



## LA AMENAZA DE LA INSURGENCIA CRIMINAL EN COLOMBIA: EL CONCEPTO DE INTELIGENCIA HÍBRIDA COMO NUEVA FORMA DE ADAPTACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS TRADICIONALES CONTRAINSURGENTES

Julia Pulido<sup>1</sup>

Universidad Europea. Madrid

### Resumen:

La situación actual de seguridad en Colombia tras la firma del Acuerdo de Paz, ha producido un debate en relación a la necesidad de la actualizar los procedimientos, medios y capacidades, tanto de las Fuerzas Armadas como las policiales, para adaptarse al nuevo escenario postconflicto. La amenaza de la consolidación de las actividades delictivas de las bandas criminales emergentes (BACRIM) en espacios territoriales cada vez más extensos, supone el planteamiento de nuevos retos a la Seguridad del Estado, lo que presume una adaptación de las políticas preventivas.

En este sentido, y aprovechando la obligada redefinición de las estrategias de seguridad, se propone enfocar los objetivos de la Comunidad de Inteligencia colombiana a través de una mayor interrelación interagencias en cuanto al planeamiento, un enfoque preventivo basado en la adaptación de procedimientos en función de la amenaza y una mayor flexibilidad operativa. Ello supone la aplicación del nuevo concepto de inteligencia híbrida.

**Palabras clave:** Relaciones Internacionales, Seguridad Internacional, Insurgencia criminal, inteligencia híbrida, Colombia.

**Title in English:** *The threat of criminal insurgency in Colombia: The concept of Hybrid Intelligence as a new way of adjustment the traditional counterinsurgency strategies*

### Abstract:

*The current security situation in Colombia, after the signing of the Peace Agreement, has produced a debate on the need to update the procedures, tools and capacities of both the Armed Forces and the police to adjust to the new post-conflict scenario. The threat of the emerging criminal organizations (BACRIM) activities and their consolidation have increased in more and more territorial extension. It implies new challenges to Colombian Security and demands the adaptation of former preventive policies.*

*In this sense, and taking advantage of the obligatory redefinition of security strategies, this article proposes a redefinition of the Colombian Intelligence Community's objectives through a greater interrelation among the agencies in terms of planning, a preventive approach, adapting the procedures to the new threats, and greater operational flexibility. All this implies the application of the new concept of hybrid intelligence*

**Keywords:** International Relations, International Security, Criminal Insurgency, Hybrid Intelligence, Colombia.

Copyright © UNISCI, 2017.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

<sup>1</sup> Julia Pulido es Profesora de Relaciones Internacionales Universidad Europea de Madrid y especialista en Inteligencia Estratégica

E-mail: [julia.pulido@universidadeuropea.es](mailto:julia.pulido@universidadeuropea.es)

DOI: <http://dx.doi.org/10.5209/RUNI.55778>



## 1. Introducción

Ante el escenario de transversalidad entre los elementos que componen el sistema internacional, surgen nuevos riesgos y amenazas a la seguridad internacional, cuya naturaleza difusa no es clasificable en las tipologías tradicionales que, hasta los últimos diez años, imperaban en el panorama global.

La consolidación de los llamados fenómenos delincuenciales complejos, término para designar las convergencias y la multidimensionalidad del terrorismo internacional y la amalgama de delitos tipificados como crimen organizado, junto con la confusión en la catalogación de conflictos, riesgos y amenazas que no comparten una tipología claramente definida, supone empezar a vislumbrar la aparición de un escenario cuyas respuestas van más allá de las convencionales<sup>2</sup>.

En este sentido, los Estados están abocados a modificar sus políticas preventivas y los objetivos y funciones de sus sistemas de inteligencia para conseguir unas respuestas más flexibles y adaptables a las amenazas, obligando, en algunos casos, a modificar su percepción de seguridad. Uno de Estados que en la actualidad debe adaptarse a amenazas delincuenciales complejas es Colombia. Por un lado, por la necesaria reestructuración de sus políticas de seguridad tras la firma del Acuerdo de Paz y, en segundo lugar, por los desafíos a los que deben hacer frente en lo referente al cambio de naturaleza de las organizaciones criminales que operan en el país.

Por lo tanto, el objeto de estudio de este artículo se circunscribe al análisis de la redefinición de las políticas de seguridad e inteligencia de Colombia en la etapa postconflicto, concretamente de las políticas contrainsurgentes que deben implementarse frente a nuevos fenómenos criminales con objetivos de control territorial.

En términos generales podemos afirmar que Colombia, habituada a implementar políticas de seguridad y defensa acotadas exclusivamente en el ámbito nacional a raíz de su conflicto intraestatal, debe adaptarse a nuevos escenarios de amenazas no convencionales.

En caso contrario, la salvaguarda de la seguridad nacional a través de la implementación de políticas de seguridad y defensa, exclusivamente enfocadas al territorio del Estado, pueden provocar, a largo plazo, comportamientos autárquicos en cuanto a la participación del Estado colombiano como actor internacional y regional. Por lo tanto, Colombia debe plantearse un cambio de percepción de seguridad, cuyo recorrido comienza en la paulatina eliminación de la exclusividad de políticas de defensa y seguridad intraestatal, para llegar a la participación en alianzas internacionales en términos de seguridad integral. Estos desafíos pasan por asumir la nueva situación en del Estado en términos de seguridad, consecuencia de la firma del Acuerdo de Paz, que ha supuesto la finalización de las actividades insurgentes de las FARC junto a una desmovilización de sus efectivos.

Es por ello que, tanto las Fuerzas Armadas colombianas, como su comunidad de inteligencia, necesiten una actualización en medios, procedimientos y capacidades, que pasa, por dos escenarios. En primer lugar, por una redefinición interna de sus políticas de seguridad. Y, en segundo lugar, desde el punto de vista externo, por la consolidación de la cooperación

<sup>2</sup> Pulido, Julia y Sansó-Rubert, Daniel: "A Phenomenological Analysis of Terrorism and Organized Crime from a Comparative Criminological Perspective", *Journal of Law and Criminal Justice*, vol. 2, nº 2 (diciembre 2014), pp. 113-131.



bilateral en Seguridad y Defensa con los Estados aliados en la región andina, además del fomento de políticas cooperativas en el Pacífico y en el Atlántico. Cuestión a destacar a este respecto es el acuerdo firmado con la Alianza Atlántica en junio del 2013 sobre seguridad de la información, lo que implicó una mayor colaboración en áreas de interés como el tráfico de estupefacientes. Este acuerdo fue el primero que la OTAN firmó con un Estado Latinoamericano.<sup>3</sup>

Por tanto, en términos generales, la cooperación en estrategias, políticas y procedimientos en el ámbito de la seguridad internacional, plantea un complemento a los cambios internos en la puesta a punto de medios y capacidades como medios de respuesta frente a fenómenos delincuenciales complejos<sup>4</sup> o situaciones de conflictos híbridos, de naturaleza no convencional, lo que supondría una anticipación de la comunidad de seguridad colombiana mucho más eficaz ante los retos próximos.

En este sentido, la ampliación del espectro de actuación internacional de Colombia es una cuestión que se deberá presentar como eje primordial de su agenda nacional, por lo que es necesario establecer, de forma prospectiva, los puntos esenciales sobre los que tendrá que posicionarse como actor imprescindible de las relaciones regionales e internacionales, una vez consolidado el proceso de paz.

Para ello, será necesaria la actualización de su doctrina militar, junto a una transformación tanto de sus capacidades y medios que deberán modelarse en base a un posible cambio de naturaleza de sus amenazas internas (transformación de insurgencia tradicional a insurgencia criminal).

En este artículo se analizará, por tanto, la situación actual de seguridad en Colombia en lo que corresponde a la capacidad de respuesta en materia de inteligencia y contrainsurgencia, enfocada a la anticipación y prevención la criminalidad organizada como objetivo de la insurgencia criminal.

## **2 .Identificación de las amenazas híbridas transnacionales en el escenario de conflicto asimétrico colombiano**

Uno de los errores que los Estados occidentales han cometido en los últimos años es la catalogación de diversos actos delictivos en una tipología de fenómenos delincuenciales asumidos en los corpus normativos, tanto por el legislador como por la justicia. Un ejemplo de ello son aquellos actos delictivos y punibles de naturaleza violenta y cruenta, con impacto social y con características propias de métodos de grupos terroristas convencionales. En este sentido, a esos grupos ya se les cataloga como grupos terroristas, sin observar si su naturaleza, estructura y objetivos se corresponden como tales<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Véase a este respecto Colombia-NATO Agreement en [http://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_108117.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_108117.htm)

<sup>4</sup> Pulido y Sansó- Rubert, *op.cit.*, pp.113-131.

<sup>5</sup> En este sentido, hay que diferenciar el concepto de terrorismo del de insurgencia. Como insurgencia se entiende al movimiento organizado que intenta hacerse con el control de un Estado por medio de la propaganda, la guerra de guerrillas y el terrorismo. Por lo tanto, las actividades terroristas que puedan realizar un grupo insurgente se considera parte de la táctica, al igual que la subversión o la guerra de guerrillas. Véase a este respecto García, David y Díaz, Gustavo (2008): “EEUU, el uso de la inteligencia y la doctrina de contrainsurgencia norteamericana: lecciones para Afganistán”. *Documento de Trabajo*. Real Instituto Elcano. DT 54/2008.22/12/2008.



Desde el análisis de grupos violentos no estatales, la tradicional denominación de las FARC como grupo terrorista, resulta, a efectos de simplificar su catalogación, apropiada para su identificación como amenaza a la seguridad, en la tipificación actual elaborada por los Estados occidentales. Pero si nos centramos en el estudio de la conducta de este grupo, la conclusión lógica sobre la que referirse es más propia de una insurgencia con formas tácticas de combate que engloban los actos terroristas, subversión y guerra de guerrillas. En contraposición a este análisis, Colombia vivió durante el gobierno de Álvaro Uribe una reactivación de la doctrina de seguridad nacional basada en el abandono de la tradicional denominación de “conflicto armado” por “actividad terrorista”<sup>6</sup>, lo que condujo, posteriormente, a una confusión y complejidad de las respuestas militares. El aumento de la percepción de seguridad y la preponderancia del ámbito militar frente al civil, provocó en los años de su gobierno un debilitamiento operativo de las FARC y, paradójicamente, graves consecuencias en el ámbito militar, debido al intento de obtención de ambiciosos objetivos con resultados desproporcionados<sup>7</sup>, causando los llamados “falsos positivos”<sup>8</sup>.

Este cambio doctrinal, surgido de la llamada Política de Seguridad Democrática uribista<sup>9</sup>, llevó a la actualización de la estrategia contrainsurgente colombiana del “enemigo interno”, con la inclusión de una estrategia de lucha contra el terrorismo, arropada bajo la estela de la Administración Bush.

Pero la actualización de la doctrina de seguridad nacional se centró sustancialmente en cuestiones cuantitativas. El aumento de medios y capacidades fue evidente en la etapa uribista, lo que condujo a debilitar en gran medida las capacidades insurgentes, pero careció de una transformación de la esencia doctrinal. Básicamente, en términos estrictos, fue una modificación de la estrategia militar contra las FARC, pero sin revisar profundamente la doctrina de seguridad.

A este respecto, la amenaza más evidente a la que se enfrenta el Estado colombiano es el desarrollo de diversos escenarios híbridos, los cuales están compuestos, no solamente de grupos de contrainsurgencia o proto-insurgencia que ejecutan actos de terrorismo para alcanzar sus objetivos, sino que hay que tener en cuenta actividades parejas y complementarias como tráficos ilícitos, trata de blancas, blanqueo de capitales y la utilización de mafias; en definitiva, todo un conjunto de fenómenos característicos de la criminalidad organizada<sup>10</sup>. Por tanto, toda esta amalgama de amenazas que, hasta hace pocos años se

<sup>6</sup> Cruz, Edwin: “Relaciones cívico-militares, negociaciones de paz y postconflicto en Colombia”, *Criteria Jurídico Garantista*, vol. 8, nº13 (julio-diciembre 2015), pp. 12-41.

<sup>7</sup> *Ibid.*, pp.12-41

<sup>8</sup> El “falso positivo” es la denominación que se otorga a acciones letales cometidas por miembros de las Fuerzas Armadas colombianas contra individuos civiles con la intención de hacerlos pasar por bajas de miembros de organizaciones terroristas o insurgentes. Véase López-López, Wilson; Roa, Diana; Roa, María Alejandra; Correa-Chica, Andrea; Pérez-Durán, Claudia; Pineda-Marín, Claudia: “El rol de la filiación política en las creencias y discursos legitimadores de la corrupción”, *Psychosocial Intervention*, vol. 25, nº 3 (diciembre 2016), pp. 179-186, en <http://psychosocial-intervention.elsevier.es/en/the-role-political-affiliationin/articulo/S113205591630028X/#.WO3cC0Xyipo>.

<sup>9</sup> Pachón, Mónica: “Colombia 2008: Éxitos, Peligros y Desaciertos de la Política de Seguridad Democrática de la Administración Uribe”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 29, nº 2 (2009), pp. 327 – 353, en <http://www.redalyc.org/html/324/32414665005/>

<sup>10</sup> Según afirma García Guindo, de forma textual la proto-insurgencia “es una actividad instrumental. Ésta, puede ayudar a incrementar su base de reclutamiento, llamar la atención de los públicos doméstico e internacional en busca de apoyo económico, político, moral y establecer diferencias con respecto a otros grupos o facciones rivales que pretendan consolidarse. Incluso cuando esta violencia deja de ser inspiradora de la movilización social, su carácter coercitivo alimenta (aunque sea de manera forzosa) la acción colectiva y genera a su vez un desgaste progresivo que mina y hace que se tambaleen las estructuras de gobierno, incapaces de cumplir con la



trataban de forma individual con respuestas *ad hoc*, requiere en la actualidad, de un tratamiento preventivo y ofensivo transversal, poliédrico e integral<sup>11</sup>.

En este sentido, la globalización de este tipo de amenaza es un hecho. La implementación de la “Política de Seguridad Democrática” en Colombia, no solamente se centró en subordinar el ámbito político a lo militar, sino que condujo a vincular el refuerzo de la seguridad del Estado con la desaparición de las FARC<sup>12</sup>. Todo ello ha provocado en las últimas décadas una percepción de olvido en las respuestas de otros fenómenos delincuenciales, puesto que el músculo defensivo del Estado estaba volcado en la guerrilla. Esto ha llevado a vacíos de presencia coercitiva estatal en zonas marcadas por subgobiernos de grupos guerrilleros, lo que supuso un aumento de la delincuencia tradicional y nuevos métodos de actuación delictivos<sup>13</sup>.

Estas nuevas formas<sup>14</sup> de actuar dentro del marco de la criminalidad organizada, tiene una base fundamentada en la adquisición de dos ventajas competitivas u objetivos estratégicos. Por un lado, la obtención de beneficios (propio de organizaciones de crimen organizado) y en segundo lugar, el control territorial. Este último elemento, propio de organizaciones insurgentes tradicionales, es el factor que marca la diferencia entre los grupos de criminalidad y los grupos de insurgencia criminal.

Este fenómeno, unido al concepto de *narcoguerra*<sup>15</sup>, como unión intrínseca en el marco del conflicto entre los grupos de traficantes y las fuerzas de seguridad que los combaten, crea un caldo de cultivo en el que las pretensiones políticas enarbolladas por los grupos insurgentes históricos han dado paso a objetivos económicos y de posicionamiento de su “mercado” por parte de las organizaciones criminales.

En este sentido, una de las cuestiones que más preocupan sobre el desarrollo del post conflicto colombiano, es la conversión de la naturaleza de los grupos guerrilleros y paramilitares en grandes grupos criminales o se consoliden los grupos emergentes o BACRIM que actúen creando enclaves impunes o áreas de subgobiernos.

En términos generales, hay claras diferencias en la naturaleza de los grupos de criminalidad organizada y la insurgencia criminal. Así, el profesor Arratia establece una serie de cuestiones a considerar: En primer lugar, y como característica esencial de toda insurgencia, definen sus procedimientos de combate como conflictos de baja intensidad. Esto produce un impacto directo en el Estado, ya que tratan de amenazar su integridad adoptándolo

---

tarea esencial de garantizar protección y seguridad a la población”. García, Miguel: “Movimientos insurgentes: El papel, capacidades y respuestas de los Estados”, *Revista Política y Estrategia*, nº 123 (2014), pp. 35-52, en <http://www.ugr.es/~gesi/movimientos-insurgentes.pdf>. Véase también, Byman, Daniel: “Understanding Proto-Insurgencies”, *Journal of Strategic Studies*, vol. 31, nº 2 (2008), pp. 165-200.

<sup>11</sup> Pulido y Sansó-Rubert, *op. cit.*

<sup>12</sup> Cruz, *op. cit.* Véase también al respecto Velásquez, Carlos (2011): *Las fuerzas militares en la búsqueda de paz con las FARC*, Working Paper 7, Bogotá, Fundación Ideas para la Paz,, en <http://otramiradadelconflicto.wikispaces.com/file/view/5.+Las+Fuerzas+Militares+en+la+b%C3%BAqueda+de+la+paz+en+Colombia+-+con+las+FARC+-+FIP.pdf>

<sup>13</sup> *Ibid*

<sup>14</sup> Felbab-Brown, Vanda:” ¿Quién paga por la paz en Colombia?”. *Revista de Economía Institucional*, vol. 18, nº 35 (2016), pp. 13-38, en <https://dx.doi.org/10.18601/01245996.v18n35.02>

<sup>15</sup> Sullivan, John: “Insurgencia Criminal: ‘Narcocultura’, Bandidos Sociales y Operaciones de Información”, *Small Wars Journal*, (noviembre 2013), en <http://smallwarsjournal.com/jrn/article/insurgencia-criminal-narcocultura-bandidos-sociales-y-operaciones-de-informaci%C3%B3n>



como objetivo<sup>16</sup>. En segundo lugar, se configura como un fenómeno postmoderno en el que los actores son no estatales y se autodenominan “soldados criminales”<sup>17</sup>, en contraposición con los grupos transnacionales de criminalidad organizada, los cuáles se caracterizan por la apertura de mercados competitivos ilícitos sin ningún tipo de objetivo política-estatal.<sup>18</sup>

En definitiva, el concepto de insurgencia criminal a partir de los elementos identitarios se definiría como aquel “fenómeno que tiene como objetivo ganar control y autonomía sobre el territorio nacional mediante el vaciamiento del Estado y la creación de enclaves criminales cuyo objetivo es asegurar la libertad de maniobra para llevar a cabo sus actos ilícitos, convirtiéndose en una amenaza directa a la integridad del Estado”.<sup>19</sup> Muchos especialistas matizan características definitorias en función del país en que se produzca. De esta forma, la concepción de insurgencia criminal en México trae pareja una naturaleza política y paramilitar, como consecuencia del enfrentamiento permanente entre las Fuerzas de Seguridad y los diferentes carteles para la preservación de los negocios<sup>20</sup>.

En lo que corresponde a Colombia, la perspectiva futura en términos de seguridad interna viene marcada por una doble la amenaza: Por una parte, por una posible conversión de grupos guerrilleros en nuevos frentes de insurgencia criminal y, en segundo lugar, por la reubicación y posicionamiento de grupos de criminalidad organizada que migraron a otros Estados de la región, ante los vacíos de poder producidos por las políticas de desmovilización. En este sentido, es indispensable un nuevo planteamiento de seguridad, reestructurando tanto a las Fuerzas Armadas, como creando una sólida Comunidad de Inteligencia, sin caer en el error estratégico de reducir efectivos y presupuestos con la justificación de que la amenaza tradicional del Estado haya disminuido. Este hecho puede ser considerado por grupos delincuenciales como un signo de vulnerabilidad.

Por ello, al Estado colombiano se le plantea un doble desafío: Por un lado, actualizar las políticas de seguridad ante los nuevos escenarios alejados del conflicto de insurgencia tradicional y, por otro lado, y desde un nivel táctico y operativo, lograr el equilibrio en el ejercicio de las funciones de sus Fuerzas Armadas y de la Policía, para alcanzar una mayor efectividad en la lucha contra la criminalidad organizada. En definitiva, dejar a un lado un planteamiento estato-céntrico de la seguridad<sup>21</sup> para dar lugar a una concepción de ésta en términos transversales, introduciendo nuevas variables que suponen la aparición de actores no estatales violentos que ponen en peligro la estabilidad política, económica y social, para

<sup>16</sup> Arratia, Esteban: “¿Insurgencia criminal?: La cambiante naturaleza del crimen organizado transnacional en México y Centroamérica”, *Estudios de Seguridad y Defensa*, nº 5 (junio 2015), pp. 39-83, en [http://esd.anepel.cl/wp-content/uploads/2015/12/Libro\\_ESD\\_5.pdf#page=39](http://esd.anepel.cl/wp-content/uploads/2015/12/Libro_ESD_5.pdf#page=39)

<sup>17</sup> *Ibid.* pp. 39-83.

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> *Ibid.* Véase también Sullivan, John (2012): *From Drug Wars to Criminal Insurgency: Mexican Cartels, Criminal Enclaves and Criminal Insurgency in Mexico and Central America. Implications for Global Security*. Fondation Maison des sciences de l’homme, p.4., en <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00694083>.

<sup>20</sup> *Ibid.* Véase Bunker, Robert. “Fighting Irregular Fighters: Defeating Violent Non-state Actors”, *Parameters*, vol. 43, nº 4 (2014), p. 43.

<sup>21</sup> “Tradicionalmente se contemplaba que los fenómenos insurgentes provenían como consecuencia de fallos del sistema internacional, por lo que las respuestas se forjaban desde el ámbito militar, mientras que “la inseguridad individual” se consideraba que estaban vinculados con la delincuencia, por lo que no se consideraba un problema de seguridad estatal”. Véase a este respecto, Murillo, Carlos: “El crimen transnacional organizado como insurgencia no política: la experiencia Centroamérica”, *Desafíos*, nº28 (marzo 2016), pp.177-211, en <http://dx.doi.org/10.12804/desafios28.2.2016.05>



alcanzar sus objetivos.<sup>22</sup>

En este sentido, para Colombia es fundamental identificar sus prioridades de seguridad estratégicas, diferenciando los intereses vitales de los coyunturales, enfocados a una transformación de la Comunidad de Inteligencia. No hay que olvidar que el cambio de centro de gravedad y la naturaleza de las amenazas no debe suponer una limitación y reducción en el número de efectivos dedicados tanto a inteligencia como en las Fuerzas Armadas, ya que, en la actualidad, las respuestas ante amenazas híbridas se establecen con medios y capacidades tanto militares como civiles.

Ante una situación de transformación de la Comunidad de Inteligencia colombiana ligada a la reestructuración de la fuerza militar, se impone la necesidad de revisar los procedimientos tanto de obtención como de análisis de información, considerando la inteligencia estratégica tanto política como militar, uno de los elementos indispensables, junto con la adaptación de estrategias anti/ contra terroristas y contrainsurgentes.

### **3. Poliedrización de los escenarios híbridos: hacia nuevas estrategias de contrainsurgencia**

Desde el punto de vista de lucha preventiva, las políticas de inteligencia de los Estados deben adecuarse a la evolución de estructuras de gobierno y poder que están surgiendo bajo la denominación de “sub-gobiernos” y que se confunden bajo criterios de “Estados fallidos” o espacios territoriales ocupados por insurgencias.<sup>23</sup>

No hay que olvidar que el concepto tradicional de insurgencia o la insurgencia de naturaleza política, conlleva numerosas aproximaciones y definiciones. Históricamente, se ha considerado ésta como la actividad de “actores no estatales que buscan transformar su sociedad políticamente en alguna forma significativa y que también usan la violencia estratégicamente para alcanzar un fin político”.<sup>24</sup> En el contexto de los procedimientos operativos de actuación de las insurgencias, el factor transnacional cobra especial importancia, debido a la necesidad de obtener legitimidad, lo que, indudablemente, aboca a desarrollar una estrategia de comunicación en la que los *mass media* y la difusión a través de las redes sociales se convierten en herramientas indispensables.<sup>25</sup>

En el caso de la insurgencia criminal<sup>26</sup>, la legitimidad se apoya en la capacidad de establecer un nexo de unión entre la sociedad civil y las bandas y/o cárteles a través de

<sup>22</sup> Ibid. Véase también Schneckener, Ulrich: “Fragile Statehood, Armed Non-State Actors and Security Governance” en Bryden, Alan y Caparini, Marina (eds.) (2006): *Private Actors and Security Governance*. Zurich: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), pp. 23-41.

<sup>23</sup> Keister, Jennifer: “The Illusion of Chaos Why Ungoverned Spaces Aren’t Ungoverned, and why that matters”, *Policy Analysis*, nº 766 (diciembre 2014), en <https://www.cato.org/publications/policy-analysis/illusion-chaos-why-ungoverned-spaces-arent-ungoverned-why-matters>

<sup>24</sup> Dallas-Feeney, Christopher (2013): *The Social Fitness of Insurgencies: The Organizational Payoff for Legitimated Power*. (Dissertation for the degree of Doctor of Philosophy) The George Washington University, Washington DC.

<sup>25</sup> Bartolomé, Mariano (2012): *Más allá del crimen organizado: la reformulación del concepto de insurgencia y su impacto en el entorno estratégico sudamericano*. Documento de Investigación sobre Seguridad Interior. Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior. UNED, en [www.iuisi.es](http://www.iuisi.es)

<sup>26</sup> Según Sullivan, las insurgencias criminales pueden surgir en varios niveles operativos:

“Insurgencias locales; Batalla para el Estado paralelo; combatir al Estado y finalmente el estadio en que se pretende que el Estado se derrumbe, en el cual la espiral de violencia y la oclusión del mismo como consecuencia de una corrupción sistémica, deja a las Instituciones sin respuesta”. Véase Sullivan, “Insurgencia Criminal: ‘Narcocultura’, Bandidos Sociales y Operaciones de Información”, op. cit.



operaciones de información que pretender crear un narco-ámbito de poder y contrapoder en el que las herramientas de difusión de noticias y actividades casi en tiempo real, son fundamentales<sup>27</sup>.

Estos narco-ámbitos vienen acompañados por la creación de “foras” o espacios en los que se crean “estructuras estratificadas en las que se adjudican territorio, autoridad y derechos”<sup>28</sup> y que son objeto de disputa entre cárteles o bandas rivales. Espacios en los que se hace patente la debilidad del Estado confluendo en subgobiernos.

El debate de espacios sub-gobernados no sólo se enfoca con respecto a los grupos caracterizados por actuar a través de acciones terroristas, sino, como se ha explicado anteriormente, es una de las características que fenómenos insurgentes criminales están desarrollando. Este tipo de conflicto de baja intensidad, no solamente se ubica en zonas con escasa presencia estatal, sino que lo podemos trasladar a espacios intra urbanos como los surgidos en capitales como Río de Janeiro, Caracas, etc. en donde la delincuencia común y los grupos de criminalidad organizada campan anárquicamente en las favelas.<sup>29</sup>

Tradicionalmente se ha considerado el ámbito de la inteligencia estratégica restringido a la esfera de la Seguridad Nacional, incluyendo lo relativo a la inteligencia militar, pero la evolución natural del concepto de seguridad, obligado, en gran medida, por la multidisciplinariedad y transversalidad de los fenómenos considerados, en la actualidad, como riesgos y amenazas híbridas, abarca áreas, sobre las que, hasta ahora, solamente se aplicaban metodologías muy concretas de actuación.

Todo ello cambia, y dichas metodologías tanto de análisis de información como de identificación de indicadores de alerta que permitan realizar, a posteriori, una correcta evaluación del riesgo y la amenaza, se encuentran en permanente evolución para lograr reducir el umbral de incertidumbre que afecta a todos los ámbitos en los que la Seguridad se vuelve indispensable<sup>30</sup>.

El debate por tanto, no se encuentra en qué se debe mejorar de las políticas preventivas o de inteligencia, sino qué estrategias se deben establecer en la convivencia de amenazas tradicionales con amenazas híbridas y, sobre todo, en aquellos espacios en los que conviven gobiernos legítimos con espacios subgobernados por grupos con naturaleza proto-insurgente<sup>31</sup>.

Por lo tanto, una de las cuestiones que en la actualidad preocupan en gran medida a los gobiernos occidentales es la identificación de los riesgos y amenazas y adecuar las respuestas estatales a los mismos.

Desde que Hoffman desarrollara en sus análisis el concepto de “guerra híbrida”<sup>32</sup>, la proyección de esta denominación a otro tipo de amenazas ha sido constante. De ahí que observemos la catalogación de fenómenos complejos con el adjetivo híbrido en todas sus

<sup>27</sup> Ibid

<sup>28</sup> Ibid

<sup>29</sup> North, Douglas; Wallis, John; Webb, Steven; Weingast, Barry (2007): *Limited Access Orders in the Development World: A new Approach to the Problems of Development*. Policy Research Working Paper., Washington, World Bank..

<sup>30</sup> Pulido y Sansó-Rubert, *op. cit.*

<sup>31</sup> García de Guindo, *op.cit.*

<sup>32</sup> Hoffman, Frank (2007): *Conflicts in the 21th Century: The Rise of Hybrid Wars*, Arlington, Potomac Institute for Foreign Policy Studies.



variantes. Valga como ejemplo la denominación de conflictos híbridos, amenazas híbridas, espacios híbridos, etc.

De ello se deduce que la realidad internacional actual no es comparable con la realidad imperante hace diez años, en la que los académicos y los decisores políticos trataban de buscar, bajo criterios técnicos, la mejor manera de reestructurar tanto las funciones como los sistemas de inteligencia, adaptándolas a las nuevas formas de terrorismo islamista o se trataban de equiparar los procedimientos policiales a lo que se consideraban delitos estrictamente catalogados de naturaleza común acaecidos en el ámbito de la seguridad interior.<sup>33</sup>

En este escenario, de indudable interés, surge el interrogante acerca de la efectividad de las políticas actuales de seguridad y defensa en occidente. Aunque resulte una pregunta un tanto presuntuosa, tiene que desembocar en una profunda reflexión.

Desde el punto de vista de la participación de los Estados en operaciones internacionales, una de las cuestiones que afectan sobremanera a las políticas de Defensa de los Estados, es su participación en las mismas y la adecuación de sus medios y capacidades militares al teatro de operaciones. Durante los últimos años, se ha observado que la mayoría de los conflictos en los que Estados han tomado partido, han sido los de naturaleza intraestatal, producidos por luchas étnicas, secesiones o luchas por recursos naturales. Bajo el derecho internacional, las intervenciones militares de potencias extranjeras se han establecido bajo los auspicios de Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, a través del art. 42 de la Carta de ONU en su capítulo VII, por medio de operaciones de mantenimiento de la paz, fuerzas multinacionales o intervenciones a cargo de organizaciones regionales.<sup>34</sup> Sin entrar en detalle en el análisis de la tipología de conflicto y sus distintas formas de resolución, no hay duda de la importancia que han tenido, en este contexto, las operaciones de contrainsurgencia en el siglo XX. Si durante las últimas tres décadas, académicos y expertos han estado cuestionando la viabilidad de las estrategias de contrainsurgencia tradicionales por motivos de universalización de sus enfoques<sup>35</sup>, destacando la clásica teoría "*Hearts and Minds*"<sup>36</sup> o la enfocada al Coste- Beneficio<sup>37</sup>, en la actualidad, la necesidad de establecer un tipo de contrainsurgencia de carácter global, siguiendo el modelo de los Tres Pilares COIN (*Three Pillars of COIN*) de Kilcullen parece que es uno de los más acertados.<sup>38</sup>

Este modelo está enfocado a dar respuesta a movimientos islamistas radicales, por lo que, tal y como se ha analizado en apartados anteriores, la concepción poliédrica de la amenaza es un factor imprescindible. Una de las cuestiones fundamentales es el establecimiento de redes de colaboración y cooperación entre los actores implicados en la estrategia de contrainsurgencia, caracterizados por una visión multidisciplinar y controlando lo que considera Kilcullen los tres pilares fundamentales<sup>39</sup>: el pilar de seguridad (asuntos militares, policiales, construcción de un marco de Derechos Humanos, etc.); el pilar político

<sup>33</sup> Pulido y Sansó-Rubert , *op.cit.*

<sup>34</sup> Véase a este respecto la Carta de Naciones Unidas, capítulo VII, artículo 42. “Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión”.

<sup>35</sup> García Guindo, *op.cit.*

<sup>36</sup> Dixon, Paul: “Hearts and Minds’ British Counter- Insurgency from Malaya to Iraq”, *Journal of Strategic Studies*, vol.32, nº3 (2009), pp. 353-381.

<sup>37</sup> Long, Austin (2006): *On “Other War”. Lessons from Five Decades of RAND Counterinsurgency Research.* Rand Corporation.

<sup>38</sup> Kilcullen, David (2010): *Counterinsurgency*, Oxford University Press.

<sup>39</sup> García Guindo, *op.cit.*



(establecimiento de apoyos, logro de legitimidad e implementación de medidas DDR<sup>40</sup>); finalmente, el pilar económico (consecución de medidas industriales, comerciales, fomento de desarrollo económico, etc.).<sup>41</sup>

Pero todos estos enfoques, incluidas la doctrina de Guerra Global al Terror implementada por Bush tras los atentados del 9/11 y las llamadas *Operations Other Than War* (OOTW)<sup>42</sup>, que abarcan el espectro completo de operaciones no consideradas como guerra convencional, mantienen un elemento vulnerable que, desde un punto de vista táctico y operacional, contrasta con el futuro de las operaciones internacionales: la unilateralidad de planeamiento estratégico en intervenciones militares.

### 3.1 Estrategias COIN *bottom-up* desde el planeamiento pre-operacional

Uno de los motivos por lo que se cuestionan las doctrinas y estrategias COIN es la aplicación de forma universal a conflictos de naturaleza insurgente en cualquier parte del Globo sin tener en cuenta las especificidades del Estado, idiosincrasia, características estratégicas, geopolíticas, etc. Cuando un Estado en solitario era el que aplicaba este tipo de estrategias, podría alcanzar los objetivos esperados, aunque con reservas; valga como clásico ejemplo la participación de Estados Unidos en la Guerra de Vietnam. La adecuación al medio y la flexibilidad a los cambios solía ser más fácil siendo solamente un país implicado.

Las operaciones futuras implican la participación de más de dos fuerzas militares de distintas nacionalidades por lo que el conocimiento del Estado en conflicto debe armonizarse entre la coalición.

Aunque una de las estrategias o teoría que actualmente se está aplicando en intervenciones militares surge como un enfoque nuevo de participación cívico-militar, no sería erróneo considerarlo como una nueva doctrina contrainsurgente de la que se derivarían estrategias COIN confeccionadas *ad hoc* en cada zona de conflicto. Se trata del Enfoque Integral o *Comprehensive Approach*.

El Enfoque Integral apuesta por una combinación de acciones que van más allá de las puramente militares para la gestión de crisis internacionales, introduciendo elementos “diplomáticos, informativos, económicos, políticos o civiles”<sup>43</sup>. Escenarios complejos y cambiantes con la inclusión de una multiplicidad de actores no estatales, como los establecidos en Afganistán o Iraq, motivaron a reflexionar sobre si la aplicación exclusivamente de fuerza militar, era la solución al conflicto.

La poliedrización de las amenazas y la complejidad de los conflictos en el teatro de operaciones, motivó que los Estados ampliaran no solamente la capacidad de cooperación cívico-militar, sino que establecieran sinergias entre todos los actores que, de forma

<sup>40</sup> Medidas de Desarme, Desmovilización y Reintegración.

<sup>41</sup> Kilcullen, *op.cit.*

<sup>42</sup> García, David y Díaz, Gustavo: ” EE.UU. y el papel de la inteligencia en conflictos asimétricos”, *UNISCI Papers*, nº 34, (2008) en <http://www.unisci.es>

<sup>43</sup> Pareja, Íñigo y Colom, Guillem (2008): *El Enfoque Integral (Comprehensive Approach) a la gestión de crisis internacionales*. ARI. Real Instituto Elcano. Madrid en

[http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/!ut/p/a0/04\\_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfGjzOKNg318fEKcHX1NTZz9QgKNXI0NDSBAvyDbUREAbg0Kqw!!/?WCM\\_PORTLET=PC\\_Z7\\_3SLLTCAM54CNTQ27F3000000000\\_WCM&WCM\\_CONTEXT=/wps/wcm/connect/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/ari115-2008](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/!ut/p/a0/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfGjzOKNg318fEKcHX1NTZz9QgKNXI0NDSBAvyDbUREAbg0Kqw!!/?WCM_PORTLET=PC_Z7_3SLLTCAM54CNTQ27F3000000000_WCM&WCM_CONTEXT=/wps/wcm/connect/elcano/elcano_es/zonas_es/ari115-2008)



estratégica, intervienen en un conflicto desde todos los planos y a todos los niveles<sup>44</sup>. En este sentido, también se amplía el catálogo de actores en el proceso decisorio ante la resolución de un conflicto y crisis, haciendo partícipes de la misma a todas las partes implicadas. Como consecuencia de ello, la pluralidad de actores involucrados reduce en gran medida el umbral de toma de decisiones erróneas, por la inclusión de percepciones multifactoriales<sup>45</sup>.

En este sentido, la propuesta de establecer las estrategias de contrainsurgencia de abajo hacia arriba en la fase de planeamiento previo al establecimiento de operaciones, es un procedimiento adecuado si la pretensión es implementar acciones en Estados con una insurgencia de naturaleza híbrida. Es decir, el conocimiento previo del teatro de operaciones es el factor esencial para que una estrategia de estas características cumpla con su cometido. Si tradicionalmente en operaciones convencionales se ha desarrollado un planteamiento estratégico y, acompañando al mismo, las acciones tácticas y operacionales *ad hoc*, las futuras operaciones COIN deben caracterizarse por realizarse de forma contraria. De forma coloquial, configurarse “a la carta” en función de los condicionantes del escenario en conflicto conocido en la fase de planificación pre operacional con el objetivo de favorecer la adecuación de los medios y capacidades militares al teatro de operaciones futuras. Cuanto mayor sea el conocimiento de los grupos sociales, costumbres, motivaciones, etc., más sencillo resultará la planificación operativa. Por lo tanto, la inteligencia y las operaciones militares se retroalimentan<sup>46</sup>.

De esta forma, la necesidad de tener una unidad de mando y reforzar la cooperación entre las distintas Fuerzas Armadas es fundamental. Unido a ello, el reforzamiento del nivel de compromiso de los Estados en las Organizaciones Internacionales de Seguridad y Defensa colectiva es básico para la sincronización en el desarrollo de la estrategia COIN.

Finalmente, todo ello, sin la implementación de una Inteligencia política y militar eficaz y eficiente no se podría desarrollar este modelo.

#### **4. Hacia una inteligencia híbrida en las estrategias contrainsurgentes bottom-up en el caso colombiano**

Una de las preguntas que caben en este análisis es saber si las estrategias contrainsurgentes son eficaces en situaciones de insurgencia criminal. Una de las cuestiones a tener en cuenta, es el planeamiento de las mismas en función de los órganos que participan. En este sentido, la eficacia de la estrategia estaría supeditada al papel de los actores, evitando el monopolio de las Fuerzas Armadas. Por ello, la multidisciplinariedad es una de las claves.

Tal y como se ha mencionado en apartados anteriores, se requiere crear espacios de interés como un paso futuro en el plano de la optimización de la seguridad regional. Estos espacios de interés están fundamentados en los retos a los que los Estados tienen que enfrentarse y que complican, en gran medida, las respuestas preventivas, debido a la naturaleza cambiante y multifactorial de las amenazas.

Desarrollada la idea de un modelo de estrategia COIN enfocado de abajo-arriba, no se puede desligar del mismo el papel de la inteligencia en todas sus dimensiones.

<sup>44</sup> Colom, Guillem (2012): “El Enfoque Integral en los Conflictos Híbridos” en *El Enfoque Multidisciplinar de los Conflictos Híbridos*. Madrid, Ministerio de Defensa, p.25.

<sup>45</sup> Herrero de Castro, Rubén (2006): *La Realidad Inventada. Percepciones y Proceso de Toma de decisiones en Política Exterior*. Madrid, Plaza y Valdés.

<sup>46</sup> García y Díaz, “EE.UU. y el papel de la inteligencia en conflictos asimétricos”, *op.cit.*



Si se produce un cambio sustancial de este tipo de estrategias, fundamentalmente por la rapidez de los cambios en las tácticas de los grupos insurgentes, llegando a confundirse los actos de subversión, con actos terroristas y con empleo de táctica de guerrilla, la adecuación de la inteligencia debe modelarse, flexibilizándose a los mismos.

Un hecho queda claro. No se pueden establecer operaciones contrainsurgentes sin una adecuada inteligencia. Ésta debe producirse, también de abajo hacia arriba<sup>47</sup> y debe tener un alto porcentaje de obtención de información a través de HUMINT<sup>48</sup>.

Una de los enfoques más efectivos de obtención y análisis de información sobre el terreno es la combinación de técnicas provenientes de disciplinas empíricas combinables.

Ya se han realizado estudios, en los que la utilidad de la combinación de técnicas y metodologías<sup>49</sup>, por ejemplo, criminológicas e internacionalistas, fomenta la adquisición de un conocimiento holístico sobre un escenario.

En este sentido, se está produciendo un cambio en la conceptualización y aplicación de disciplinas empíricas que se han considerado independientes como las Relaciones Internacionales y la Criminología<sup>50</sup>. La necesidad de combinar métodos en escenarios cambiantes favorece la formación de equipos multidisciplinares mucho más flexibles lo que logra disminuir el umbral de incertidumbre en un teatro de operaciones.

Uno de los aspectos a tener en cuenta en la inteligencia actual es el análisis en red, es decir, el conocimiento tanto de la colectividad, como de los individuos que la conforman. Desde el punto de vista de la disciplina criminológica, la idoneidad, por tanto, de la implementación de metodologías identificativas, que permitan la elaboración de perfiles psicológicos, se traduce en el establecimiento de dos niveles de obtención de indicadores. Por un lado, desde un patrón grupal y, en segundo lugar, desde un punto de vista de perfiles individuales. Desde el plano grupal se llevaría a cabo a nivel estratégico, mientras que los niveles tácticos y operativos se centrarían en el patrón del sujeto<sup>51</sup>. Aplicando metodologías identificativas se establecen análisis predictivos mucho más precisos.

En este sentido, tradicionalmente la identificación de sujetos catalogados en el espectro de riesgo y amenaza a través de la medición de la voluntad de la comisión de acto delictivo en los fenómenos delincuenciales complejos, solían establecerse en función de la pertenencia del sujeto a una colectividad criminal, obviando pautas de comportamiento favorecidas por el entorno o por desequilibrios estructurales de índole social<sup>52</sup>. Actualmente, el análisis en red desde patrones criminógenos facilita el conocimiento individual del sujeto, llegando a alcanzar un nivel prospectivo de patrones conductuales.

<sup>47</sup> *Ibid*

<sup>48</sup> Un ejemplo claro fue el fracaso de las Fuerzas Armadas estadounidenses en Afganistán. “Fue la primera vez que se utilizaban a efectivos “locales” en operaciones. Se pensaba que podían llegar a la victoria utilizando apoyo local combinado con fuerzas sobre el terreno y apoyo aéreo” Fracasaron ya que el enemigo luchaba como insurrectos. El conocimiento previo a través de un fomento de la Inteligencia humana de la fuerza enemiga, hubiera supuesto un efectivo despliegue de fuerzas internacionales. Véase García y Díaz, “EE.UU. y el papel de la inteligencia en conflictos asimétricos” *op.cit.*

<sup>49</sup> Pulido y Sansó-Rubert, *op.cit.*

<sup>50</sup> *Ibid*

<sup>51</sup> *Ibid*

<sup>52</sup> *Ibid*



Una propuesta al respecto en el Estado colombiano en lo que se refiere a la reestructuración de la Comunidad de Inteligencia es especializar al cuerpo policial en la disciplina criminológica, para lo que se debe crear una Policía Nacional, formada, profesional y con perspectiva de carrera, desligada del Ministerio de Defensa, lo que favorecería la complementariedad con el resto de las agencias de inteligencia.

Con respecto a la disciplina de las relaciones internacionales en las acciones de inteligencia, uno de los aspectos a considerar es la implementación de metodologías propias de las organizaciones empresariales a los tipos de inteligencia política y militar, utilizadas habitualmente para establecer escenarios de riesgo-país-inversión, pero absolutamente válidos en la realización de análisis de zonas. Métodos como el PESTEL, volcado en el análisis estratégico de los diferentes factores que inciden en un territorio (Político, Económico, Social, Tecnológico y Legal) se combinan con otros como el DAFO (análisis de Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades)<sup>53</sup>. Ambos enfoques establecen por un lado, los criterios identificables, y por otro lado, la metodología analítica<sup>54</sup>.

El conocimiento de las sinergias, relaciones entre grupos sociales, líderes políticos y religiosos y, en definitiva, de las relaciones y triangulaciones de los Estados en sus acciones multilaterales, desde un sustento teórico y empírico internacionalista, facilita en gran medida las acciones de inteligencia, junto con el conocimiento más preciso de los patrones conductuales.

Unido a esto, el fomento de una reserva de inteligencia, entendida ésta como aquellos especialistas académicos, periodistas, empresarios, etc. que son expertos en una materia concreta y que puede resultar de gran utilidad a los órganos de inteligencia de forma coyuntural. La utilización puntual de esta masa crítica favorece la racionalización de los medios y capacidades en inteligencia, contribuyendo a flexibilizar y adaptar al medio a la Comunidad. Se evita, por tanto dedicar gastos ingentes a formar a oficiales de inteligencia en materias concretas y que pueden necesitar varios años para ello. De esta forma, se identifican a los individuos que tienen ya la formación adquirida y son especialistas.

Para ello, se requiere una Comunidad de Inteligencia en la que se fomente la especialización de cada una de las agencias que la componen y enfocada a una participación más activa en el plano internacional.

Desde un punto de vista estratégico y enfocado a la prevención de la insurgencia criminal en Colombia, la propuesta de un nuevo concepto de inteligencia híbrida viene sustentado por la interoperabilidad de las distintas fuerzas de seguridad, tanto las de carácter policial como las militares, por lo que tiene una presentación una combinación de los tres tipos de inteligencia (política, militar y criminal) en el planeamiento conjunto de operaciones.

Desde un punto de vista europeo, este sistema plantea una serie de inconvenientes, como es la incapacidad de establecer una misma base de datos común, ya no sólo entre distintas instituciones, sino entre órganos de una mismo Ministerio o estructura. Una de las opciones más prácticas sería la de compartir inteligencia a través de los centros de integración

<sup>53</sup> Matilla, Kathy (2011): *Los modelos de planificación estratégica en la teoría de las Relaciones Públicas*. Editorial UOC. Barcelona, p. 80.

<sup>54</sup> Pulido y Sansó-Rubert. *op.cit.*



creados<sup>55</sup>, como los Centros de Excelencia OTAN, o las estructuras nacionales como el CITCO, en el caso español, en los que los Estados, salvaguardando sus intereses nacionales, pudieran volcar la inteligencia que consideraran necesaria compartir, de cara a prevenir amenazas globales.

Una de las ventajas que presenta un Estado como Colombia, es la capacidad de establecer nuevos canales de coordinación y cooperación en materia de inteligencia, aprovechando la oportunidad que plantea la decisión de la transformación y reestructuración de su Comunidad de Inteligencia. En este sentido, la configuración de nuevos canales de coordinación inter-agencias, constituiría un paso importante en la lucha eficaz contra la amenaza.

Desde la perspectiva táctica y operacional, la inteligencia híbrida tiene una base de racionalización de medios, capacidades y esfuerzos, a través de un nuevo planteamiento o construcción metodológica de las operaciones, basado en el origen de la inteligencia criminal<sup>56</sup>. En este sentido, se modifica la óptica en el planeamiento operativo que impera en la actualidad, basado en operaciones individuales, por un planteamiento de construcción de más grandes operaciones que se retroalimentan entre sí, en función del surgimiento de indicios en cada una de ellas.

Esta modificación en el planeamiento operativo de inteligencia, repercute en la coordinación interna de cada agencia, puesto que no se consideraría una delimitación funcional, competencial y estructural de cada una de ellas, sino que es el escenario de actuación se convertiría en conjunto, combinado y multiespacial<sup>57</sup>.

En la actualidad, las operaciones establecidas contra amenazas transnacionales con componentes híbridos, implican una mayor complejidad en cuanto al establecimiento de políticas cooperativas y de coordinación entre Servicios de Inteligencia y, en líneas generales, entre las Instituciones de Seguridad de los Estados.

En el caso colombiano, el posible surgimiento de una insurgencia criminal en zonas de vacío estatal, hace necesario esta reconfiguración de la inteligencia, llevando pareja el cambio de mentalidad doctrinal en Seguridad para hacer frente al *modus operandi* de los cárteles y las organizaciones criminales, centrados en la ostentación de la llamada “violencia simbólica” a la que hace referencia Sullivan, en relación al aseguramiento del poder económico y territorial a través de acciones violentas como una forma de perpetuar la influencia y el dominio de áreas con escasa presencia estatal, creando espacios de gobiernos alternativos.<sup>58</sup>

En términos de estructura y funciones tanto de la Comunidad de Inteligencia como de las Fuerzas Armadas y de Seguridad colombianas, se han identificado una serie de cuestiones a redefinir en la anticipación de una posible insurgencia criminal.

Uno de los elementos a modificar a este respecto, es el enfoque actual de distribución

<sup>55</sup> Pulido, Julia (2005): “La Cooperación Internacional entre Servicios de Inteligencia” en Al Servicio del Estado: Inteligencia y Contrainteligencia en España (monografía). *Revista Arbor*. Centro Superior de Investigaciones Científicas, nº 709.

<sup>56</sup> Sansó-Rubert, Daniel: “Inteligencia criminal y sistemas penitenciarios: algunas reflexiones”, *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, nº 15 (diciembre 2014), pp. 98-111, en [file:///C:/Users/4626/Downloads/Inteligencia\\_criminal\\_y\\_sistemas\\_penitenciarios\\_al.pdf](file:///C:/Users/4626/Downloads/Inteligencia_criminal_y_sistemas_penitenciarios_al.pdf)

<sup>57</sup> La concepción tridimensional de la Seguridad está obsoleta. Cualquier estrategia en este ámbito, tiene que considerar el ciberespacio, y el espacio exterior como un escenario más de vulnerabilidades y amenazas.

<sup>58</sup> Sullivan, “Insurgencia Criminal: ‘Narcocultura’, Bandidos Sociales y Operaciones de Información”, *op.cit.*



tanto de fuerzas como de objetivos estratégicos, el cual, está centrado en la seguridad interior. Obviamente, la dureza del conflicto ha provocado un enfoque autárquico de la totalidad de las Fuerzas militares, de seguridad e inteligencia, no se pueden obviar los riesgos y las amenazas externas de naturaleza híbrida. La transformación, por tanto, debe realizarse de forma racional. La plausible reducción de la tradicional amenaza interior, no debe suponer una reducción en medios y capacidades militares. El gasto se debe reorientar creando unidades eficaces, reorganizando la fuerza, no solamente desde un punto de vista físico, sino invirtiendo en el fomento de una proyección de fuerza ofensiva de tipo naval y reforzando la inteligencia adaptada a los nuevos retos con un incremento de formación en HUMINT y una racionalización del gasto en inteligencia técnica. La formación de los oficiales de inteligencia, ya sean militares o civiles debe ser una constante, junto con la utilización de otros mecanismos que complementen las actividades tanto de obtención como de análisis. En este sentido, la creación de una reserva de inteligencia activa es un dato primordial.

Unido a ello, la reestructuración de la fuerza policial debe realizarse siguiendo una lógica de necesidades. No es admisible que la gran fuerza de Policía Nacional esté compuesta por individuos que ingresan en edad temprana y con escasa formación en técnicas criminales. Se debe profesionalizar el acceso a la Policía Nacional, con unas pruebas de acceso y un mínimo de dos años de academia policial. Además, la dependencia orgánica y funcional debería quedar adscrita al Ministerio del Interior, desmilitarizando el cuerpo y desligándolo del Ministerio de Defensa<sup>59</sup>. La formación en inteligencia criminal o policial debe ser una prioridad, compartiendo competencias en este ámbito con la inteligencia militar, al ser ésta la que ha llevado el peso de las operaciones que se han producido dentro de las fronteras del Estado.

En toda esta transformación no se debe olvidar el papel que ejerce la Dirección Nacional de Inteligencia (DNI)<sup>60</sup>, heredero del denostado DAS, en las competencias de Inteligencia Estratégica Política de Seguridad. Continuando con una estructura lógica competencial, deberían quedar enfocadas al exterior. Compartir órganos de inteligencia con competencias internas y externas tiende a producir duplicidades e incompatibilidades en procedimientos y confusión en operaciones. Una política clara a este respecto reduce en gran medida estas cuestiones, pero cuanto más se demore la limitación competencial, con más dificultad se producirá una cesión de funciones y competencias.

En definitiva, la tendencia debe ser la de crear órganos de inteligencia con unas capacidades de adaptación a las amenazas híbridas y con una perdurabilidad en el tiempo.

En cuanto a la transnacionalidad de la amenaza y la proyección de la seguridad hacia espacios regionales, la importancia de la Armada en Estados con fronteras marítimas es un hecho indiscutible, tanto para dar respuesta a amenazas que provengan desde el exterior, ya sea la inmigración ilegal indiscriminada o cualquier tipo de tráficos ilegales, como para reforzar las fronteras y aguas territoriales. La modernización de las fuerzas navales, tanto en efectivos como en medios, es una cuestión que no debe quedar relegada en el proceso de trasformación militar.

En definitiva, es necesaria una interacción potente con los Estados de la región, y un reforzamiento de relaciones bilaterales y multilaterales que abarquen, tanto a los intereses en el Pacífico como en el Atlántico. Para ello, el gobierno colombiano tendrá como reto ampliar

<sup>59</sup> Cruz, *op. cit.*, pp. 12-41

<sup>60</sup> Véase Dirección Nacional de Inteligencia de Colombia, en <http://www.dni.gov.co/index.php?idcategoria=43>



su espectro de interés en cuestiones que no sólo afecten a la seguridad interior. La transnacionalidad de la amenaza requiere de un reforzamiento de las visiones internacionales para lograr una optimización de los recursos tanto preventivos como reactivos.

## **5. Consideraciones finales**

La idiosincrasia del conflicto colombiano ha llevado a que transcurriese medio siglo para su finalización. La cuestión que hay que plantearse es si el conflicto con las FARC finalmente ha terminado, o estamos ante una posible mutación de la insurgencia. Hemos observado que el Estado colombiano no está presente en zonas, caracterizadas en el pasado por una presencia muy activa de la insurgencia tradicional y por una orografía que dificulta el establecimiento permanente de Fuerzas Armadas y de Seguridad.

Todo ello, favorece el caldo de cultivo de grupos criminales emergentes, provenientes de efectivos no desmovilizados de la guerrilla y por la migración de miembros de carteles posicionados en otros Estados latinoamericanos. Los espacios criminales huérfanos de la presencia de la guerrilla, son ahora ocupados por este tipo de organizaciones delictivas.<sup>61</sup>

Ello supone la redefinición de las políticas preventivas del Estado, lo que supone un cambio de percepción de las amenazas a la seguridad y un nuevo escenario de actuación de la Comunidad de Inteligencia.

La propuesta de implementar el concepto de inteligencia híbrida en esta etapa, se sustenta en la necesidad de cambiar profundamente las estructuras, funciones y objetivos de la inteligencia colombiana, por lo que supondría una mayor facilidad en su ejecución, dado que la amenaza ha cambiado, transformándose en mucho más compleja e imprevisible.

El objeto de este nuevo concepto se centra en flexibilizar los procedimientos heredados de la doctrina estadounidense, para conseguir una interoperabilidad eficaz entre los tipos de inteligencia del Estado. Para ello, la inteligencia militar, deberá considerar las nuevas amenazas de índole criminal como parte de sus aspiraciones, habida cuenta de que su objetivo principal tiende a desaparecer. Unido a ello, sería oportuna una redistribución de fuerzas en el Estado y una actualización de misiones, sobre todo enfocadas a la participación militar en operaciones internacionales, siendo una de las formas de reforzar la creación de confianza entre sus socios y aliados.

En cuanto a la inteligencia policial, ya se ha mencionado la dificultad que plantea la dependencia del cuerpo al Ministerio de Defensa y la militarización de la seguridad. En este sentido, se ve necesario el proceso de “civilización” del estamento policial, unido a una designación de nuevas misiones. Estos nuevos cometidos formarían parte de la ejecución del modelo de inteligencia híbrido, por el cual se establecerían operaciones en función del delito, puesto que la interconexión de estos obliga a responder preventivamente desde todas las dimensiones. Las operaciones se retroalimentarían a través de las aportaciones del resto de las “inteligencias” del Estado. Esto supondría un aumento de la eficacia y, sobre todo, de la eficiencia, pudiendo ajustar los medios a la naturaleza del delito.

Finalmente, en lo relativo a la inteligencia estratégica, la reciente Dirección Nacional de Inteligencia, sería una buena candidata a erigirse como un *primus inter pares*, siempre y

<sup>61</sup> Estrada, Fernando; Moscoso, Fabio F.; Andrade, Nelson: “Políticas de Seguridad contra el Narcotráfico”, *Análisis político*, nº 86 (enero-abril 2016), pp. 3-34.



cuando se clarificaran sus funciones y se establecieran unos controles judiciales, políticos y parlamentarios eficaces para evitar actuaciones discrecionales que puedan violar derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos.

Por último, para alcanzar una óptima interoperabilidad, una de las propuestas sería la creación de un órgano integrador de inteligencia lo que supondría el compromiso de una estandarización de las bases de datos de cada tipo de inteligencia y el establecimiento de una coordinación real y efectiva.

Todo ello, sugiere un desarrollo normativo en el que se tengan en cuenta los controles institucionales antes mencionados, un nuevo estatuto del funcionario de inteligencia, y unas leyes de tratamiento de la información clasificada.

### Bibliografía

Buzan, Barry, Wæver, Ole & de Wilde, Jaap (1998): *Security: A new framework for analysis*. Boulder, Lynne Rienner.

Byman, Daniel L.(2008):“Understanding Proto-Insurgencies”. *Journal of Strategic Studies*. 31 (2), pp. 165-200.

Colom, Guillem (2012):“El Enfoque Integral en los Conflictos Híbridos” en VV.AA. *El Enfoque Multidisciplinar de los Conflictos Híbridos*. Documentos de Seguridad y Defensa. Madrid, Ministerio de Defensa, p..25

Dixon, Paul (2009): ‘Hearts and Minds’? British Counter- Insurgency from Malaya to Iraq, *Journal of Strategic Studies*, 32 (3), pp. 353-381.

Drew, Dennis M. (1988): *Insurgency and counterinsurgency. American Military Dilemmas and Doctrinal Proposals*. Air University Press, pp. 5-7.

Estrada, Fernando; Moscoso, Fabio F.; Andrade, Nelson: “Políticas de Seguridad contra el Narcotráfico”, *Análisis político*, nº 86 (enero-abril 2016), pp. 3-34.

García Cantalapiedra, David y Díaz Matey, Gustavo (2008):” EE.UU. y el papel de la inteligencia en conflictos asimétricos”, *UNISCI Papers*, nº 34, Madrid, UNISCI.

García Cantalapiedra, David y Díaz Matey, Gustavo (2008): “EEUU, el uso de la inteligencia y la doctrina de contrainsurgencia norteamericana: lecciones para Afganistán”. *Documento de Trabajo*. Real Instituto Elcano. DT 4/2008.22/12/2008, en  
[http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/dt54-2008](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/dt54-2008)

García Guindo, M (2014): “Movimientos insurgentes: El papel, capacidades y respuestas de los Estados”, *Revista Política y Estrategia*, nº 123, pp. 35-52.

Herrero de Castro, Rubén (2006): *La Realidad Inventada. Percepciones y Proceso de Toma de decisiones en Política Exterior*, Madrid, Plaza y Valdés.



Hoffman, Frank (2007): *Conflicts in the 21th Century: The Rise of Hybrid Wars*, Arlington, Potomac Institute for Foreign Policy Studies.

Keister, Jennifer: “The Illusion of Chaos Why Ungoverned Spaces Aren’t Ungoverned, and Why That Matters”. *Policy Analysis*. Cato Institute, nº 766. December 9, 2014.

Keohane, Robert O. & Nye, Joseph S. (1998): *Power and interdependence in the information age*. *Foreign Affairs*, vol. 77, issue 5, p. 81.

Kilcullen, David ( 2010:) *Counterinsurgency*. Oxford University Press.

Long, Austin (2006): *On Other War. Lessons from Five Decades of RAND Counterinsurgency Research*, Rand Corporation.

Mao, Tse-Tung. (1973): *La Guerra prolongada*. México, Ediciones Roca.

Matilla, Kathy (2011) *Los modelos de planificación estratégica en la teoría de las Relaciones Públicas*, Barcelona, Editorial UOC, p. 80.

North, D et al. (2007): “Limited Access Orders in the Development World: A new Approach to the Problems of Development” *Policy Research Working Paper*. Washington, World Bank.

Pareja Rodríguez, Iñigo y Colom Piella, Guilem (2008): “El Enfoque Integral (*Comprehensive Approach*) a la gestión de crisis internacionales”, *ARI*. Real Instituto Elcano. Madrid.

Pulido Gragera, Julia y Sansó-Rubert, Daniel: “A Phenomenological Analysis of Terrorism and Organized Crime from a Comparative Criminological Perspective” *Journal of Law and Criminal Justice*. December 2014, vol. 2, nº 2, pp. 113-131.

Pulido Gragera, Julia (2005) :“La Cooperación Internacional entre Servicios de Inteligencia”, *Al Servicio del Estado: Inteligencia y Contrainteligencia en España* (monografía). *Revista Arbor*. Centro Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), nº 709.