÍOS Y LIMITACIONES DE LA COOPERACIÓN BILATERAL

Los mecanismos de cooperación bilateral entre Colombia y Ecuador enfrentan múltiples limitaciones estructurales que obstaculizan su efectividad. Aplicando el marco de Barnett y Finnemore (1999), se identifican patologías burocráticas específicas: rigidez institucional que dificulta la adaptación a dinámicas criminales cambiantes, universalismo burocrático que aplica procedimientos estandarizados sin considerar particularidades contextuales de cada zona fronteriza, y aislamiento de retroalimentación externa que desconecta las decisiones de los mecanismos bilaterales de las realidades sobre el terreno.

Los ciclos políticos constituyen otro factor crítico. Malacalza (2020) señala que la cooperación Sur-Sur en América Latina ha mostrado variaciones marcadas entre expansión y retroceso, estrechamente asociadas a los cambios políticos y las orientaciones ideológicas de los gobiernos. En Colombia, el gobierno de Duque (2018-2022) priorizó la agenda de seguridad con Estados Unidos y endureció políticas contra grupos armados, mientras que en Ecuador el gobierno de Moreno (2017-2021) marcó un distanciamiento del bolivarianismo y una reorientación de política exterior. Estas transiciones generan discontinuidades en compromisos bilaterales.

La asimetría de capacidades institucionales también limita la cooperación. Mientras Colombia ha desarrollado experticia en lucha contra economías ilícitas producto de décadas de conflicto armado, Ecuador enfrenta desafíos de capacitación y recursos para operaciones complejas de inteligencia y desarticulación de redes criminales.

Esta asimetría puede generar percepciones de imposición o tutela que erosionan la horizontalidad necesaria para cooperación genuina, tal como advierte Lechini y Morasso (2022) respecto a las tensiones entre solidaridad e intereses nacionales en la cooperación Sur-Sur.²⁰ El financiamiento constituye un desafío adicional. Al respecto, Benn y Gamba (2025) argumentan que resulta prácticamente imposible discutir de manera rigurosa la financiación para el desarrollo cuando no se cuenta con información adecuada, así también que la ausencia de métricas consensuadas para medir la cooperación técnica bilateral limita la transparencia y rendición de cuentas.²¹ La devaluación de monedas nacionales y restricciones presupuestarias afectan la capacidad de sostener operaciones conjuntas y programas de desarrollo fronterizo.

La fragmentación de la gobernanza ambiental amazónica agrava estos desafíos, así la multiplicidad de instituciones nacionales y regionales con mandatos superpuestos —OTCA, CAN, ministerios de ambiente, defensa y relaciones exteriores— genera lo que Klingebiel et al. (2016) denominan "costos de transacción elevados" y dificultades de coordinación.²² Sumado a ello, la ausencia de una estrategia integrada que articule seguridad, desarrollo y conservación ambiental, limita la efectividad de intervenciones fragmentadas.

Finalmente, la desconfianza histórica no se supera mediante declaraciones políticas. Como advierte Kupchan (2010), la construcción de confianza requiere integración societal y generación de narrativas compartidas que redefinan identidades nacionales. Sin embargo, las comunidades fronterizas en ambos lados de la frontera amazónica frecuentemente se sienten abandonadas por sus respectivos Estados centrales, lo que limita el apoyo social a iniciativas de cooperación bilateral que puedan percibirse como imposiciones externas.

CONCLUSIONES

La cooperación bilateral entre Colombia y Ecuador frente a amenazas transnacionales en la frontera amazónica ha logrado consolidar una arquitectura institucional —CVI, COMBIFRON y Gabinetes Binacionales— que representa un avance significativo respecto a períodos de mayor tensión diplomática. Sin embargo, el reciente ataque mortal contra militares ecuatorianos en Alto Punino (mayo de 2025), perpetrado durante una operación contra minería ilegal, evidencia de forma dramática que dicha arquitectura, aunque necesaria, continúa enfrentando limitaciones estructurales que restringen su capacidad para responder eficazmente a la expansión de economías ilícitas y a la presencia de grupos armados organizados en zonas de difícil acceso.

Estas limitaciones se explican, en parte, por las patologías burocráticas identificadas por Barnett y Finnemore (1999), entre ellas la rigidez procedimental, el universalismo descontextualizado y el aislamiento respecto a las realidades locales. Tales dinámicas se manifiestan en mecanismos bilaterales que, pese a su formalización, suelen carecer de la agilidad y flexibilidad necesarias para adaptarse a amenazas criminales en constante transformación. A ello se suma la vulnerabilidad de la cooperación ante ciclos políticos, aspecto documentado por Malacalza (2020), quien advierte que la ausencia de marcos legales estables y de burocracias profesionalizadas vuelve frágiles los compromisos binacionales frente a cambios de gobierno y reorientaciones de política exterior.

La construcción de confianza entre los dos Estados, entendida en el sentido profundo propuesto por Kupchan (2010), exige ir más allá de la coordinación operacional y avanzar hacia formas de integración que incorporen fortalecimiento institucional local, participación de comunidades fronterizas en el diseño de políticas y generación de narrativas compartidas sobre seguridad amazónica.

En este sentido, la cooperación en seguridad no puede limitarse a despliegues militares y policiales, sino que debe articularse con estrategias de desarrollo territorial, protección ambiental y garantía de derechos de pueblos indígenas afectados por economías ilícitas.

²⁰ Lechini, G., & Morasso, C. (2022). South-South cooperation in the 21st century: An analysis from Latin America. En S. Chaturvedi et al. (Eds.) *The Palgrave handbook of development cooperation* (pp-519-538).

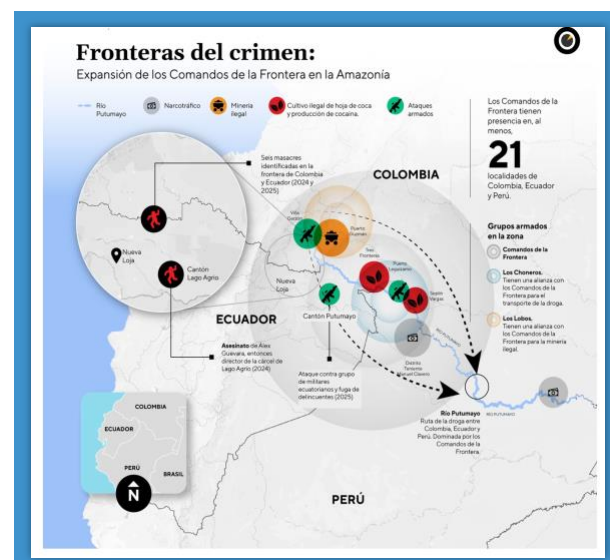
²¹ Benn, J., & Gamba, C. (2025). Cómo está transformando TOSSD la medición de la financiación al desarrollo. *Pensamiento Iberoamericano*.

²² Klingebiel, S., Mahn, T. & Negre, M. (Eds.) (2016). *The fragmentation of aid: Concepts, measurements and implications for development cooperation*. Palgrave Macmillan.

Si bien los desafíos transnacionales —minería ilegal, presencia de grupos armados y narcotráfico— desbordan las capacidades de cualquier Estado actuando de manera unilateral, también es cierto que la cooperación bilateral resulta insuficiente sin reformas estructurales complementarias. Entre ellas se encuentran: la implementación de sistemas binacionales de trazabilidad para *commodities* sensibles como el oro y la madera, mediante certificación, tecnologías de cadena de custodia y mecanismos de verificación conjunta; el fortalecimiento de la cooperación financiera y fiscal a través de Unidades de Inteligencia Financiera articuladas que rastreen flujos ilícitos en coordinación con GAFILAT y estándares internacionales; el reconocimiento sustantivo de los pueblos indígenas como actores imprescindibles de la gobernanza amazónica, apoyando sus sistemas de guardia y garantizando su participación en la formulación de políticas; la articulación de mecanismos bilaterales con plataformas multilaterales como la OTCA, la CAN y la OEA para enfrentar amenazas que operan simultáneamente en varios países; y el robustecimiento de las capacidades de gobernanza ambiental para asegurar presencia estatal efectiva, desarrollo sostenible y protección de ecosistemas en territorios históricamente marginados.

En conjunto, estos elementos sugieren que la arquitectura actual de cooperación bilateral debe ser complementada y ampliada mediante enfoques multilaterales y de gobernanza territorial que reconozcan el carácter sistémico e interdependiente de las amenazas amazónicas. Solo así será posible superar la fragmentación institucional y construir mecanismos de confianza más resilientes frente a los inevitables cambios políticos domésticos en ambos países.

“[L]as comunidades fronterizas en ambos lados de la frontera amazónica frecuentemente se sienten abandonadas por sus respectivos Estados centrales, lo que limita el apoyo social a iniciativas de cooperación bilateral que puedan percibirse como imposiciones externas.”



Infografía de la presencia de los Comandos de la Frontera de Colombia en Ecuador y Perú.

Fuente: Ojo Público, 27 de abril 2025. Disponible en: <https://ojo-publico.com/5607/la-sombra-los-comandos-la-frontera-se-expande-ecuador-y-peru>

URUGUAY Y LA ACELERADA AMENAZA DEL CRIMEN ORGANIZADO TRANSNACIONAL. ¿ESTAMOS EN UN PUNTO DE INFLEXIÓN?

Carlos Madruga

El reciente atentado sin precedentes contra el hogar de la Dra. Mónica Ferrero, Fiscal de Corte de Uruguay, marca un punto de inflexión en la seguridad del país. Este acto, dirigido a una figura clave del sistema de justicia, no es un delito común; es una advertencia directa al Estado con claras resonancias de la táctica empleada históricamente por el crimen organizado (CO) en la región.

Al asociar este hecho con la trayectoria del CO en países como México y Colombia, surge una pregunta fundamental: ¿Podría Uruguay experimentar una aceleración en la transición del crimen organizado, pasando rápidamente a la afectación de empresas y el control económico territorial?

LA HISTORIA VS. LA GLOBALIZACIÓN: TIEMPOS ACELERADOS

El análisis histórico comparado de México y Colombia indica que la evolución desde el control de rutas de narcotráfico a la afectación sistemática del Estado de Derecho, a través de la consolidación de economías ilícitas (extorsión, secuestro de empresarios, control de mercados locales, lavado de dinero) y la consolidación del control territorial, llevó entre 10 y 20 años tras la fragmentación de las estructuras originales.¹

¹Algunos datos sobre el contexto del narcotráfico en México y en Colombia ver: Jargietto, A. (2023). Revista del CESLA: *La evolución de los grupos del crimen organizado en Colombia y México en el ejemplo de las "bandas criminales"*. Disponible en: <https://www.revistadelcesla.com/index.php/revistadelcesla/article/view/818>
Narcotráfico en Colombia y México: una relación de vieja data. Medina Gallegos, C. Periódico UNAL 24 de julio de 2018, Colombia. Disponible en: <https://periodico.unal.edu.co/articulos/narcotrafico-en-colombia-y-mexico-una-relacion-de-vieja-data/>
Crimen organizado en Colombia. Estudio sobre factores, incidencias y acción estatal. Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia, 2025. Disponible en: <https://www.politicacriminal.gov.co/politica-criminal/Biblioteca1.0>

En el contexto de Uruguay, el tiempo de "incubación" de la criminalidad podría ser drásticamente menor debido principalmente a los siguientes factores:

- ⇒ **Dinámicas de la globalización y fluidez de la comunicación:** Las bandas criminales de hoy operan en un entorno de globalización criminal inmediata. La "diáspora criminal" y la subcontratación, como la que emplean grupos transnacionales como el Cártel de Sinaloa de México o el *Primer Comando do Capital* (PCC) de Brasil, permiten a las organizaciones uruguayas "importar" métodos, inteligencia y tácticas de manera instantánea. El conocimiento y la replicación de delitos ya no tardan años en filtrarse; viajan a la velocidad de la red.
- ⇒ **Imitación de Delito:** Uruguay es históricamente conocido como un país donde el delito no es "original" sino que suele ser una réplica de modalidades criminales ya probadas en la región. Si la extorsión a empresas de transporte o a negocios locales es una fuente de ingresos probada y exitosa en Argentina o Brasil, es altamente probable que sea rápidamente replicada en Uruguay como una nueva rama de ingresos para financiar el narcotráfico u otras actividades.

FACTORES GEOGRÁFICOS Y ESTRUCTURALES DE VULNERABILIDAD

Dos factores inherentes al contexto en Uruguay magnifican el riesgo de una rápida escalada:

1. LA "VENTAJA" GEOGRÁFICA DEL CRIMEN ORGANIZADO

La geografía uruguaya, a menudo percibida como una fortaleza, se convierte en una vulnerabilidad para el control del crimen organizado:

- **Puerta de entrada y salida:** La posición de Uruguay como puente logístico por mar (puertos) y tierra (fronteras con Brasil y Argentina, dos gigantes con fuerte presencia criminal) lo convierte en un punto de tránsito atractivo.

- **Facilidades de conexión:** El fácil desplazamiento y la conectividad permiten a las bandas criminales uruguayas asociarse o ser subsidiarias de estructuras transnacionales de forma más fluida. Esto les otorga la protección, la tecnología y el músculo financiero necesario para dar saltos cualitativos en la violencia (como un atentado a un fiscal) y la penetración económica.

2. DE LA ILEGALIDAD AL CONTROL ECONÓMICO

El escenario de mayor riesgo es el fortalecimiento de las bandas criminales y la diversificación de actividades pasando del narcotráfico puro hacia la "gobernanza criminal" y control territorial, así como la extorsión a empresas privadas afectando la productividad. Puesto que la extorsión, constituye más que el delito de robo, el establecimiento de un impuesto ilegal que subvierte la autoridad estatal y genera miedo e inestabilidad económica.

Si el CO logra penetrar y extorsionar a sectores clave (como el agro, el transporte, o el comercio minorista en ciertas zonas), obtendrá una fuente de financiamiento estable, menos riesgosa que el narcotráfico, y al mismo tiempo, erosionará la legitimidad del Estado para proteger a sus ciudadanos y empresas.

LA PARADOJA URUGUAYA: "AQUÍ NO PASA NADA"

El atentado contra la Dra. Ferrero pulveriza la cómoda narrativa del uruguayo de que "aquí no pasa nada". El hecho de que un ataque de esta naturaleza (dirigido al corazón de la justicia en democracia) haya ocurrido, demuestra que el crimen organizado ha superado el umbral de las disputas internas por la droga y ha decidido desafiar directamente la estructura institucional.

En este nuevo contexto, la pregunta no es si el crimen organizado comenzará a extorsionar a las empresas privadas, sino cuánto tiempo le tomará replicar, aceleradamente, las tácticas más rentables y desestabilizadoras que tardaron décadas en consolidarse en otros puntos de la región.

Sin duda, el Estado afronta un complejo riesgo que amenaza la seguridad y estabilidad de la población, principalmente en las áreas más vulnerables. Las experiencias y realidades que viven otros países, así como las lecciones aprendidas en la gestión, deben servir de ejemplo para por un lado fortalecer las capacidades institucionales y por otro implementar iniciativas y prácticas exitosas.

Frente a dicho contexto, la sociedad en general y el sector privado en particular juega un rol esencial en la detección previa de actividades relacionadas con el crimen organizado y evitar verse involucradas en hechos ilícitos. De ahí que la empresa en Uruguay se enfrenta a la urgencia de afrontar los desafíos que plantea el crimen organizado a nivel nacional y regional.

“¿Podría Uruguay experimentar una aceleración en la transición del crimen organizado, pasando rápidamente a la afectación de empresas y el control económico territorial?”



En agosto de 2025, mediante un operativo policial con apoyo de otras instituciones del Estado, se incautó dos toneladas de cocaína en Punta Espinillo, Oeste de Montevideo.

Fuente Imagen: Ministerio del Interior
<https://www.gub.uy/ministerio-interior/comunicacion/noticias/desarticulan-organizacion-narco-planeaba-enviar-cargamento-2-toneladas>

COLABORADORES

Dolores Bermeo-Lara es abogada y cuenta con un Doctorado en Seguridad Internacional con mención *cum laude*, así como una Maestría en Paz, Seguridad y Defensa por la UNED (España). Además, posee un diplomado en Prevención y Gestión de Crisis Internacionales por la Universidad Carlos III de Madrid. Desde 2003, ha estado involucrada en los ámbitos de la seguridad y la defensa tanto en el sector público, la academia y en organizaciones no gubernamentales. Es miembro e investigadora de RESDAL. Participó en la dirección académica de *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y el Caribe*, Edición 2024 y actualmente coordina el *Monitor de Seguridad y Defensa*.

Rosario Rodríguez Cuitiño es candidata a Doctora en Ciencia Política y Magíster en Ciencia Política por la UDELAR, Uruguay. Fue asesora en defensa en la Secretaría Permanente del Consejo Nacional-Ministerio de Defensa Nacional, Uruguay. Es miembro e investigadora de RESDAL.

Juan José Reyes Martínez cursa la Maestría en Integración y Cooperación Internacional de la Universidad Nacional de Rosario. Es Investigador del Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa (GISDE) de la Universidad Nacional de Colombia. Ha trabajado en levantamiento de análisis de políticas públicas, cooperación internacional y gobernanza territorial en Colombia y América Latina. Sus líneas de investigación incluyen: seguridad y defensa, crimen organizado y relaciones cívico – militares, seguridad humana, mecanismos de integración regional y dinámicas transfronterizas en la Amazonía. Colaboró como investigador invitado en la Edición 2024 del *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y el Caribe*.

Carlos Madruga es oficial (en retiro) de la Policía Nacional de Uruguay. Cuenta con sólida trayectoria de 18 años en seguridad y orden público en el Ministerio del Interior. Es egresado del curso “Toma de decisiones, administración y gestión de empresas” (Escuela Nacional de Administración Pública) y del “*Bachelor of Business Administration*” (Harvard Online). Es Analista en Administración de Empresas por la Escuela de Negocios y Administración del Instituto BIOS). Tiene estudios en la Licenciatura en Historia y Antropología (Universidad de la República). Es miembro en la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL) y ha colaborado con proyectos de investigación y de campo.