

★★★ UNITED STATES AIR FORCE ★★★
JOURNAL OF THE AMERICAS

Revista Profesional
FUERZA AÉREA DE EUA
FORÇA AÉREA DOS EUA
CONTINENTE AMERICANO



Segunda Edición 2021 - Volumen 3
En español página 01
Em português página 87
In English page 173

Mosaic Warfare

Revista Profesional

Fuerza Aérea de EUA

CONTINENTE AMERICANO

General Charles Q. Brown, Jr, USAF

Jefe del Estado Mayor, Fuerza Aérea

General John W. Raymond, USSF

Jefe de Operaciones Espaciales, Fuerza Espacial

Teniente General Marshall B. Webb, USAF

Comandante, Comando de Educación y Entrenamiento Aéreo

Teniente General James B. Hecker, USAF

Comandante y Presidente de la Universidad del Aire

Dr. Mehmed Ali

Director de Servicios Académicos

Mayor Richard T. Harrison, USAF

Director, Prensa, Universidad del Aire

Editor

Teniente Coronel Jorge F. Serafin, USAF, Retirado

Editora Asistente

Drina Marmolejo

Editores Colaboradores

Instituto de Lenguajes de Defensa,

Maxwell, AFB

Sr. Daniel Jiménez

Dr. Thomas Stovicek

Editores, AUP, Maxwell, AFB

Sra. Donna Budjenska

Sra. Jeanne Shamburger

Producción

Especialistas en Impresión

Sra. Megan Hoehn

Sra. Nedra Looney

Sra. Cheryl Ferrell

Ilustrador

Sr. Timothy Thomas

La Revista Profesional -Fuerza Aérea de EUA- Continente Americano. se publica trimestralmente en español, inglés y portugués (ISSN 2639-7994). Es la revista profesional de la Fuerza Aérea de los Estados Unidos de Norteamérica (USAF, por sus siglas en inglés) y ofrece un foro abierto para la presentación y estímulo de ideas del pensamiento innovador militar sobre doctrina, estrategia, táctica, organización, alistamiento, historia y otros aspectos de defensa nacional. Las ideas expresadas en los artículos que aparecen en las páginas de la revista reflejan la opinión de los autores sin tener carácter oficial y por ningún motivo representan la política de la Secretaría de Defensa de los EE.UU., la Fuerza Aérea o la Universidad del Aire. Se autoriza la reproducción total o parcial de los artículos sin permiso, excepto para uso comercial; pero si lo hace, mencione la fuente, Revista Profesional-Fuerza Aérea de EUA-Continente Americano y el autor.



<https://www.af.mil>



<https://www.spaceforce.mil/>



<https://www.aetc.af.mil>



<https://www.airuniversity.af.mil>

Revista Profesional

Fuerza Aérea de EUA

Continente Americano

Em português . . . página 87

In English . . . page 173

ESPAÑOL

VOL. 3 NO. 2

SEGUNDA EDICIÓN 2021

2 Editorial

ESTRATEGIA MILITAR

4 Funciones de producción de las juntas tóricas (O-Ring) del F-35 versus el mosaico de guerra

Algunas matemáticas sencillas

Jörg Schimmelpfennig, PhD

13 Innovación de la estrategia militar

Innovando con el apoyo de la herramienta estratégica moderna:

Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA) +1

Carlos A. Segura Villarreal

CRIMEN TRANSNACIONAL

24 El fortalecimiento de las actividades del ELN (Ejército de Liberación Nacional) en Colombia y Venezuela

Dr. R. Evans Ellis, PhD

46 Una estrategia para derrotar a la insurgencia criminal en el Triángulo Norte de Centroamérica

Coronel Joed I. Carbonell López

Doctor en Liderazgo Estratégico, USAF

NACIONES UNIDAS

62 Por la paz

Coronel Andrés Leal, Fuerza Aérea Uruguaya

HISTORIA

76 Capitán de Navío Harold B. Grow, USN

Intrépido pionero de la Aviación Peruana

Perla Baca Gálvez

En nuestras dos últimas ediciones, nos hemos centrado en los esfuerzos hercúleos en los que nuestras fuerzas aéreas hermanas en las Américas han estado involucradas desde la pandemia de COVID-19, proporcionando recursos muy necesarios en sus propios países y en la región en general. Ahora, con el desarrollo y despliegue de vacunas efectivas, nos estamos enfocando en nuestras áreas clave de misión.

En esta edición presentamos dos artículos sobre estrategia militar. El primero es un artículo convincente titulado “Funciones de producción de las juntas tóricas (*O-Ring*) del F-35 versus el mosaico de guerra: Algunas matemáticas sencillas”, del autor Jörg Schimmelpfennig, quien presenta un argumento matemático sobre cómo la guerra de mosaicos, una creación de la Agencia de Proyectos de Investigación Avanzada de Defensa (DARPA, por sus siglas en inglés) y objeto de un estudio de investigación escrito por el general David Deptula y Heather Penney, se puede implementar para mejorar sustancialmente las posibilidades de éxito de la misión en escenarios donde los enfoques tradicionales están destinados a fallar.

El segundo artículo, “Innovación de la Estrategia Militar - Innovando con el apoyo de la herramienta estratégica moderna: Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA) +1”, del autor Carlos A. Segura Villarreal, presenta cómo la implementación exitosa de la herramienta FODA+1 puede facilitar la innovación estratégica.

Nuestros dos artículos siguientes se centran en la delincuencia transnacional. El Dr. R. Evan Ellis, en su artículo “El fortalecimiento de las actividades del ELN (Ejército de Liberación Nacional) en Colombia y Venezuela”, detalla cómo la confluencia de eventos en Colombia y Venezuela en los últimos cinco años han empoderado al ELN para convertirse en una amenaza mucho más peligrosa e intratable para ambos países y cómo, si no se enfrenta, tendrá cada vez más consecuencias adversas para Colombia, Venezuela y la región.

Además, el Coronel Joed I. Carbonell-López, USAF, en su artículo “Una estrategia para derrotar a la insurgencia criminal en el Triángulo Norte de Centroamérica”, explica cómo la inseguridad causada por las Organizaciones Criminales Transnacionales es la enfermedad más significativa que azota a El Salvador, Guatemala y Honduras, una región comúnmente conocida como el Triángulo del Norte. Luego propone una estrategia para el establecimiento de un gobierno eficaz y transparente; la profesionalización de la aplicación de la ley regional; la subyugación de operaciones criminales de insurgencia; el aumento de las oportunidades económicas; y los métodos para contrarrestar la demanda de estupefacientes.

Continuamos con un artículo del Coronel Andrés Leal, Fuerza Aérea Uruguaya, titulado “Por la Paz”, sobre los riesgos y lecciones aprendidas por la Fuerza

Aérea Uruguay durante las operaciones al servicio de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo.

Por último, en su artículo, “Capitán de Navío Harold B. Grow, USN– Intrépido pionero de la Aviación Peruana”, la autora Perla Baca Gálvez detalla cómo el Capitán Grow, sirviendo como parte de un intercambio diplomático entre los EE. UU. y Perú, unificó la aviación militar, naval, comercial y civil durante el desarrollo del Cuerpo Aeronáutico Peruano (ahora Fuerza Aérea Peruana) en la década de 1920.

Como siempre, agradecemos sus comentarios y envíos de artículos. Estamos buscando específicamente artículos en las siguientes áreas:

- Energía dirigida
- 5G
- Computación cuántica

No dude en ponerse en contacto conmigo directamente a través de mi dirección de correo electrónico: jorge.serafin.1@au.af.edu.



Teniente Coronel Jorge F. Serafin, USAF, Retirado
Editor, Revista Profesional—Fuerza Aérea EUA
Continente Americano

Funciones de producción de las juntas tóricas (O-Ring) del F-35 versus el mosaico de guerra

Algunas matemáticas sencillas

JÖRG SCHIMMELPFENNIG, PhD

Introducción

El 28 de enero de 1986, el transbordador espacial *Challenger* se despedazó a los 73 segundos de su vuelo, cobrando la vida de los siete astronautas a bordo. La Comisión Presidencial sobre el Accidente del Transbordador Espacial *Challenger*, conocido como el *Rogers Report* (Informe Rogers), identificó la falla de las juntas tóricas de goma que sellan las juntas en uno de los propulsores como la causa del accidente: “La falla específica fue la destrucción de los sellos que están destinados a evitar que los gases calientes se filtren a través de la junta durante la combustión propulsora del motor del cohete”.¹ El tanque externo fue destruido, lo que provocó la ruptura del orbitador.

Trágicamente, la posibilidad de una falla en la junta tórica se conocía desde hacía algún tiempo, pero no se comunicó correctamente. Aunque la causa original del desastre fue un diseño defectuoso, la causa inmediata (juntas tóricas defectuosas que cuestan solo un par de dólares) le dio su nombre a la idea de Michael Kremer de una función de producción de juntas tóricas.² En contraste con la visión clásica de la producción como una función determinista de algunos insumos, se considera que la producción consiste en una amplia gama de subsistemas independientes, todos propensos a fallar y tener éxito solo si ninguno de los subsistemas falla.

El primer ejemplo de una posible aplicación en la defensa fue la sugerencia de interpretar las operaciones de la cabina de vuelo de un portaaviones como una función de producción de juntas tóricas.³ Es decir, a menos que todo caiga en su lugar, puede producirse una falla catastrófica, como lo demostró tristemente el accidente del USS Forrestal el 29 de julio de 1967. Otro ejemplo de secuencia similar al de una junta tórica, aunque no en el nombre, se proporciona en el libro *Naval Operations Analysis* (Análisis de operaciones navales). En él se afirma que para que un submarino tenga éxito en destruir un submarino enemigo, primero tendría que detectarlo, luego identificarlo como el objetivo correcto, encontrar una solución de disparo, lanzar el torpedo (o torpedos), al menos un torpedo tendría

que hacer contacto con el objetivo, no dejarse engañar por ningún señuelo, y su detonador debería eventualmente disparar la ojiva.⁴ Esta secuencia ilustra cómo cualquier otro tipo de cadena de muerte también puede interpretarse como una función de producción de juntas tóricas, desde la idea general de un bucle **observar-orientar-decidir-actuar** (OODA por sus siglas en inglés) hasta el uso de un ataque con drones para eliminar a un terrorista en particular.⁵ También es válido para cada sistema de armas individual, ya sea un avión de seguimiento de la Segunda Guerra Mundial como el P-40 Warhawk; un tanque de guerra M1 Abrams; o, por último, pero no menos importante, el F-35 Lightning II.

El F-35: una función de producción de juntas tóricas de última generación

Generalmente considerado el avión de combate más avanzado que existe, el F-35 no solo muestra una maniobrabilidad y letalidad extremas, sino que es una plataforma que incorpora todos los subsistemas necesarios para llevar a cabo un ataque contra objetivos enemigos de superficie y aéreos por igual. Aun así, constituye una función de producción de juntas tóricas. Siguiendo el paradigma OODA, un piloto incapaz de observar u orientar no sería capaz de decidir, y mucho menos actuar. Por lo tanto, si solo uno de los subsistemas de un F-35 está incapacitado, ya sea cinéticamente, por medio de un ciberataque, o simplemente por interferencia, toda la plataforma se vuelve básicamente inútil. Las matemáticas detrás de la función de producción de juntas tóricas aclaran el dilema.

En el escenario se da por sentado que hay cuatro tareas o subsistemas necesarios para completar con éxito una misión, como “observar”, “orientar”, “decidir” y “actuar”. Las probabilidades de que estas tareas se cumplan con éxito se indican mediante p_1 , p_2 , p_3 y p_4 , respectivamente. La probabilidad de éxito de la misión, asumiendo la independencia estocástica, la da el $p_1 \cdot p_2 \cdot p_3 \cdot p_4$ y la probabilidad de fracaso de la misión por $1 - p_1 \cdot p_2 \cdot p_3 \cdot p_4$. Para dar un ejemplo numérico, incluso si cada subsistema tiene un 90 por ciento de posibilidades de hacer exactamente lo que se supone que debe hacer, la probabilidad de éxito de la misión es; $(0.9)^4 = 0.6561$; es decir, la misión fallará en más de uno de cada tres casos. Si la tasa de éxito del subsistema aumenta al 95 por ciento, la probabilidad de falla bajaría a $1 - (0.95)^4 = 0.1855$, pero la misión aún fallaría en casi uno de cada cinco casos. Sin embargo, uno estaría equivocado al suponer que aumentar la confiabilidad de un subsistema es una manera fácil de aliviar el problema. A primera vista, aumentar la confiabilidad de (todos) los subsistemas por 5 puntos porcentuales para aumentar la confiabilidad de éxito en general aproximadamente un 24 por ciento, de 0,6561 a 0,8145, parece una gran idea. El costo de aumentar la confiabilidad de cualquier

subsistema es exponencial. Costaría menos aumentar su probabilidad de éxito de, digamos, 70 a 80 por ciento, que aumentarla de 80 a 90 por ciento, y el costo adicional se vuelve cada vez más prohibitivo cuanto más se acerca al 100 por ciento. En términos de la teoría de la función de producción de juntas tóricas y que denota las funciones de costo por $C_i(p_i)$, esto se lee como $C_i' > 0$ and $C_i'' > 0$. Para ilustrar el efecto mediante el uso de la forma funcional más simple para una función de costo compatible con juntas tóricas, $C_i(p_i) = 1/(1 - p_i)$, si la confiabilidad de un subsistema aumentara del 70 al 80 por ciento, el costo aumentaría en un 50 por ciento; elevar la confiabilidad del 70 al 90 por ciento triplicaría el costo. Por último, debería ser superfluo señalar que una probabilidad de éxito igual a uno es imposible de lograr; así como el hombre no es perfecto, no hay tecnologías disponibles que nunca fallen.

De la superioridad estadounidense (no solo aérea) a la denegación de área/anti-acceso

A lo largo de la historia, e incluso hasta la Segunda Guerra Mundial, la guerra ha sido en gran medida un juego de números. Al comienzo de la Guerra del Pacífico, el Zero era el avión de combate más avanzado; sin embargo, Japón no tenía suficientes. A diferencia de sus homólogos estadounidenses, los pilotos japoneses tenían experiencia en combate, pero de nuevo, había muy pocos. El Tigre alemán fue considerado el mejor tanque de su época, y muy superior al Sherman estadounidense. Sin embargo, afortunadamente para los Aliados, había muchos más Sherman que Tigres.

Todo esto está en línea con los modelos de guerra (táctica). Bradley Fiske en 1905 y Frederick Lanchester en 1916 sugirieron que, en combate naval y combate aéreo, respectivamente, duplicar la cantidad de una fuerza debería ser más importante que duplicar su calidad.⁶

Sin embargo, desde el final de la Segunda Guerra Mundial y durante las décadas de la Guerra Fría, el panorama cambió a medida que EE. UU. logró una brecha cada vez mayor en los avances de la tecnología de armas con respecto a sus rivales, Rusia y China. La simple razón fue la economía. Así como una economía dirigida no podía competir con una economía de libre mercado, tampoco podía su base industrial de defensa. La superioridad numérica rusa no ayudó. La mayor tasa de muertes de los sistemas de armas estadounidenses habría bastado para detener a las fuerzas rusas. Los submarinos rusos podían ser rastreados dondequiera que fueran, pero no al revés, y los comandantes rusos lo sabían. Los bombardeos de precisión durante la guerra de Vietnam vieron el advenimiento de la capacidad de “una bomba, un objetivo”. La superioridad aérea estadounidense alcanzó su apogeo durante la Operación Tormenta en el Desierto. Los cazabombar-

deros furtivos estadounidenses podían entrar en el espacio aéreo iraquí a voluntad, y como señaló el general David Deptula en 2001; “la Guerra del Golfo comenzó con más objetivos en el plan de ataque de un día que el número total de objetivos alcanzados por toda la Octava Fuerza Aérea en todo 1942 y 1943: más ataques aéreos a blancos separados en 24 horas que nunca en la historia de la guerra”.⁷

El panorama cambió con el 11 de septiembre y las guerras subsiguientes en Afganistán e Irak por tres razones. Primero, las plataformas de combate aéreo de primera línea ya no se consideraban necesarias para las operaciones de contrainsurgencia. En segundo lugar, el costo de pelear dos guerras al mismo tiempo aplazó otros gastos, lo que llevó a una reducción en la cantidad de F-22 y F-35. En tercer lugar, se asumió implícitamente que el espacio aéreo continuaría siendo indiscutible. Sin embargo, habiendo tenido amplias oportunidades de estudiar la forma de guerra estadounidense durante las décadas en que sus fuerzas habían reinado suprenas, Rusia y China, conscientes de que seguirían siendo incapaces de igualar los desarrollos tecnológicos y el gasto militar de Estados Unidos, optaron por tomar un camino completamente diferente. En lugar de intentar ponerse al día, cambiaron el juego al embarcarse en respuestas doctrinales y estrategias que harían inútil la superioridad de las fuerzas estadounidenses. Los dos países simplemente prohibirían el acceso a áreas en disputa, como el Mar Báltico o el Mar de China Meridional, respectivamente, o negarían la capacidad de operar en esas áreas (es decir, A2/AD). En particular, por la negación de acceso, las operaciones estadounidenses en el área respectiva se verían obstaculizadas o demoradas en el mejor de los casos, impidiendo efectivamente que las fuerzas estadounidenses persigan el principio fundamental de la guerra táctica que es, como dice la Armada de EE. UU., “¡Dispara con eficacia primero!”⁸ Cualquier intento de entrar en el espacio de batalla en disputa se encontraría con una resistencia feroz y relativamente barata. El costo de un misil antibuque chino DF-26 “asesino de portaaviones” es una fracción de cualquiera de sus objetivos previstos: haría que las pérdidas estadounidenses fueran insostenibles.

El panorama es sombrío. Los juegos de guerra siguen demostrando que las fuerzas chinas, al embarcarse en lo que Jeffrey Engstrom llama una estrategia de “confrontación del sistema” y al llevar a cabo una “guerra de destrucción del sistema”, ganarían incluso contra los sistemas de armas más avanzados, como el F-35.⁹ Los elementos básicos de la “destrucción del sistema” son atacar las articulaciones, o nodos, interrumpiendo el flujo de un adversario; apuntar a redes y enlaces de datos (aislando así sus fuerzas); apuntar a los activos de alto valor de un adversario deshabilitando sus elementos esenciales (como C2, ISR u otros subsistemas esenciales); deshabilitar la infraestructura operativa de un adversario; y de-

morar las cadenas de muerte de un adversario. Como recoge esta cita del informe final de la Comisión de Estrategia de Defensa Nacional:

Si Estados Unidos tuviera que luchar contra Rusia en una contingencia báltica o contra China en una guerra por Taiwán. . . los estadounidenses podrían enfrentar una derrota militar decisiva. Estas dos naciones poseen capacidades de ataque de precisión, defensas aéreas integradas, misiles balísticos y de crucero, capacidades avanzadas de guerra cibernética y antisatélite, fuerzas aéreas y navales significativas y armas nucleares, un conjunto de capacidades avanzadas que hasta ahora solo poseía Estados Unidos. El ejército de los EE. UU. enfrentaría desafíos abrumadores para establecer la superioridad aérea o el control del mar y recuperar el territorio perdido al principio de un conflicto. Contra un enemigo equipado con capacidades avanzadas de anti-acceso/denegación de área, el desgaste de los activos de capital estadounidenses (barcos, aviones, tanques) podría ser enorme. La acumulación prolongada y deliberada de una fuerza abrumadora en el teatro que tradicionalmente ha sido el sello distintivo de la guerra expedicionaria estadounidense sería mucho más difícil y costosa, si es que fuera posible. Dicho sin rodeos, el ejército de EE. UU. podría perder la próxima guerra de estado contra estado que libere¹⁰

Reducir la cantidad de plataformas estadounidenses, ya sean B2, F-22 o F-35, sin duda no ayuda, ni tampoco el hecho de que sean funciones de producción de juntas tóricas.

Mosaico de Guerra

“Mosaic Warfare” (mosaico de guerra) es una creación de la Agencia de Proyectos de Investigación Avanzada de la Defensa (DARPA, por sus siglas en inglés).¹¹ Con las publicaciones del estudio de investigación del Instituto Mitchell escritas por el general David Deptula y Heather Penney,¹² y una versión abreviada en el *Air Force Magazine*,¹³ la idea ha entrado en discusiones militares convencionales.

La idea básica del mosaico de guerra es sorprendentemente sencilla e intuitivamente llamativa. Si su adversario persigue sus sistemas (“guerra de destrucción de sistemas”), ¡sencillamente sepárelos! En lugar de poner todos los huevos proverbiales (leer subsistemas o nodos) en una canasta (leer a bordo de una sola plataforma [función de producción de juntas tóricas] como el F-35), use plataformas pequeñas que alberguen nodos separados. Si su fuerza original consistía en, digamos, cuatro F-35, opte por cuatro plataformas pequeñas que alberguen solo un nodo cada una de la cadena de muerte, digamos observación; opte por cuatro plataformas pequeñas que alberguen solo otro nodo de la cadena de eliminación, digamos orientación; y así sucesivamente. Y asegúrese de que todas las plataformas pequeñas puedan comunicarse de forma independiente con las demás. Si solo se deshabilitara una plataforma pequeña, no habría ningún daño porque las tres

plataformas restantes que albergan el mismo subsistema o nodo se harían cargo. En contraste, deshabilitar el subsistema o nodo de un F-35 haría que ese F-35 fuera ineficaz. Si cada F-35 recibiera un solo golpe, no quedaría ninguna cadena de muerte. Por otro lado, hacer inoperable una red de cadena de eliminación separada requeriría deshabilitar no solo cuatro plataformas pequeñas, sino cuatro plataformas idénticas (es decir, todas las que alojan el mismo nodo). Si bien el efecto de esta estrategia es obvio (la probabilidad de éxito de la misión debería aumentar con el mosaico de la guerra), su magnitud no lo es.

Ejemplos de matemáticas del mosaico de guerra

Para ilustrar el alcance de los beneficios que se pueden esperar cuando se cambia al mosaico de guerra, considere la cadena de muerte de un F-35 que consta de k nodos, usando la imagen del bucle OODA, k equivaldría a cuatro y tener una formación de n naves. Suponga que para que la misión tenga éxito, fuera suficiente si solo una nave pasa y mata. Entonces, usando la misma notación que en la Sección F-35, la probabilidad de que un F-35 individual lo atravesara sería $p_1 \cdot p_2 \cdot \dots \cdot p_k$ y la probabilidad de fallar o tener que abortar por, correspondientemente, $1 - p_1 \cdot p_2 \cdot \dots \cdot p_k$. Con independencia estocástica, el escenario más probable, la probabilidad de que todas las n naves fallen sería $(1 - p_1 \cdot p_2 \cdot \dots \cdot p_k)^n$. Por lo tanto, la probabilidad de completar con éxito una misión cuando se utilizan n F-35s (es decir, que al menos una nave sobreviva para matar) es

$$(1) \text{ probabilidad (éxito|F-35s)} = 1 - (1 - p_1 \cdot p_2 \cdot \dots \cdot p_k)^n.$$

Alternativamente, suponga que en lugar de tener todos los nodos k alojados en una plataforma (F-35), se utilizan pequeñas subplataformas k para cada F-35, cada una de las cuales es responsable de solo uno de los nodos k . Entonces cualquiera de los nodos k se vería comprometido solo si todas sus respectivas subplataformas n se destruyen o se vuelven ineficaces por otros medios. Para aislar el efecto del mosaico de guerra, se supone que todos los p_1 a p_k permanecen sin cambios (lo más probable es que al menos algunas de estas probabilidades aumenten, ya que las subplataformas deberían ser más difíciles de detectar debido a que son más pequeñas; algunas subplataformas también podrían ser no tripuladas, aumentando su maniobrabilidad). Entonces, como la probabilidad de que el nodo i falle sea igual a $(1 - p_i)^n$, la probabilidad de que el nodo i sobreviva es $1 - (1 - p_i)^n$, más la probabilidad de que todos los nodos sobrevivan y el éxito de la misión, por lo tanto, es

$$(2) \text{ probabilidad (éxito|mosaico de guerra)} = (1 - (1 - p_1)^n) \cdot (1 - (1 - p_2)^n) \cdot \dots \cdot (1 - (1 - p_k)^n).$$

La diferencia entre (2) y (1) aumenta las posibilidades de éxito de la misión debido al cambio en el mosaico de guerra.

Para visualizar la magnitud de la influencia del mosaico de guerra, suponga que todos los p_i son idénticos, de ahora en adelante denotados por $p := p_1 = p_2 = \dots = p_k$.¹⁴ Entonces (1) y (2), respectivamente, pueden simplificarse a

(1a) probabilidad (éxito|F-35s) = $1 - (1 - p^k)^n$ y (2) se convierte

(2a) probabilidad (éxito|mosaico de guerra) = $(1 - (1 - p)^n)^k$.

Esta fórmula permite evaluar el resultado de diferentes escenarios mediante una simple calculadora de bolsillo.

Es obvio que para cualquier misión de una sola nave no puede haber un efecto de mosaico de guerra. Por lo tanto, suponga $n = 2$ (es decir, una misión de dos naves) y $k = 4$ (OODA). Con $p = 0,9$, (1a) produce 0,88173279, mientras que (2a) produce 0,96059601 (es decir, cambiar al mosaico de guerra mejoraría las posibilidades de éxito de la misión en aproximadamente 7,9 puntos porcentuales). Sin embargo, como una probabilidad de éxito de la misión F-35 de alrededor del 88 por ciento todavía suena bastante bien y no está exactamente en línea con “el ejército de los EE. UU. podría perder la próxima guerra de estado contra estado que libere”,¹⁵ pruebe $p = 0,7$ en cambio. (1a) arrojaría 0,42255199 - ahora la misión fracasaría la mayoría de las veces - mientras que (2a) arrojaría 0,68574961, es decir, el mosaico de guerra aumentaría la probabilidad de ganar en aproximadamente 26,3 puntos porcentuales y la elevaría por encima de dos de tres niveles.¹⁶

Las fórmulas (1a) y (2a) se pueden utilizar para evaluar fácilmente los resultados de otros escenarios jugando con k , n y p (es decir, si se trata de un cambio en el número de subsistemas o nodos, el número de plataformas o la fiabilidad de los subsistemas). Los resultados siguen siendo ciertos: el mosaico de guerra siempre mejorará las posibilidades de éxito de la misión, y cuanto mayores sean las posibilidades de una misión F-35 exitosa, mayores serán los beneficios obtenidos.

Resumen

Este artículo nunca tuvo la intención de probar la validez del concepto de mosaico de guerra. En particular, ni siquiera trató de abordar cuestiones tecnológicas o doctrinales como el peligro de que las comunicaciones entre subplataformas se vean comprometidas (el fracaso de la misión sería obvio; por otro lado, si un F-35 quedara aislado, aún podría intentar continuar). Tampoco abordó cuánto tiempo llevaría desarrollar subplataformas y ponerlas en servicio (el conflicto del Mar de China Meridional podría tornarse candente en el corto plazo); el tiempo que lleva idear una nueva doctrina (mientras el comandante sobre el terreno no esté convencido, todo es en vano); o la compatibilidad de la guerra aérea “tradicional” (es decir, depositar la confianza en sistemas de armas con función de producción de juntas tóricas altamente sofisticadas pero más vulnerables) y aplicar el mosaico de guerra (¿se pueden ejecutar en paralelo?).

Dicho esto, para que cualquier idea nueva viva, se debe dar a conocer; la historia, incluidas todas las facetas, debe circular. Este artículo se concentra en la magnitud probable del efecto del mosaico de guerra en el éxito de la misión. Usando un argumento matemático que no es exactamente de ciencia espacial, el artículo sugiere que este enfoque puede, la mayoría de las veces, mejorar sustancialmente las posibilidades de éxito de la misión en escenarios donde los enfoques tradicionales están destinados a fallar. Teniendo en cuenta que los sistemas de mosaico de guerra pueden resultar mucho más baratos que los sistemas de armas de plataforma única que se utilizan hoy en día, el mosaico de guerra comienza a parecer cada vez más atractivo. □

Notas

1. “Report of the Presidential Commission on the Space Shuttle Challenger Accident (In compliance with Executive Order 12546 of February 3, 1986):” 40 <https://history.nasa.gov/rogersrep/v1ch4.htm> “Informe de la Comisión Presidencial sobre el Accidente del Transbordador Espacial Challenger (En cumplimiento de la Orden Ejecutiva 12546 del 3 de febrero de 1986):” 40 <https://history.nasa.gov/rogersrep/v1ch4.htm>.

2. Michael Kremer, “The O-Ring Theory of Economic Development,” (La teoría de la junta tórica del desarrollo económico) *Quarterly Journal of Economics* 108, no. 3 (agosto de 1993): 551–75.

3. Gene Rochlin, Todd La Porte, y Karlene Roberts, “The Self-Designing High-Reliability Organization: Aircraft Carrier Flight Operations at Sea” (La organización de alta confiabilidad que se diseña a sí misma: Operaciones de vuelo de portaaviones en el mar), *Naval War College Review* 40, no. 4 (1987) (Revista de la Escuela de Guerra Naval 40, no. 4 (1987): 76–90.

4. Daniel H. Wagner, W. Charles Mylander y Thomas J. Sanders, eds., *Naval Operations Analysis* (Análisis de operaciones navales), Annapolis, MD: Naval Institute Press, 1999).

5. La esencia misma del concepto se traslada a otros modelos no estocásticos, como el de Driver y DeFeyter, donde la “inteligencia”, los “recursos” y las “estructuras de oportunidad política” se “multiplican, en lugar de sumar, para reflejar que todos los componentes son necesarios” para tener la oportunidad de ganar en una guerra no convencional. William “Dave” Driver y Bruce E. DeFeyter, *The Theory of Unconventional Warfare: Win, Lose, and Draw* (La teoría de la guerra no convencional: Ganar, perder y (Monterey, CA: Naval Postgraduate School, 2008).

6. Bradley A. Fiske, *Política de la Armada Estadounidense*, Actas del Instituto de los Estados Unidos 31 (enero de 1905): 1-80; Frederick W. Lanchester, *Aircraft in Warfare: The Dawn of the Fourth Arm* (Las aeronaves en la guerra: El advenimiento del Cuarto Ejército) (Londres: Constable, 1916). Si bien el modelo de Lanchester trataba sobre el combate aéreo, sin que él lo supiera, un artículo escrito por Jehu Chase en 1902 como teniente en la Escuela Superior de Guerra de la Armada, fue un precursor en la descripción de la guerra naval. Las matemáticas eran las mismas, pero Chase, a diferencia de Lanchester y Fiske, incluso había tenido en cuenta el poder de permanencia, es decir, las características defensivas. Usando su modelo, Chase en particular señaló las ventajas de las tácticas de aislar a las fuerzas enemigas. Fue esta recomendación la que llevó inmediatamente a la clasificación del documento. No fue desclasificado hasta 1972. Ver Jehu V. Chase,

“A Mathematical Investigation of the Effect and Superiority of Force in Combats upon the Sea” (Investigación matemática del efecto y superioridad de las fuerzas en combate en el mar) (artículo inédito, Naval War College Archives, Newport, RI, RG 8, Box 109, XTAV [1902]).

7. David A. Deptula, *Effects-Based Operations: Change in the Nature of Warfare* (Arlington, VA: Aerospace Education Foundation, 2001). David A. Deptula, *Operaciones basadas en efectos: Cambio en la naturaleza de la guerra* (Arlington, VA: Fundación de Educación Aeroespacial, 2001).

8. Véase Wayne P. Hughes, *Fleet Tactics and Coastal Combat*, 2ª ed. (Annapolis, MD: Naval Institute Press, 2000).

9. Jeffrey Engstrom, *Systems Confrontation and System Destruction Warfare: How the Chinese People's Liberation Army Seeks to Wage Modern Warfare* (Confrontación de sistemas y guerra de destrucción del Sistema: Cómo el Ejército de Liberación Popular Chino busca librar la guerra moderna) (Santa Monica, CA: The RAND Corporation, 2018).

10. Eric Edelman y Gary Roughead, *Providing for the Common Defense: The Assessment and Recommendations of the National Defense Strategy Commission* (Provisión para la defensa común: Evaluación y recomendaciones de la Comisión de Estrategia de Defensa Nacional) (Washington, DC: Instituto de Paz de los Estados Unidos, 2018): 14.

11. Strategic Technology Office *Outlines Vision for Mosaic Warfare*, (Oficina de Tecnología Estratégica describe la visión para el mosaico de guerra), (DARPA, 4 de agosto de 2017 <https://www.darpa.mil/news-events/2017-08-04>).t4, 2017, <https://www.darpa.mil/news-events/2017-08-04>).

12. David Deptula y Heather Penney, *Restoring America's Military Competitiveness: Mosaic Warfare* (Restaurando la competencia de la milicia estadounidense: Mosaico de guerra) (Arlington VA: The Mitchell Institute for Aerospace Studies, 2019).

13. David Deptula y Heather Penney, “Mosaic Warfare” (Guerra de mosaic) *Air Force Magazine* 102, no. 11 (2019): 51–55.

14. Si las funciones de costo de los subsistemas son idénticas, $p_1 = p_2 = \dots = p_k$ sería la solución de minimización de costos/maximización del éxito de todos modos.

15. Edelman and Roughead, *Providing for the Common Defense. (Proporcionando la defensa común)*, Consulte la cita citada anteriormente en la sección sobre denegación de área/anti-acceso.

16. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que si p se reduce aún más, la ganancia, aunque siempre es positiva, eventualmente volverá a ser menor.



Jörg Schimmelpfennig, PhD

Es profesor emérito de microeconomía teórica y aplicada en la Universidad del Ruhr, Bochum, Alemania. Sus principales áreas de investigación son la regulación económica, la economía ferroviaria, la economía de la defensa y la estrategia y táctica. Es colaborador habitual en conferencias internacionales y ha publicado en importantes revistas académicas. Es miembro de, entre otros, el Royal United Services Institute, el Institute for Defense and Government Advancement, el U.S. Naval Institute, la Naval Historical Foundation, la Army Historical Foundation, la Air Force Association y la Army Records Society. Se desempeñó como asesor de instituciones y empresas de renombre, así como de autoridades reguladoras. También es colaborador y revisor de las artes. Schimmelpfennig estudió matemáticas, física y economía en la Universidad de Bielefeld, Alemania, y obtuvo su doctorado en economía en la Universidad de Osnabrück, Alemania.

Innovación de la estrategia militar

Innovando con el apoyo de la herramienta estratégica moderna: Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA) +1

CARLOS A. SEGURA VILLARREAL

El desarrollo tecnológico que hemos venido experimentando en las últimas décadas ha repercutido de manera significativa en la disponibilidad o acceso a la información. Este “bombardeo informativo” ha distorsionado la manera de interpretar ideas o conceptos.

Con este artículo se pretende aclarar los términos referentes a innovación y estrategia. También, el apoyar a la innovación de la estrategia militar por medio del uso de la herramienta estratégica moderna: Análisis FODA +1.

El artículo se divide en tres secciones: la primera aborda aspectos relacionados con el contexto de la innovación, la segunda aclara aspectos relevantes del contexto de la estrategia y la tercera expone la herramienta estratégica FODA +1, por medio de la cual se facilitará la innovación de las estrategias militares.

Las conclusiones orientan hacia una visión clara de lo que es la innovación en la estrategia militar y algunos elementos que deben tener en cuenta los responsables estratégicos.

Actualidad

En la actualidad, tenemos la facilidad para acceder a múltiples fuentes de información, sin embargo, el disponer de tanto acceso nos hace muchas veces dudar de las interpretaciones que realizan algunos autores y hasta de lo que nosotros mismos creemos. Un caso que podemos poner de ejemplo son los términos de innovación y estrategia, que serán expuestos más adelante.

En los últimos años, nos hemos dado a la tarea de observar la forma en que muchos profesionales, con y sin experiencia, interpretan los conceptos de innovación y estrategia pudiéndonos dar cuenta de que estos no tienen una idea clara y concisa de los términos expuestos anteriormente.

Esta situación es precisamente la que interfiere para el éxito o fracaso de una innovación estratégica. En este punto, es necesario dejar en claro que no estamos hablando únicamente de innovaciones estratégicas en las compañías civiles, sino también en las unidades militares.

Es sumamente importante que nos preocupemos por entender claramente qué involucran los términos correspondientes a innovación y estrategia, ya que de este punto en adelante será posible entender la forma de poder innovar en el ámbito de la estrategia para desarrollarla en su unidad militar.

Desde cualquier punto de vista, en todo lo relacionado con el proceso de la innovación estratégica, es importante tener una idea que busque el ganar-ganar entre todas las partes involucradas. Al respecto de esta idea “ganar/ganar”, el Dr. Stephen Covey menciona que:

Ganar/ganar significa que los acuerdos o soluciones son mutuamente benéficos, mutuamente satisfactorios. Ganar/ganar ve la vida como un escenario cooperativo, no competitivo. La mayoría de las personas tiende a pensar en términos de dicotomías: fuerte o débil, rudo o suave, ganar o perder. Pero este tipo de pensamiento es fundamentalmente defectuoso. Se basa en el poder y la posición, y no en principios.¹

No olvide que en el proceso de la innovación estratégica interactúan muchas personas. Debemos entender que cuando nos encontramos desarrollando nuestro proceso de innovación estratégica, tenemos que ser capaces de planear de manera efectiva, ya que como bien lo comentan Jones & George, “la planificación es el proceso que usan los gerentes para identificar y seleccionar las metas y actividades apropiadas para una organización.”² Si no planeamos de forma efectiva, será complicado el alcanzar los objetivos propuestos.

Los estrategas o directores de estrategia también se apoyan en la planeación efectiva para visualizar el entorno de una manera más fácil, ya que cuando hablamos de innovación estratégica, siempre es necesario ir un paso delante de los competidores o enemigos.

Con relación a esto último, Mintzberg, nos comenta también que:

Los artesanos se tienen que entrenar a sí mismos para ver, para captar las cosas que otras personas pasan por alto. Lo mismo vale para los directores de estrategia. Aquellos que tienen una especie de visión periférica son los más capaces de detectar y sacar provecho de los acontecimientos conforme se despliegan estos.³

Como mencionamos anteriormente, en este artículo se intenta aclarar el concepto de innovación y estrategia para que así les sea posible a los responsables de desarrollar el plan estratégico establecer planes más innovadores. Planes que puedan ser desarrollados más fácilmente a través de herramientas modernas y sencillas.

Realmente esperamos que las conclusiones ayuden a valorar la importancia que conlleva el desarrollar estrategias militares innovadoras. Estrategias que apoyadas con el uso de herramientas eficientes y eficaces puedan ayudarle a alcanzar una ventaja competitiva en el área donde desarrolle sus actividades militares.

En todo este proceso, es indispensable nunca dejar de lado el papel que juega el liderazgo estratégico, ya que este “es la habilidad del director general y del resto de

los altos directivos para comunicar a sus subordinados una visión convincente de lo que quieren lograr.”⁴

Sin una buena comunicación y liderazgo, por más buenos deseos que existan, no se podrá alcanzar con éxito la innovación de la estrategia militar.

Antecedentes

En el día a día es difícil prestar atención a detalles operativos. Muchos profesionales civiles y militares se quejan de las distracciones que sufren mientras ejecutan sus tareas, se sienten agobiados y tratan de ejecutar sus acciones de forma tal que les sea posible cumplir con lo encomendado y lo que es verdaderamente importante.

En el mundo globalizado y altamente tecnificado en que vivimos, cada vez prestamos menos atención a los procesos operativos que se desarrollan en nuestros centros de trabajo. Se va avanzando por reacción al entorno y no por una planificación previamente estructurada. Este correr diario nos aleja de los conceptos claves y de las acciones concretas que podríamos ejecutar para innovar procesos y así establecer estrategias claras y bien fundamentadas.

La alta dirección o los oficiales militares, como lo quieran llamar, deben preocuparse por tener claro qué involucra cada concepto y qué herramientas pueden ser utilizadas para la puesta en práctica de estrategias innovadoras; estrategias que repercuten en una ventaja competitiva en el campo que desarrollen sus actividades.

Dado lo expuesto anteriormente, nos vemos en la necesidad de aclarar los términos referentes a la innovación y estrategia, y cómo puede ser posible innovar en los procesos estratégicos militares por medio de herramientas simples y modernas como lo es el caso del Análisis FODA +1. Los lectores, al leer este artículo, podrán tener un mejor entendimiento de los conceptos expuestos anteriormente y también serán capaces de tener una visión clara de los procesos, tareas o actividades en las cuales puedan aplicar innovación.

Hasta el momento, quizá muchos no han visualizado el proceso de innovación en áreas fuera de la tecnología, manteniéndose al margen de la innovación y viéndola como algo ajeno a su entorno.

Aunque parezca mentira, en la actualidad al hablar con estrategas, muchos carecen de la capacidad para visualizar de forma concreta los campos de aplicación dentro de los cuales se pueden ejecutar procesos de mejora que tienen la intención de alcanzar la innovación estratégica dentro de sus unidades militares.

Muchos de estos directores u oficiales militares, como los quiera identificar, en muchos casos también carecen de la habilidad para poder, a partir de una herramienta como el Análisis FODA + 1, canalizar información que les permita estructurar problemáticas y generar ideas.

Por esta razón, es necesario contribuir con literatura que permita aclarar de mejor manera dónde y cómo se puede innovar, e igualmente, de qué tipo de herramienta se puede echar mano para recopilar información valiosa que contribuya a una estructuración estratégica más amigable con los procesos de mejora continua que nos llevarán hacia una innovación constante.

El contexto de la innovación

Cuando se habla de innovación, por lo general lo primero que se nos viene a la mente es innovación del producto a nivel tecnológico y olvidamos que la innovación no es solo esto. Según la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE) y la Oficina de Estadística de la Unión Europea (EUROSTAT), los tipos de innovaciones que podemos identificar son: “Innovaciones de producto, innovaciones de proceso, innovaciones organizativas e innovaciones de mercadotecnia.”⁵

Como puede apreciarse, la innovación no puede ser únicamente enfocada en términos de tecnología del producto, o como un tema aislado de las compañías civiles. Por el contrario, también debemos tener presente que las operaciones militares pueden y deben estar sujetas a la innovación.

Es indispensable el destinar recursos para innovar en términos de operaciones militares (proceso, organización y mercadotecnia) ya que las innovaciones a este nivel por sí solas “no constituyen solamente un factor de apoyo para la innovación de producto y proceso; ellas mismas pueden influir considerablemente en los resultados de las empresas.”⁶

Tenga en cuenta que el concepto de empresa puede ser vinculante al concepto de unidad militar, ya que en esta última, al igual que en la primera, se debe: planear, organizar, dirigir y controlar todas y cada una de las acciones que se ejecutan. Por otra parte, en la actualidad podemos observar que:

La globalización ha generado en las empresas importantes aumentos en el acceso a la información y a nuevos mercados. Ello ha estimulado una competencia internacional creciente y unas nuevas formas de organización con el fin de manejar las cadenas de suministro mundiales. (...) el conocimiento se considera cada vez más como un determinante principal del crecimiento económico y la innovación.⁷

Esta globalización de la que se nos habla anteriormente, ha provocado que los actores del entorno económico tengan mayores facilidades para apreciar las diferencias en las cualidades de productos y servicios no solo a nivel local, sino también a nivel internacional. Esto ha obligado a las compañías a tener que innovar cada día de una manera más eficiente.

Dicho lo anterior, podemos tener un panorama más claro de la situación en muchas unidades militares. La competitividad que día con día se incrementa entre las compañías que desarrollan equipamiento militar, impulsa a la necesidad de innovar en diferentes vertientes, las cuales directa o indirectamente también vienen a repercutir en los procesos o métodos militares utilizados en la actualidad. Recordemos: al existir avance tecnológico los procesos o métodos de trabajo y de estrategia, se ven también en la necesidad de innovar.

Si bien es cierto que “las decisiones, en las organizaciones japonesas, implican a un número importante de empleados y directivos, y conseguir consensos tan amplios es, por definición, un proceso lento y laborioso,”⁸ a los japoneses les ha sido posible innovar en diversas vías. Por esta razón, a nuestras unidades militares en América, también les debe ser posible innovar, ya que su estructura para la toma de decisión es más rápida.

La acción de innovar no es solo para hacer cosas diferentes y mejores. También, es necesario saber visualizar que “la expansión de la actividad innovadora en las economías incide cada vez más en la distribución regional del ingreso.”⁹ La actividad militar también debe ser vista como un instrumento que tiene la capacidad de alterar el orden económico de una región.

Al igual que las compañías civiles, las fuerzas militares de hoy deben poder innovar para lograr diferenciarse, recordando que: “diferenciación significa recorrer el camino hacia la exclusividad absoluta construyendo dimensiones únicas en el sector industrial.”¹⁰

El cambio debe ser ágil y rápido ya que “solo para mantener su posición relativa, una compañía debe avanzar a través de un crecimiento y cambio continuos. Para mejorar su posición, debe crecer y cambiar al menos dos veces más rápido que eso.”¹¹

En nuestra vida personal y profesional, debemos aplicar constantemente el *kai-zen*, palabra japonesa que significa mejorar continuamente. Esta mejora continua nos impulsara a buscar la excelencia en las actividades que ejecutamos y directa o indirectamente nos encaminará hacia la innovación continua. Por supuesto, en concordancia con lo que nos menciona Humberto Serna, en todo este proceso:

(...) se requiere una administración comprometida que no le tema al cambio y motive la participación de los integrantes de la compañía en el logro de los objetivos y metas propuestas. Debe ser una administración muy segura del direccionamiento que le da a la empresa.¹²

Como colaboradores militares o fuerza militar como un todo, debemos estar siempre en la búsqueda constante de la ventaja competitiva por medio de la innovación, ya que a como bien menciona este autor en su libro *El proceso de un estrategia*, la “ventaja competitiva, es aquella que por una u otra razón, nos hace únicos en el mercado, con características que no son tan fáciles de igualar por nuestros compe-

tidores.”¹³ Entendiendo al “mercado” como el espacio militar donde se desarrollan las actividades y los “competidores” como los adversarios o enemigos.

Pero ahora bien, con todo lo que acabamos de leer, ¿en qué aspectos podrían innovar las fuerzas militares? Sun Tzu, en su libro *El arte de la guerra*, nos menciona que existen cinco factores fundamentales para valorar en la guerra. Estos cinco factores son: la doctrina, el tiempo, el terreno, el mando y la disciplina.¹⁴ Cada uno de estos cinco elementos está sujeto a la innovación estratégica por la simple y llana razón de que existen procesos, herramientas o equipos tecnológicos en cada uno de ellos que podrían ser mejorados.

Así bien, podríamos innovar en los incentivos motivacionales para que nos permitan adoctrinar (la doctrina) de mejor manera a nuestras tropas; podríamos innovar en los equipos, maquinaria u otras herramientas utilizadas en terrenos (el terreno) complejos, facilitando así las estrategias de ataque; podríamos innovar estrategias que nos ayuden a ejecutar operaciones militares en condiciones climáticas (el tiempo) adversas para nuestros enemigos pero beneficiosas para nosotros, dada la innovación realizada en nuestro proceso, herramienta o equipo, entre otros casos. De manera concreta, podemos interpretar a la innovación como a la mejora que apliquemos en nuestro proceso, herramienta, equipo, u otro.

El contexto de la estrategia

Antes de avanzar, es importante tener claro qué es en sí la estrategia. Para empezar, la Real Academia Española, nos presenta la siguiente definición para estrategia: “arte de dirigir las operaciones militares.”¹⁵ Entendiendo que “arte” según la Real Academia Española (2019b) es la “capacidad o habilidad para hacer algo.”¹⁶ Entonces bajo la premisa anterior y mediante la integración de los conceptos, diríamos que estrategia: es la capacidad o habilidad para dirigir las operaciones militares.

Continuando con el análisis de estas definiciones, podríamos indicar que estrategia es la capacidad o habilidad para dirigir las acciones que buscan alcanzar un objetivo claramente propuesto a través del elemento sorpresa en contra de su competencia. Ahora sí, todo empieza a tener mayor sentido, ¿verdad?

Siguiendo con más definiciones, Mintzberg menciona que las estrategias son “planes para el futuro y patrones del pasado.”¹⁷ En otras palabras, aprender de nuestras experiencias pasadas para planear nuestro nuevo accionar en el futuro. Lo que podemos rescatar de esto, es que el aprender de nuestras experiencias nos ayudará positivamente en el crecimiento de nuestro entorno, incluyendo, por supuesto, nuestras acciones militares. Relacionado con esto último, Alfred Chandler nos comenta que:

El crecimiento estratégico resultó de una conciencia de las oportunidades y necesidades, creadas por el cambio de población, ingresos y tecnología, para emplear los recursos existentes o en expansión de manera más rentable. Una nueva estrategia requería una estructura nueva o al menos remodelada para que la empresa ampliada fuera operada eficientemente.¹⁸

Bajo este concepto de “empresa ampliada” claramente podemos entender que viene a ser el sinónimo de la unidad militar que requiere que sus actividades sean innovadas estratégicamente de manera eficiente.

Por otro lado, Ohmae Kenichi nos explica que la estrategia “(...) es lograr las condiciones más favorables para uno mismo, juzgando precisamente el momento adecuado para atacar o retirarse y siempre evaluando los límites del compromiso correctamente.”¹⁹ Lo anterior, podríamos interpretarlo como a la capacidad o habilidad de analizar muy bien los factores internos y externos de la unidad militar para mediante el elemento “sorpresa”, atacar a nuestros competidores o enemigos, logrando así una ventaja competitiva en nuestra zona de guerra. Ahora bien, ya habiendo analizado estas definiciones podemos decir que desde nuestro punto de vista:

Estrategia es la habilidad para analizar muy bien los factores internos y externos de la fuerza militar o departamento operacional, con la intención de dirigir acciones concretas que buscan alcanzar una meta claramente establecida. Lo anterior, a través del elemento sorpresa en contra de la competencia, logrando así, una ventaja competitiva en la zona de guerra en que se desempeña.²⁰

En resumen, se puede decir que: “Estrategia, es la acción de sorprender, confundir o engañar a nuestros competidores con ayuda de la información de la cual disponemos, esto, con la intención de alcanzar una meta.”²¹

Ya habiendo aclarado de mejor manera el término referente a estrategia, procedemos con la tercera sección de este artículo.

Herramienta estratégica moderna FODA + 1

Ahora bien, ya habiéndonos puesto en contexto y comprendiendo mejor lo que es innovación y estrategia, ¿qué herramienta nos podría ayudar a estructurar mejor nuestra manera de innovar estratégicamente?

Es en este punto donde podemos hacer uso de una herramienta muy común en las compañías civiles, el Análisis FODA, la cual ha sido innovada convirtiéndose así en el Análisis FODA+1.

Con esta herramienta tomaremos en consideración las crisis que experimentan las fuerzas militares y cómo los competidores o enemigos, reaccionarán a la forma en que aprovechamos nuestras oportunidades. También, tenga en cuenta que, si bien es cierto que las fortalezas forman parte de nuestro ambiente interno, los otros tres componentes (las amenazas, las debilidades y las oportunidades) pode-

mos encontrarlos en el ambiente tanto interno como externo de nuestra unidad militar. No esta demás el recalcar que cuando tenemos amenazas y debilidades en ambos ambientes (interno y externo) nuestra unidad militar estará en crisis.

A continuación, en la siguiente figura presentamos dicha herramienta:



Figura. Análisis FODA + 1

Fuente: Autor²²

Como se puede apreciar fácilmente, los cuatro componentes principales del análisis original FODA (**F**ortalezas, **O**portunidades, **D**ebilidades y **A**menazas) se mantienen constantes. Sin embargo, el enfoque varía un poco en nuestra herramienta mejorada.

En primer lugar exponemos las **fortalezas** que son las que nos permitirán afrontar las amenazas y debilidades de nuestro entorno a través de nuestras habilidades o capacidades actuales. También, es a partir de estas **fortalezas** que podremos ser capaces de aprovechar las oportunidades. Por ejemplo, si no tenemos la fortaleza de *capacidad organizativa* o *habilidad para el adoctrinamiento*, nuestra unidad militar no será capaz de poder aprovechar las oportunidades del ambiente tanto interno como externo. Debido a ello existe esa flecha en doble vía entre las fortalezas y las oportunidades; interpretando así que si tenemos fortalezas podemos aprovechar las oportunidades. Si nuestra unidad militar no cuenta con fortalezas de alto impacto, por más oportunidades que se presenten en el entorno, muy posiblemente no podrán ser aprovechadas.

Continuando con la explicación de dicha herramienta, se puede apreciar la zona gris que indica **crisis**. Esta, lo que viene a representar, es que toda unidad militar estará en **crisis** siempre que existan amenazas y debilidades en su entorno interno y externo.

Hay que tener en consideración que de toda amenaza y debilidad, siempre van a surgir oportunidades, las cuales en todo momento deben ser evaluadas con relación a las fortalezas de su unidad militar, pudiendo así ser realista con las acciones que realmente se puedan aprovechar.

Mencionamos esto ya que si por ejemplo surge una oportunidad específica pero no se cuenta con los recursos necesarios, esa oportunidad no es realista. Tenga presente que debemos aprender a concentrar esfuerzos en las oportunidades que realmente podamos aprovechar con base a nuestras fortalezas actuales.

Ahora bien, el nombre de esta herramienta es Análisis FODA +1 y es que ese “+1”, lo que representa es el análisis extra correspondiente al *análisis de reacción*, análisis que tiene por objetivo proyectar la manera en que nuestros competidores o enemigos reaccionarán a las oportunidades que nuestra unidad militar aproveche.

Con lo anterior, lo que se busca es poder formular estrategias innovadoras que sean más duraderas y efectivas. No logramos nada formulando estrategias cuya ejecución nuestros enemigos puedan igualar o neutralizar de inmediato.

Recuerde que lo que debemos buscar en todo momento, es engañar o confundir a nuestra competencia o enemigos para que así tengamos una importante ventaja competitiva en lo que desarrollemos.

En el momento que nuestros enemigos entiendan nuestra estrategia y la contra ataquen, debemos evaluar de inmediato nuevamente nuestro ambiente interno y externo mediante el Análisis FODA +1.

En resumen, con esta herramienta debemos primero tener muy bien definidas nuestras **fortalezas** actuales para posteriormente evaluar nuestra posible zona de crisis, que serían nuestras **amenazas y debilidades**. Ya habiendo identificado y evaluado nuestras amenazas y debilidades, se establecen las **oportunidades** de las que dispone nuestra fuerza militar.

Una vez identificadas las oportunidades, se verifican cuales sí pueden ser aprovechadas según las fortalezas de la misma. Al tener esta actividad completada, se proyecta de qué manera podrían los enemigos reaccionar a las oportunidades que nuestra fuerza militar vaya a aprovechar (**+1**), logrando con esto ajustar nuestra estrategia estructurada (de ahí la flecha en doble sentido “oportunidades +1”).

Conclusión

La innovación de la estrategia militar, nos permitirá desarrollar métodos o procesos más eficientes y eficaces, los cuales nos ayudarán a diferenciarnos de nuestros competidores o enemigos, alcanzando así una ventaja competitiva en la zona de guerra.

Con el ejercicio de ejecutar el Análisis FODA +1, será mucho más fácil identificar los puntos que se podrían innovar. Aspectos que contribuirán directa o indi-

rectamente a una mejor asignación de los recursos de los cuales dispone nuestra fuerza militar.

También, esta herramienta nos ayudará a visualizar la manera en que nuestro enemigo podría contraatacar las oportunidades que nuestra unidad militar piensa aprovechar.

Hay que tener en cuenta que lo anterior va más allá de una planeación común, recuerde que “la elaboración de estrategias es un proceso fascinante, que supone algo más que un sencillo conjunto de recetas llamado planificación, con el cual generalmente se asocia.”²³

Por último, los encargados de la innovación estratégica militar deben de considerar como ingredientes para su innovación aspectos como: la objetividad, el liderazgo, la comunicación, la humildad, el trabajo en equipo, la disciplina y la habilidad para saber motivar a su fuerza militar.

Siempre es importante tener presente que cada cabeza es un mundo: todos interpretamos una misma situación de diversas maneras. Por esta razón, es importante saberse comunicar de manera efectiva.

En relación con lo mencionado anteriormente, Covey nos hace recordar que:

Todos tendemos a pensar que vemos las cosas como son, que somos objetivos. Pero no es así. Vemos el mundo, no como es, sino como somos nosotros o como se nos ha condicionado para que lo veamos. Cuando abrimos la boca para describir lo que vemos, en realidad nos describimos a nosotros mismos, a nuestras percepciones, a nuestros paradigmas.²⁴

Debemos saber interpretar la información de la cual se dispone y a dialogar de manera eficiente entre los compañeros de nuestro equipo de trabajo. □

Notas

1. Covey, Stephen. *Los 7 hábitos de la gente altamente efectiva: la revolución ética en la vida cotidiana y en la empresa*. Buenos Aires, Argentina: Paidós Plural. 2003. P. 129

2. Jones, G. & George, J. *Administración contemporánea*. Sexta edición. México: McGraw Hill. 2009. p. 263.

3. Mintzberg, Henry. *Mintzberg y la dirección*. Madrid, España: Ediciones Díaz de Santos. 1989. p. 46.

4. Jones, G. & George, J. 2009. p. 272.

5. Organización para la cooperación económica y el desarrollo (OCDE) y la Oficina de estadística de la Unión Europea (EUROSTAT). *Manual de Oslo: Guía para la Recogida e Interpretación de Datos sobre Innovación*. Tercera Edición. 2005. P. 23. Recuperado de: <http://www.itq.edu.mx/convocatorias/manualdeoslo.pdf>.

6. Organización para la cooperación económica y el desarrollo (OCDE) y la Oficina de estadística de la Unión Europea (EUROSTAT). 2005. P. 18.

7. Organización para la cooperación económica y el desarrollo (OCDE) y la Oficina de estadística de la Unión Europea (EUROSTAT). 2005. P. 16.
8. Fernández de Castro, A., Calvo, J., & Navarrete, P. Wa, *Claves de la cultura corporativa japonesa*. Barcelona, España: Editorial Virtuts Angulo. 2018. P. 35.
9. Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI). Informe mundial sobre la propiedad intelectual 2019. La geografía de la innovación: núcleos locales, redes mundiales. 2019. P. 5 Recuperado de: https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/es/wipo_pub_944_2019.pdf.
10. Pulgarín, S. & Rivera, H. *Las herramientas estratégicas: un apoyo al proceso de toma de decisiones gerenciales*. Criterio Libre, Vol. 10 (16). 2012. P. 97.
11. Ansoff, I. *Strategies for Diversification*. The United States of America: Harvard Business Review. 1957). P. 113.
12. Serna, Humberto. *Gerencia estratégica: teoría-metodología, alineamiento, implementación y mapas estratégicos*. Índices de gestión. Décima edición. Bogotá, Colombia: 3R Editores. 2008. p. 216.
13. Segura, Carlos. *El proceso de un estratega. Menos directivos y más estrategias*. Japón: KUMIAY Internacional, Co. Ltd. 2020. p. 50.
14. Tzu, Sun. (s.f.). *El arte de la Guerra*. DOI: 9781542647601.
15. Real Academia Española. *Concepto de Estrategia*. 2019. Recuperado de: <https://dle.rae.es/estrategia?m=form>.
16. Real Academia Española. *Concepto de Arte*. 2019. Recuperado de: <https://dle.rae.es/arte?m=form>.
17. Mintzberg, Henry. 1989. p. 30.
18. Chandler, Alfred. *Strategy and Structure: Chapters in the History of the Industrial Enterprise*. The United States of America: Massachusetts Institute of Technology Press. 1962. P. 15
19. Kenichi, Ohmae. *The Mind of Strategist*. The United States of America: Mc Graw Hill. 1982. P. 13.
20. Segura, Carlos. 2020. p. 24.
21. Ibid.
22. Segura, Carlos. 2020. p. 285.
23. Mintzberg, Henry. *Mintzberg y la dirección*. Madrid, España: Ediciones Díaz de Santos. 1989. p. 27.
24. Covey, Stephen. 2003. P. 18.



Carlos A. Segura Villarreal

Ingeniero industrial por la Universidad Latina de Costa Rica. Magister en Gerencia y Negociaciones Internacionales por la Universidad Estatal de Costa Rica. Docente universitario en las carreras de Ingeniería Industrial y Administración de Negocios. Director y lector de tesis de posgrado en la Universidad Estatal de Costa Rica. Presidente de la Asociación de Profesionales Hispánicos en Japón (Del año 2017 a mayo del año 2020). Autor de los libros: 1) Segura, C. (2020). *El Proceso de un Estratega*. Menos directivos y más estrategias. Okinawa, Japón: KUMIAY Internacional, Co. Ltd. 2) Segura, C. (2020). *Un extranjero en Japón*. Okinawa, Japón.

El fortalecimiento de las actividades del ELN (Ejército de Liberación Nacional) en Colombia y Venezuela

DR. R. EVAN ELLIS, PHD*

En los últimos cinco años, una confluencia de eventos en Colombia y Venezuela ha facultado al Ejército de Liberación Nacional (ELN) para convertirse en una amenaza mucho más peligrosa e intratable para ambos países, y la región. Los efectos de refuerzo ocasionados por la desmovilización parcial de las rivales Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC),¹ un aumento considerable de la producción de coca en Colombia,² un entorno permisivo para el ELN en la vecina Venezuela,³ además de oportunidades que surgen de la economía delictiva y la crisis de refugiados de esa nación, han permitido en conjunto que la organización se financie mejor y con más dinero, y sea más difícil de desalojar. Durante el proceso, la organización ha empezado a desplazar a una serie de adversarios clave tanto en Colombia como Venezuela, aumentar su control territorial, desempeñar una función ampliada en actividades delictivas transnacionales desde el contrabando de drogas y gasolina hasta la minería y la extorsión, ejerciendo un impacto no solo en la seguridad de Colombia, sino en el futuro de Venezuela, así como en facilitar cada vez mayores flujos de narcóticos y refugiados que ejercen un impacto en Brasil, el Caribe, Centroamérica y otros países.

Las actividades del ELN en países como Colombia y Venezuela son complementarias, aunque sus actividades reales difieren de su postura pública en ambos. En Colombia, el grupo trata de derrocar al gobierno mediante una acción revolucionaria,⁴ aunque sus acciones armadas están limitadas en función a su recaudación de fondos mediante actividades ilícitas. En Venezuela, el grupo no trata abiertamente de forzar la caída del gobierno, y colabora con el liderazgo político y los comandantes militares locales de esa nación,⁵ ya que el ELN usa el país como una zona segura estratégica y se concentra en la generación de ingresos mediante actividades ilícitas. No obstante, durante el transcurso de lograr ingresos y ampliar

*El autor es profesor de investigación de Latinoamérica para el Instituto de Estudios Estratégicos del Colegio de Guerra de EE.UU. Al autor le gustaría dar las gracias al Coronel John Marulanda, Coronel Carlos Ardila Castro, Omar Cortés Reyes, Pedro Burelli y Steve Salisbury, entre otros, por sus contribuciones a este trabajo.

sus operaciones, el ELN practica la violencia contra rivales y domina territorio de Venezuela de una forma supuestamente más amplia que en Colombia.⁶

Este trabajo examina la evolución del ELN en los últimos años como organización terrorista delictiva transnacional tanto en Colombia como en Venezuela, y sus implicaciones en la región.

Antecedentes

El ELN contemporáneo ha evolucionado de forma significativa desde los orígenes de la organización en el Departamento de Santander en 1964, después del período traumático de Colombia conocido como La Violencia. Cuando el grupo lanzó su reto militar público contra el gobierno colombiano en 1965 tomando la ciudad de Simacota,⁷ era una organización relativamente unida, orientada ideológicamente, inspirada en parte por el marxismo y la justicia social, conformada por figuras icónicas como el sacerdote izquierdista Camilo Torres, cuya teología de la liberación y activismo social animó a sus miembros y a su base de apoyo más amplia.⁸ Aunque las raíces del grupo en el marxismo y la justicia social siguen siendo reconocibles hoy en día en los ritos de sus líderes superiores y en el adoctrinamiento inculcado en algunos reclutas nuevos, ha evolucionado hasta convertirse en una organización delictiva terrorista descentralizada, cada vez más grande y mejor financiada, alimentada por el caos y la delincuencia en Venezuela, y con el coronavirus, en la región. Desde un principio, asistido por su doctrina fundacional como organización insurgente parcialmente clandestina, el ELN era relativamente disciplinado y sigiloso, con un núcleo de combatientes apoyados por grupos más amplios de estudiantes, sindicatos y partidarios políticos. En 1973, la incipiente organización resultó casi completamente destruida por la ofensiva militar del gobierno de Colombia contra ella en la Operación Anori,⁹ que obligó al grupo a salir de Antioquia y marchar a Arauca junto a Colombia (y a otros lugares del país), sembrando las semillas de su propagación subsiguiente por la región fronteriza entre Colombia y Venezuela, y en el interior de Venezuela, creando el problema actual.

Durante este período, un desarrollo crítico después de la siguiente entrada del grupo en esta área, conocido como los Llanos Orientales, fue su entrada en la extorsión de compañías petroleras que operan allí, particularmente en la década de 1990,¹⁰ proporcionando una fuente lucrativa de ingresos. La estructura descentralizada del grupo permitió que adoptara un modelo de ingresos adaptado a las oportunidades delictivas en cada uno de los estados en que operaba, incluido cobrar “impuestos de guerra” en la producción de cocaína y marihuana.¹¹

La ubicación y el carácter del grupo fueron moldeados también por sus luchas y alianzas con rivales que operaban en el área. En la década de 1990, el grupo resultó amenazado por ataques de grupos paramilitares y las fuerzas armadas de

Colombia, en particular en el departamento colombiano de Bolívar, forzándolo a colaboraciones temporales, pragmáticas con el grupo guerrillero izquierdista amigo, las FARC, desde compartir alimentos hasta un pacto de no agresión en Arauca. Aunque el grupo ha colaborado con las FARC y ha estado en desacuerdo sobre temas como control de las rutas de drogas, el reclutamiento o quién tiene el derecho de extorsionar a las compañías petroleras y otras entidades que operan en la región fronteriza.¹² Durante el período más reciente después de los acuerdos de paz, la relación se ha desplazado hacia más colaboración en vez de competencia.¹³

Los miembros del ELN se trasladan a la frontera y a Venezuela

Mientras que las semillas de la presencia del ELN en la frontera entre Venezuela y Colombia son la anteriormente mencionada Operación Anori, y mientras que el ELN ha operado en Venezuela durante al menos 30 años,¹⁴ la amplia presencia que tiene allí, y en la Venezuela actual, debe su origen a cuatro fenómenos que se refuerzan mutuamente y que llegaron después.

En primer lugar, el ELN llegó a encontrar su presencia en las lucrativas Llanuras Orientales de Colombia. La entrada de compañías petroleras en la región en las décadas de 1980 y 1990 creó oportunidades para ampliar ingresos ilícitos mediante actividades de extorsión, entre otras. La compañía alemana Mannesmann, cuyas operaciones en la región incluían la construcción y operación del oleoducto Caño-Limón-Covenas, desempeñó una función particularmente importante para la organización en este aspecto. Después del secuestro de los ejecutivos de la compañía, Mannesmann supuestamente llegó a un acuerdo con el ELN en el que pagó al grupo una cantidad regular de dinero para no atacar el oleoducto o secuestrar a sus ejecutivos.¹⁵ Como complemento, la combinación del ELN de nuevos recursos con los que sobornar, el poder de intimidar, y la destreza para integrarse en una comunidad mediante trabajos político-ideológicos, permitieron incorporar a líderes de muchos de los municipios en los que operaban.¹⁶

Reflejando las oportunidades delictivas lucrativas en la región, a medida que el ELN fortaleció su posición en Arauca, llegó a competir con las FARC por el control sobre el territorio y los ingresos asociados procedentes de las actividades de extorsión y contrabando internacional. El frente de guerra “Domingo Laín” del ELN, por ejemplo, participó en una lucha implacable y prolongada con el décimo frente de las FARC por el dominio de la provincia oriental del departamento de Arauca, hasta finalmente llegar a un acuerdo en 1996 para compartir el control de este. Con este acuerdo, y con oportunidades continuas de obtención de ingresos de la extorsión y

otras actividades,¹⁷ hacia 1999 la fuerza del grupo alcanzó una cota de aproximadamente 5,000, de los que una buena parte estaba en la región fronteriza.

En segundo lugar, en el segundo Congreso del ELN, en 1992, el grupo adoptó una política de fronteras que adoptó contactos y operaciones a ambos lados de la frontera para obtener ventajas que iban desde el apoyo político hasta ingresos para asilo.¹⁸ Incluso bajo los gobiernos prooccidentales “Punto Fijo” en Venezuela antes de la elección de Hugo Chávez, el ELN se adentraba en territorio venezolano¹⁹ para protegerse contra las operaciones del gobierno colombiano, y enriquecerse mediante su participación en el contrabando de gasolina y otros artículos.²⁰ Durante este proceso, el ELN aumentó su influencia en las proximidades de El Nula, en el estado venezolano de Apure, entre otros lugares.²¹

En tercer lugar, la reorganización de las fuerzas armadas de Colombia que empezó al final de la administración de Andrés Pastrana, y la mayor campaña militar contra las FARC y el ELN bajo la presidencia de Álvaro Uribe a partir de 2002, ejerció presión militar sobre el ELN, que buscó cada vez más asilo en el lado venezolano de la frontera.

En cuarto lugar, la elección en diciembre de 1998 del líder populista Hugo Chávez en Venezuela, y su cada vez mayor giro a la izquierda después de su expulsión temporal del poder en 2002, condujo al gobierno venezolano a adoptar una postura más permisiva hacia el ELN, a medida que buscaba refugiarse cada vez más en ese país,²² complementado por una actitud menos cooperativa de Chávez hacia la administración fuertemente proestadounidense de Uribe en Colombia.²³ Chávez no solo dio instrucciones supuestamente a los comandantes militares locales de no retar al ELN, sino que permitió a miembros de la organización involucrarse en actividades ideológicas junto con los “Círculos Bolivarianos” del régimen y otras entidades.²⁴ Hacia 2010, se estima que había 1500 miembros del ELN operando de forma permanente o temporal en el lado venezolano de la frontera.²⁵

A medida que se deterioraba la situación política y económica en Venezuela en la década siguiente, el ELN amplió significativamente su posición en Venezuela, incluido no solo usar el país como una zona de retaguardia, sino de involucrarse cada vez más en la extorsión y el control de la minería ilegal de oro, coltán y diamantes, y otros negocios ilícitos del país. Dichas actividades en Venezuela empezaron a despegar particularmente a partir de 2013²⁶ bajo el sucesor de Hugo Chávez, Nicolás Maduro.²⁷

Liderazgo y organización del ELN

El ELN es una organización relativamente descentralizada, dividida oficialmente en siete “frentes” orientados a Colombia (u ocho si tenemos en cuenta su frente de operaciones urbanas). Establecer el número de combatientes del ELN es

un asunto complicado, ya que la distinción entre combatientes del ELN y el mayor círculo de “partidarios” de la organización es ambigua; se puede llamar a un subgrupo de sus partidarios para empuñar las armas en ciertas circunstancias. De hecho, el mismo liderazgo del ELN ha sugerido que no siempre conoce el tamaño preciso de su organización en un momento dado.²⁸ No obstante, es posible, distinguir entre los que están “integrados” en la organización (tanto si portan armas como si no) de aquellos estudiantes, líderes de sindicatos y otras personas que puedan simpatizar o ayudar ocasionalmente al ELN, pero que no forman parte de él formalmente.

El ELN está liderado oficialmente por un “Congreso Nacional” que se reúne cada cinco años.²⁹ Esta encabezado en sus operaciones diarias por un comité ejecutivo, el Mando Central (COCE), y bajo él, un “Directorio Nacional” (DINAL) de 20 comandantes de organizaciones militares regionales del ELN.³⁰ La estructura militar del ELN, centrada en Colombia, incluye seis “frentes de guerra”, subdivididos en 22 “frentes rurales” más un “frente urbano nacional” que coordina la “lucha revolucionaria” en las ciudades.³¹

La cabeza actual del ELN, “primero entre iguales” en el COCE, antes de renunciar en junio de 2021, cuando este artículo fue a la prensa, fue Nicolás Rodríguez Bautista (“Gabino”). Su segundo al mando es supuestamente Eliécer Erlington Chamorro Acosta (“Antonio García”), quien oficialmente tiene la cartera de operaciones internacionales y estrategia militar. El tercero al mando es Israel Ramírez Pineda (“Pablo Beltrán”), quien encabezó la delegación en Cuba para las conversaciones de paz, y tenía relaciones con Maduro y el gobierno venezolano durante ese proceso.³² El siguiente líder clave del COCE es Rafael Sierra Granados (“Ramiro Vargas”), cuyo cargo de “financiero” sugiere una relación con los ingresos ilegales del grupo en Venezuela y otros lugares. El miembro más reciente del COCE, es Gustavo Aníbal Giraldo (“Pablito”), comandante del frente de guerra este con actividades significativas (pero no exclusivas) en Venezuela. Pablito supuestamente ganó su importancia mediante sus operaciones en la frontera entre Colombia y Venezuela, así como en operaciones ilícitas posteriores que le permitieron generar una cantidad de dinero significativa para la organización mediante operaciones de drogas³³ y minería ilegal, y reclutar y formar una organización militar fuerte.³⁴

Impacto del acuerdo de paz de las FARC de 2016

La desmovilización de las FARC según el acuerdo de paz del grupo de octubre de 2016 con el gobierno colombiano reforzó la expansión del ELN en Colombia y Venezuela de varias maneras. Entre estas se incluía la creación de oportunidades para establecerse en el nuevo territorio y reclutar a combatientes, mientras que

ganaban al mismo tiempo nuevas fuentes de ingresos de actividades delictivas del territorio que ocupaban.

Por un lado, a medida que las FARC se desmovilizaban, el ELN pudo trasladarse a áreas que la anterior organización había dominado, incluida la adquisición de rutas clave para introducir drogas y personas de contrabando a lo largo de la frontera de Colombia y Venezuela.³⁵ En el lado colombiano de la frontera, el ELN amplió su presencia a lo largo de la frontera al sur de Arauca hacia Vichada.³⁶

Aunque el gobierno colombiano desplegó unos 80.000 miembros de las fuerzas armadas y personal de policía, según el Plan Victoria, a áreas de las que se estaban retirando las FARC para llenar el vacío de poder, esto no fue suficiente.³⁷ Algunos analistas creen que la desmovilización de las FARC puede haber facilitado la entrada del ELN en este territorio en algunos casos, prefiriendo ser dominados por una organización izquierdista en vez de por un ala derechista rival u otras milicias delictivas.³⁸ Dada la postura tradicionalmente precavida del ELN para desplazarse a un nuevo territorio, su movimiento ágil a áreas de las que las FARC se estaban retirando, según los términos de los acuerdos, sugerían una colaboración activa, quizás incluido el movimiento directo de combatientes de las FARC a las filas del ELN. Entre otros ejemplos destacados, se incluye el establecimiento rápido por parte del ELN de una fuerte presencia en Vichada, donde no había operado antes, así como en Nariño y Cauca.³⁹

Los acuerdos de paz de 2016 crearon múltiples oportunidades para desmovilizar a las FARC y a los miembros de la milicia de las FARC a integrarse en el ELN. Durante el período que llevó al acuerdo y durante su implementación, algunos miembros de las FARC se hicieron leales de forma temporal o permanente del ELN, en vez de participar en el proceso de desmovilización establecido por el acuerdo. Otros participaron en la desmovilización, y después se desilusionaron, o no pudieron encontrar oportunidades adecuadas en la sociedad civil, o se desilusionaron por otras razones, y se incorporaron al ELN.

Con la expansión de la producción de coca en Colombia después de los acuerdos, el ELN, entre otros grupos, se benefició de un aumento de ingresos que permitió a la organización no solo sostener a aquellos que hicieron la transición de las FARC a la organización, sino también reclutar económicamente a venezolanos vulnerables y otros. En el momento de los Acuerdos de Paz de 2016, se estimaba que el ELN disponía de unos 1.500 combatientes, sin contar con partidarios y grupos afiliados,⁴⁰ y que operaba en 96 municipios.⁴¹ Hacia finales de 2020, se estimaba que la organización disponía de 5.400 miembros “integrales”⁴² (incluidos aproximadamente 2500 combatientes armados,⁴³ más los que operaban en apoyo directo), y muchos más cuando se incluían afiliados y redes de apoyo indirectos.⁴⁴

La inteligencia colombiana estima que el ELN opera actualmente en 156 municipios del país.⁴⁵

A fines de 2020, las áreas binacionales de concentración del ELN incluyen Catatumbo (en Norte de Santander), Arauca, Casanare y Vichada (en la frontera con Venezuela), Choco y Antioquía (en la frontera con Panamá), y el suroeste del país, incluido Nariño (en la frontera con Ecuador) y Cauca.⁴⁶ El área a lo largo de la costa de Colombia se ha visto particularmente afectada por la exportación de drogas, incluido el uso de narcosubmarinos para mandar envíos, aunque las actividades de la organización en esa región también habían sido fijadas como blancos por las fuerzas de seguridad colombianas.⁴⁷

Aunque durante un tiempo, el acuerdo de paz del gobierno colombiano con las FARC, negociado bajo el presidente de centro izquierda Juan Manuel Santos, pareció crear una oportunidad de negociar un acuerdo similar con el ELN, al iniciarse las conversaciones de paz en La Habana en 2015,⁴⁸ el mayor poder de la organización, las actividades delictivas, un gobierno más conservador en Colombia, Colombia y la región se han combinado para llevar al ELN hacia una postura más agresiva. La tregua que acordó el grupo en septiembre de 2017, y que duró de octubre de 2017 a enero de 2018 inclusive, fue abandonada por el ELN con una serie de ataques con bombas.⁴⁹ La inauguración del presidente conservador Iván Duque en agosto de 2018 endureció la postura del gobierno colombiano hacia el ELN en las negociaciones de paz. El ataque del ELN en enero de 2019 contra la academia de policía nacional en Bogotá, que acabó con la vida de 21 personas, llevó al gobierno de Duque a abandonar completamente las conversaciones de paz,⁵⁰ estableciendo las bases para una postura más combativa por parte del ELN en Colombia y en otros lugares.

La nueva postura agresiva del ELN en Colombia quedó resaltada el 14-17 de febrero de 2020, cuando la organización declaró un “ataque armado” en Colombia, con una serie de 27 operaciones y “ataques de demostración de fuerza,”⁵¹ cuando la pandemia del COVID-19 estaba en sus fases tempranas, aunque en octubre de 2020, pidió otra vez una tregua al gobierno.⁵² Actualmente, se cree que el ELN desempeñaba una función activa en la agitación social actual en Colombia, con la intención de tener influencia y ampliar las protestas para apoyar sus objetivos estratégicos de deslegitimar y desestabilizar el gobierno colombiano. Entre otros ejemplos se incluye una función creíble del ELN durante las protestas del 21 de septiembre de 2020,⁵³ así como las protestas indígenas en Cali en octubre de 2020 (una “minga”)⁵⁴ y la marcha relacionada del grupo a Bogotá en la que la reanudación de las conversaciones de paz con el ELN fue una de las demandas indígenas.⁵⁵

En Ecuador, país vecino de Colombia, las operaciones delictivas por parte del ELN en ese país, incluían la muerte de tres periodistas en abril de 2018,⁵⁶ y el

nombramiento subsiguiente del gobierno ecuatoriano de un nuevo ministro de Defensa Oswaldo Jarrín (en parte para llevar la amenaza del ELN a territorio ecuatoriano bajo control) llevaron al final al gobierno de Moreno de retirar la función de Ecuador como garante de las conversaciones de paz entre el ELN y Colombia en La Habana.⁵⁷

Desde la dinámica desatada por los acuerdos de paz de 2016, y antes, el ELN no solo ha estado creciendo, sino que también ha estado luchando con grupos delictivos rivales en las áreas donde opera, tanto en la región fronteriza con Venezuela y en otros lugares en Colombia, haciendo uso no solamente de sus mayores números y riqueza, sino también de su disciplina y capacidad relativas para infiltrar un área.⁵⁸ En una serie de luchas violentas en marzo de 2020, el ELN ha estado tratando de ganar terreno en la región fronteriza contra tres de los rivales delictivos más potentes de Colombia, los Urabeños⁵⁹ los Rastrojos⁶⁰ y el Ejército de Liberación Popular (EPL, alias Pelusos).⁶¹

El avance y la competencia del ELN con otros grupos va mucho más allá de la región fronteriza. En el estado suroeste de Colombia de Nariño, supuestamente murieron 20 personas en una semana de luchas entre los Urabeños, el ELN y facciones disidentes de las FARC.⁶² Similarmente, en Tambo, en el Departamento de Cauca, murieron 53 personas en los primeros nueve meses de 2020, el triple de todas las víctimas de 2019, en luchas entre los frentes del ELN Carlos Patiño y José María Becerra, disidentes de las FARC, y otros grupos delictivos. La ciudad colombiana de Argelia fue testigo observó de forma similar de luchas entre elementos del ELN y disidentes de las FARC sobre el control de las rutas de drogas en marzo de 2020.⁶³ Ambas áreas están ubicadas estratégicamente para acceder al Pacífico desde el valle de Cauca.⁶⁴

La expansión y consolidación del ELN en Venezuela después de 2016

Según se observó anteriormente, con la desmovilización de las FARC después de los acuerdos de paz de 2016 con el gobierno de Colombia, el ELN se aprovechó de la retirada de su contrapartida izquierdista, para expandir su posición en Colombia, particularmente en la frontera con Venezuela. No obstante, al mismo tiempo, el ELN también se expandió en el lado venezolano. A lo largo de la región fronteriza durante este período, el ELN expandió y consolidó su posición en los estados colombianos de Táchira y Apure, al sur hacia el Amazonas,⁶⁵ además de trasladarse a Zulia y Bolívar. Durante el proceso, aumentó su control sobre las rutas de contrabando de drogas desde Colombia hasta Venezuela⁶⁶ controlando cada vez más los cruces informales llamados *trochas*.⁶⁷ El ELN, por ejemplo, supuestamente estable-

ció un paso fronterizo informal (*trocha*) bajo su control uniendo Colombia con Manapiare, en el estado venezolano de Amazonas, una región minera importante.⁶⁸ Como parte de su expansión dentro de Venezuela, el ELN también se trasladó para controlar los sistemas fluviales que conectaban la frontera con el interior del país, incluidos los ríos Autana, Cuao, Sipapo y Guayapo.⁶⁹

Además de drogas y minerales, el ELN también se ha involucrado en el robo y la extorsión de ganado de rancheros del lado colombiano de la frontera y en pasarlos de contrabando a Venezuela,⁷⁰ particularmente al Departamento de Arauca, aunque la minería ilegal generalmente se considera más lucrativa.⁷¹

Como cuando la presidencia colombiana de Álvaro Uribe en Colombia, la elección de Iván Duque en junio de 2018, y su postura de más confrontación con el ELN al subir al poder en agosto de ese año, puso más presión en la organización para aumentar sus operaciones en el lado venezolano de la frontera. Este fue particularmente el caso después del atentado del ELN en una instalación de adiestramiento policial de Bogotá en enero de 2019, y del cese subsiguiente del presidente Duque de todas las conversaciones de paz con el grupo. De modo similar, en julio de 2020, Duque rechazó la oferta del ELN de una tregua durante la pandemia del COVID-19.⁷²

Dentro de la propia Venezuela, a medida que aumentaba la crisis económica y política de la nación, el ELN amplió sus operaciones desde la frontera, para hacerse cada vez más activo en el sector de minería ilegal en el interior del país. Con el permiso⁷³ e incluso la invitación del gobierno de Maduro, y la colaboración de comandantes militares locales venezolanos, el ELN luchó y desplazó a los *sindicatos* locales (organizaciones mafiosas), *pranes* (bandas de prisión)⁷⁴ y *colectivos* que habían dominado antes actividades ilegales en la región, pero que se habían descontrolado cada vez más y se habían convertido en un lastre del gobierno de Maduro.⁷⁵ El régimen de Maduro también se dio cuenta de la utilidad de trabajar con el ELN hasta la fecha, ya que el ELN servía como tierra de nadie útil contra la intervención de EE.UU. a través de Colombia, y posiblemente como un vehículo, junto con las fuerzas especiales de policía de Venezuela (FAES), para que Maduro se protegiera de cualquier intento por parte de las Fuerzas Armadas u otras facciones de derrocarlo.⁷⁶

La entrada del ELN en las economías ilícitas de las subregiones de Venezuela fue acompañada por una violencia considerable, a medida que la organización desplazaba las organizaciones antes mencionadas que habían ejercido control antes.⁷⁷ Como lo indica un analista, “el ELN generalmente es traído por el [régimen de Maduro] para resolver problemas en áreas donde hay problemas”.⁷⁸ La masacre de mineros de octubre de 2018 en la ciudad de El Tumaremo, en el estado venezolano

de Bolívar, que se creía relacionada con la llegada de 100 soldados del ELN, fue para algunos, evidencia del avance del ELN en las siete partes más orientales del país.⁷⁹

Hacia 2020, el ELN supuestamente tenía presencia en 12 de los 24 estados de Venezuela.⁸⁰ Tenía influencia sobre territorio y participaba en actividades económica ilícitas en al menos cinco de ellos (la mayoría cerca de la frontera con Colombia), lo que representaba una cantidad significativa de territorio nacional de Venezuela, y en particular, Zulia, Táchira, Apure, Amazonas y Bolívar.⁸¹ Hacia diciembre de 2020, se estimaba que el ELN tenía cerca de 1000 miembros en el lado venezolano de la frontera,⁸² en diez agrupaciones importantes, principalmente representando tres frentes de guerra (los frentes del este, del norte y del noreste) y 43 columnas,⁸³ haciendo que fuera el primer grupo guerrillero verdaderamente binacional de Latinoamérica.⁸⁴ De hecho, de 24 líderes clave del ELN, al fines de 2020, se creía que tres cuartos de ellos estaban en Venezuela.⁸⁵ Muchas fuerzas del ELN se desplazaban regularmente entre los lados colombiano y venezolano de la frontera, aunque se cree que aquellos involucrados en actividades ilícitas en las regiones orientales del país, más lejos de Colombia, tienen una condición más permanente.⁸⁶

Es de observar que, hacia fines de 2020, algunos análisis indicaban que el número y la penetración geográfica del ELN en Colombia se había estabilizado, donde en ciertas áreas operaba el ELN de forma más amplia y libre que otros, sugiriendo una cooperación de hecho con el régimen de Maduro en lo que se refiere a cómo y dónde el ELN mantendría su presencia.⁸⁷ Los análisis de pautas de operación sugirieron un nivel de autocoordinación entre el ELN y los elementos disidentes de las FARC operando en estas áreas, con la facilitación de los comandantes militares locales venezolanos y la inteligencia cubana.⁸⁸ Aunque hay incertidumbre acerca de la relación exacta entre el ELN y los agentes cubanos que operan en Venezuela, la participación de muchos líderes superiores del ELN en escuelas cubanas, y la referencia a la doctrina cubana se puede decir que facilita un lenguaje común y respeto del ELN para con los cubanos en las áreas donde se encuentran juntos.⁸⁹

La expansión de la producción de petróleo venezolana, las sanciones de EE.UU. contra el régimen de Maduro y el colapso relacionado de la producción de petróleo venezolana ha aumentado la necesidad del régimen de oro y otros ingresos ilícitos, y así pues su necesidad, y la influencia del ELN. En mayo de 2020, el régimen de Maduro inauguró la minería en el estado de Bolívar a lo largo de los ríos Caura, Cuchivero, Aro, Yuruari, Cuyuní y Caroní, preparando además el camino para una mayor presencia del ELN en esas áreas. Dentro del régimen de Maduro, se cree que Tareck El Aissami va a desempeñar una función de enlace con el ELN,⁹⁰ aunque otros creen que Diosdado Cabello⁹¹ y Freddy Bernal, el

jefe de la policía paramilitar venezolana, la FAES, puede desempeñar una función en la relación.⁹²

Actualmente, se cree que el ELN va ampliar su presencia en Venezuela, construyendo bases en los estados venezolanos de Barinas, Guarico, Lara, Falcón, incluidos campos de aviación que dan acceso a sus campos en la costa caribeña para el contrabando de drogas y otras operaciones.

La mayor huella del ELN en Venezuela ha sido sentida por los pueblos de la región, incluidos los pueblos indígenas de junglas remotas. En julio de 2020, por ejemplo, se cree que un grupo de unos 60 miembros del ELN que se mudaron al área minera del río Caura fue responsable de múltiples actos de violencia contra la población local.⁹³

En regiones que el ELN ocupa en Venezuela, ejerce un grado del control político y social territorial de hecho, reflejando tanto sus raíces como organización guerrillera, como la debilidad del estado venezolano.⁹⁴ Dichas actividades incluyen la administración de justicia, la imposición de toques de queda en relación con el COVID-19,⁹⁵ el mantenimiento de carreteras, así como el reclutamiento de nuevos miembros. El ELN es conocido por distribuir raciones de alimentos del gobierno, en la forma de los famosos Comités de Suministro y Producción locales, “cajas CLAP”.⁹⁶ Todos los frentes de guerra del ELN en Venezuela se han involucrado supuestamente en esta asistencia (el Frente de Guerra del Noreste orientado hacia el Norte de Santander, el Frente de Guerra del Norte orientado hacia La Guajira y César, y el Frente de Guerra Oriental concentrado en Arauca, Boyacá y Casanare),⁹⁷ en colaboración con el régimen de Maduro y las autoridades locales en los estados de Táchira, Apure y Zulia. Mediante su función en esta distribución, apoyan tanto control territorial como el régimen de Maduro, decidiendo efectivamente quién recibe los alimentos necesarios y otros suministros del gobierno.⁹⁸ Además, en el estado de Arauca, el ELN está involucrado en infiltración y trabajos políticos, actividades coherentes con sus raíces marxistas.⁹⁹ El ELN supuestamente también da “clases” en escuelas locales, y opera en una serie de cinco a seis instalaciones de radio móviles en el lado venezolano de la frontera,¹⁰⁰ en colaboración con el gobierno, haciendo propaganda socialista.¹⁰¹

Con respecto a la cadena de mando de las operaciones del ELN en Venezuela, los Frentes de Guerra del Este, Norte y Noreste del ELN están supuestamente activos en el país. No hay, en lo que se refiere a lo que esta investigación pudo identificar, estructuras organizativas oficiales separadas, permanentes del ELN para la gestión de sus operaciones delictivas y de otra clase en Venezuela.¹⁰²

A pesar de la presencia aparente de múltiples “Frentes de Guerra” del ELN en Venezuela, “Pablito” (comandante del Frente Guerra del Este del ELN), es tal vez la figura del ELN más importante en lo que respecta a las operaciones en el país.

A pesar de los esfuerzos del Frente de Guerra del Este, en estados venezolanos como Lara, Mérida y partes de Barinas, se cree que las operaciones de la organización estén directamente más controladas por los Frentes de Guerra Noreste y Norte del ELN, o el COCE directamente, en coordinación con el régimen de Maduro de Venezuela.¹⁰³

Como comandante del Frente de Guerra del ELN con la presencia más significativa en Venezuela, la riqueza y el poder militar asociado mediante dichas actividades conseguidos por Pablito, incluido el reclutamiento de nuevos miembros en Venezuela, ha hecho este frente tan importante dentro de la organización que su invitación para formar parte del COCE en 2015 se creyó que era un intento de acomodarle por parte de otros líderes del ELN.

Con respecto a los ingresos generados en actividades relacionadas con el Frente de Guerra del Este en Venezuela, Pablito supuestamente pasa una pequeña parte de las ganancias al resto de la organización a través del COCE, aunque en general, se espera que los frentes de guerra del ELN se “autofinancien”, y donde una parte significativa del dinero generado en Venezuela es para enriquecimiento personal o se desvía a destinos desconocidos.¹⁰⁴ “Ramiro Vargas”, la figura del liderazgo del COCE, cuya designación observada previamente como “financiero” se cree que desempeña una función clave en la gestión de esas ganancias para el COCE.¹⁰⁵ A pesar de dichas contribuciones, Pablito supuestamente tiene una libertad significativa para hacer lo que quiere con el dinero generado en Venezuela. Aun así, se cree que la relación directa entre otros miembros del COCE como Antonio García y el régimen de Maduro, limitan esa libertad hasta cierto grado.¹⁰⁶

La relación entre el ELN y los políticos y comandantes militares venezolanos, incluida la Guardia Nacional Bolivariana, es de colaboración, y generalmente sin conflicto evidente, reflejando el permiso del régimen de Maduro para que el ELN opere en Venezuela, y la forma en que los líderes políticos y militares venezolanos locales, incluidos los comandantes de las Regiones de Defensa Estratégicas Integrales de Venezuela (REDI) y las Zonas de Operaciones de Defensa Integral (ZODI), permiten y facilitan la función del ELN para imponer el orden en actividades delictivas en su región, y de paso, comparte las ganancias.¹⁰⁷

La relación del ELN con líderes políticos y militares venezolanos locales es diferente en distintas partes de Venezuela. En Amazonas, por ejemplo, el ELN supuestamente paga un impuesto a la Guardia Nacional Bolivariana de Venezuela (GNB) para permitir sus operaciones. Las unidades militares venezolanas permiten, y algunas veces facilitan actividades del ELN¹⁰⁸ para expulsar a grupos rivales otorgándoles el poder para consolidar su control sobre los ingresos procedentes de actividades mineras en territorio venezolano, así como narcóticos y otras activida-

des.¹⁰⁹ Se cree que el ELN está involucrado menos directamente en aprovecharse del contrabando de personas y sus alimentos y medicinas a través de la frontera.¹¹⁰

A pesar de la naturaleza colaboradora de la relación, ha habido incidentes del conflicto. Uno de los más importantes se produjo en 2018, cuando autoridades venezolanas capturaron al comandante local del ELN, Luis Felipe Ortega Bernal (“Garganta”), supuestamente por una disputa delictiva, haciendo que el ELN emboscara y matara a cuatro personas de la GNB como represalia. Más recientemente, una operación de mayo de 2020 por parte del gobierno venezolano contra el líder disidente “Ferney” de las FARC, que se creía que tenía relaciones con el ELN,¹¹¹ dejó muertos a cuatro miembros de la GNB, y puede ser indicativo de la participación de las FF.AA. de Venezuela para contribuir a inclinar la balanza entre las organizaciones del ELN y de las FARC, cuyas actividades delictivas en Venezuela compiten entre sí.¹¹²

Aparte de dichos incidentes,¹¹³ la relación del ELN con los disidentes de las FARC en Venezuela, donde ambas organizaciones usan el país como una retaguardia y base para reclutar y generar ingresos dentro de Venezuela, se puede decir que es incluso menos conflictiva¹¹⁴ que en Colombia.¹¹⁵ En la región fronteriza, un análisis citó la ausencia de conflicto entre el ELN y las FARC en la región fronteriza entre Puerto Páez, Puerto Ayacucho y San Fernando de Atapabo, donde ambas tenían presencia e intereses como evidencia de la relación principalmente cooperativa entre los dos grupos.¹¹⁶ De hecho, en octubre de 2018, en Apure, Venezuela, el ELN y las FARC en Venezuela supuestamente firmaron un pacto de no agresión, incluida colaboración sobre rutas de drogas. El ELN y las FARC operan simultáneamente en áreas mineras específicas, como la reserva natural de Yapacana, en el estado de Amazonas.¹¹⁷

El regreso de los comandantes de las FARC, Iván Márquez y Jesús Santrich al movimiento disidente de las FARC en 2019,¹¹⁸ y su operación desde Venezuela generaron supuestamente cierta incertidumbre en la relación, pero no tuvo un efecto negativo duradero,¹¹⁹ y con el tiempo, ha contribuido a disminuir la violencia asociada con la competencia entre los grupos.¹²⁰

Más allá de las FARC, según se observó previamente, el ELN también compite con otros grupos armados para controlar las rutas de contrabando entre Venezuela y Colombia. Estas incluyen una lucha continua con el EPL¹²¹ así como con elementos del Clan del Golfo¹²² y los Rastrojos¹²³ sobre el cruce de fronteras entre el Norte de Santander Colombia,¹²⁴ y los estados venezolanos fronterizos de Zulia y Táchira. El ELN ha ganado terreno en algunas de estas luchas, aunque no está claro quien prevalecerá.

El impacto del COVID-19

La pandemia del COVID-19 ha transformado el ambiente en Colombia y Venezuela en formas que facilitan la expansión adicional del ELN, sus actividades delictivas y terroristas, y la amenaza que plantea para la prosperidad y el gobierno en la región e indirectamente, para Estados Unidos.

A corto plazo, las dificultades económicas ocasionadas en Colombia por el parón de su economía a fin de limitar la propagación del virus, puede decirse que aumentó la susceptibilidad de algunos colombianos que necesitaban el reclutamiento y los sobornos del ELN. El desempleo oficial en Colombia aumentó más del doble durante la pandemia pasando del 9,4 por ciento en junio de 2019 al 19,8 por ciento en junio de 2020.¹²⁵ El índice de pobreza en Colombia pasó del 26,9 por ciento al 38 por ciento durante el mismo período.¹²⁶ Durante el confinamiento de abril en Colombia, el gobierno documentó 30 casos de reclutamiento de menores por parte del ELN de familias empobrecidas que no podían mantener a sus hijos.¹²⁷

El ELN también se benefició de la distracción del estado colombiano y de sus fuerzas de seguridad para responder a la pandemia,¹²⁸ así como del debilitamiento del gobierno de hecho de Maduro en Venezuela.

Tanto en Colombia como en Venezuela, la pandemia permitió al ELN gobernar y consolidar el control sobre áreas en las que operaba. En mayo de 2020, en el pueblo de Teorama, en el departamento colombiano de Norte de Santander, por ejemplo, el ELN participó en la distribución de suministros de alivio a la población local, y dieron charlas sobre cómo evitar los contagios.¹²⁹ En abril, en el Departamento de Choco, el ELN igualmente distribuyó panfletos con normas como respuesta a la pandemia, incluida la demanda de cerrar calles y la prohibición de reuniones públicas, matando después a personas que no cumplieron con la orden.¹³⁰ En el estado de Bolívar, el ELN también emitió panfletos, que llegaron a ciudades a lo largo del río Magdalena incluidas Simití, Cantagallo, San Pablo y Santa Rosa del Sur,¹³¹ amenazando matar a los residentes si no cumplían con sus reglas de aislamiento social.¹³²

El uso del ELN de la pandemia para consolidar su control social, incluso cuando lucha para obtener nuevos territorios, puede verse en la oferta hecha al gobierno colombiano en mayo de 2020,¹³³ y nuevamente en octubre de 2020¹³⁴ (aunque fue rechazada en ambas ocasiones), de una “tregua humanitaria”.¹³⁵

Aunque a corto plazo, el gobierno colombiano no ha realizado reducciones significativas de los gastos del gobierno programados,¹³⁶ a un plazo más largo, la necesidad de aumentar los gastos en programas médicos y económicos de emergencia para combatir el COVID-19 deja al estado colombiano endeudado, y probablemente obligará a reducir los presupuestos en áreas desde seguridad hasta

infraestructura y programas de desarrollo social, limitando la capacidad de Colombia de imponer un gobierno eficaz, y combatir y proporcionar alternativas al ELN en áreas donde opera.

Conclusiones

La posición en expansión del ELN en Colombia y Venezuela refleja un ciclo de realimentación peligroso que al final podría presentar consecuencias graves para ambos países y la región. Los esfuerzos contra el ELN por parte del gobierno de Duque en Colombia, y la colaboración del régimen de Maduro han empujado al grupo mucho más al interior en Venezuela. El grupo se ha nutrido de las ganancias de una producción de coca ampliada en Colombia, minería ilegal en Venezuela, extorsión de flujos de personas, mercancías y dinero en la frontera entre Venezuela y Colombia donde tienen una fuerte presencia, y mayores oportunidades por la pandemia del COVID-19 para explotar y reclutar a venezolanos y colombianos desesperados en ambos países. La crisis política en Venezuela, las diferencias ideológicas y la fuerte oposición entre el gobierno colombiano y los que ocupaban el poder en Caracas cooperaron para controlar el ELN como una amenaza binacional arraigada, bien financiada, poco realista en las condiciones actuales.

El gobierno colombiano, con la ayuda de Estados Unidos y otros aliados, claramente necesita seguir dando prioridad y financiando los esfuerzos contra el ELN, entre otros grupos organizados armados, incluidos una planificación estratégica clara, coordinación internacional e interagencial, y la afirmación de un control efectivo sobre el territorio nacional, incluida la región fronteriza. No obstante, incluso con dichos esfuerzos, una solución duradera al reto del ELN requiere el restablecimiento de un gobierno democrático legítimo en Caracas con el que Colombia pueda coordinarse de forma efectiva y fiable. Incluso si dicho futuro gobierno democrático en Venezuela no está alineado ideológicamente con su homólogo en Colombia, debe tener la voluntad, y al menos ser capaz marginalmente de ejercer control sobre la red de empresas delictivas en la que se ha convertido el interior del país, para privar al ELN de su asilo y base de ingresos.¹³⁷

No hay soluciones sencillas a plazo intermedio al grave reto planteado por el ELN, pero si no se confronta, la amenaza y sus consecuencias negativas aumentarán para Colombia, Venezuela y la región. □

Notas

1. La “desmovilización parcial” se refiere a la persistencia del movimiento “disidente de las FARC” y a su crecimiento sustancial desde la firma de los acuerdos de paz de 2016. “Disidencias de FARC, una preocupación que viene en crecimiento,” *El Colombiano*, 15 de marzo de 2020, <https://www.elcolombiano.com/colombia/paz-y-derechos-humanos/disidencias-de-farc-una-preocupacion-que-viene-en-crecimiento-BD8445289>.

2. Adriaan Alsema, “Colombia’s potential cocaine production reached all-time high in 2019: UN” (La producción potencial de cocaína de Colombia alcanzó un máximo histórico en 2019: ONU), *Colombia Reports*, 17 de junio de 2020, <https://colombiareports.com/colombias-potential-cocaine-production-reached-all-time-high-in-2019-un/>.

3. “Informes sobre terrorismo por país de 2019: Venezuela”, Departamento de Estado de EE.UU., visitado el 9 de octubre de 2020, <https://www.state.gov/reports/country-reports-on-terrorism-2019/venezuela/>.

4. Vea, por ejemplo, “Mensaje en el 56° aniversario del ELN”, sitio web oficial del ELN, 6 de julio de 2020, <https://eln-voces.net/mensaje-en-el-aniversario-56-del-eln/>.

5. “Informes sobre terrorismo por país de 2019: Venezuela.”

6. Jeremy MacDermott, “Op-Ed: The ELN as a Colombo-Venezuelan Rebel Army” (Página de opinión: El ELN como ejército rebelde colombo-venezolano), *InsightCrime*, 22 de mayo de 2019, <https://www.insightcrime.org/news/analysis/op-ed-the-eln-as-a-colombo-venezuelan-rebel-army/>.

7. “Mapping Militant Organizations, ‘National Liberation Army’” (Mapa de organizaciones militantes, ‘Ejército de Liberación Nacional), Universidad de Stanford. Visitado por última vez en julio de 2019. <https://cisac.fsi.stanford.edu/mappingmilitants/profiles/national-liberation-army-eln>.

8. Más allá de su función en ayudar a inspirar el movimiento, Torres resultó muerto en su primera batalla real. Matthew Charles, “Colombia’s Other Insurgency and the Last Chance for Peace” (La otra insurgencia de Colombia y la última oportunidad para la paz), *NACLA*, 23 de diciembre de 2019, <https://nacla.org/news/2019/12/23/colombia-longest-insurgency-ELN-peace>.

9. Armando Caicedo Garzón, “Clave 1973 Operación Anorí”, *El Tiempo*, 7 de diciembre de 1991, <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-203434#>.

10. “Mapping Militant Organizations, ‘National Liberation Army’” (Mapa de Organizaciones militantes, ‘Ejército de Liberación Nacional).

11. Seth Robbins, “A Green Gold Rush: Potent Marijuana Big Business For Colombia Traffickers” (Una fiebre de oro verde: potente gran negocio de marihuana para los traficantes de Colombia), *InsightCrime*, 9 de agosto de 2019, <https://www.insightcrime.org/news/analysis/a-green-gold-rush-potent-marijuana-big-business-for-colombia-traffickers/>.

12. Entrevista por teléfono con experto de seguridad colombiano, 5 de octubre de 2020.

13. Entrevista por teléfono con experto de seguridad colombiano, 13 de octubre de 2020.

14. H. Escandell, “¿Derribaron el helicóptero militar en Amazonas?” *Revista SIC*, 15 de febrero de 2017, <http://revistasic.gumilla.org/2017/derribaron-el-helicoptero-militar-en-amazonas/>.

15. “El escándalo de la Mannesmann”, *Semana*, 31 de enero de 2015, <https://www.semana.com/nacion/articulo/el-escandalo-de-la-mannesmann/416529-3/>.

16. Entrevista con experto de seguridad colombiano, 7 de octubre de 2020.

17. “Mapping Militant Organizations, ‘National Liberation Army’” (Mapa de organizaciones militantes del ‘Ejército de Liberación Nacional’)

18. Entrevista por teléfono con experto de seguridad colombiano, 13 de octubre de 2020.

19. Escandell, 2017.

20. Entrevista por teléfono con experto de seguridad colombiano, 13 de octubre de 2020.
21. Entrevista por teléfono con experto de seguridad colombiano, 7 de octubre de 2020.
22. José Noguera, "Chavez's early ties with the FARC and ELN" (Las primeras relaciones de Chávez con las FARC y el ELN), *Center for Security Policy*, 23 de marzo de 2008, <https://www.centerforsecuritypolicy.org/2008/03/23/chavezs-early-ties-with-the-farc-and-eln-3/>.
23. "Chavez and Uribe make up, but differences remain" (Chávez y Uribe liman asperezas, pero las diferencias siguen), *France24*, 7 de noviembre de 2008, <https://www.france24.com/en/20080711-chavez-uribe-make-but-differences-remain-venezuela-colombia>.
24. Entrevista por teléfono con experto de seguridad colombiano, 7 de octubre de 2020.
25. MacDermott, 2019.
26. "El mayor traidor de la patria: Maduro entregó concesión minera a la guerrilla colombiana", *Dollar Today*, 8 de noviembre de 2018, <https://dolartoday.com/el-mayor-traidor-de-la-patria-maduro-entrego-concesion-minera-la-guerrilla-colombiana/>.
27. Entrevista por teléfono con experto de seguridad colombiano, 7 de octubre de 2020.
28. Entrevista por teléfono con experto de seguridad colombiano, 5 de octubre de 2020.
29. Charles, 2019.
30. Charles, 2019.
31. Charles, 2019.
32. Charles, 2019.
33. Según imputaciones de Estados Unidos, el agente principal de Pablo para la cocaína, por ejemplo, es Wilvur Villegas Palomino ("Carlos Puerco"). Vea María Fernanda Cabal, "El Negocio del ELN," María Fernanda Cabal, 14 de octubre de 2020, <http://mariafernandacabal.com/el-negocio-del-eln/>.
34. Entrevista por teléfono con experto de seguridad colombiano, 5 de octubre de 2020.
35. Helen Murphy y Luis Jaime Acosta, "A Fractured Peace" (Una paz fracturada), *Reuters*, 26 de abril de 2018, <https://www.reuters.com/investigates/special-report/colombia-peace/>.
36. "El mayor traidor de la patria."
37. Murphy y Acosta, 2018.
38. Entrevista por teléfono con experto de seguridad colombiano, 5 de octubre de 2020.
39. Entrevista por teléfono con experto de seguridad colombiano, 13 de octubre de 2020.
40. Entrevista por teléfono con experto de seguridad colombiano, 5 de octubre de 2020.
41. Charles, 2019.
42. Entrevista por teléfono con experto del ELN, 9 de diciembre de 2020.
43. Charles, 2019.
44. Entrevista por teléfono con experto de seguridad colombiano, 5 de octubre de 2020.
45. Charles, 2019.
46. Entrevista por teléfono con experto de seguridad colombiano, 13 de octubre de 2020.
47. Entrevista por teléfono con experto de seguridad colombiano, 12 de octubre de 2020.
48. "Colombia's Other Peace Process: How Dialogue with the ELN Will Differ from the Havana Talks" (El otro proceso de paz de Colombia: cómo el diálogo con el ELN se diferenciará de las conversaciones de La Habana), *WOLA*, 25 de octubre de 2016, <https://www.wola.org/analysis/colombias-peace-process-dialogue-eln-will-differ-havana-talks/>.
49. Wes Michael Tomaselli, "Colombia is trying to end 50 years of war, but one rebel group won't stop its attacks" (Colombia está tratando de finalizar 50 años de guerra, pero un grupo de rebeldes no detendrá sus ataques), *Washington Post*, 11 de enero 2018, <https://www.washing>

tonpost.com/world/rebel-cease-fire-breakdown-could-imperil-colombias-ruling-party-election-chances/2018/01/11/0e33299e-f64e-11e7-9af7-a50bc3300042_story.html.

50. Alanne Orjoux y Lauren Said-Moorhouse, “ELN claims responsibility for Bogota car bomb that killed 20 at a police academy” (El ELN reivindica el carro bomba de Bogotá que mató a 20 personas en una academia de policía), *CNN*, 21 de enero de 2019, <https://www.cnn.com/2019/01/21/americas/colombia-car-bomb-eln/index.html>.

51. Javier Villalba, “ELN Showcases Unique Ability to Paralyze Parts of Colombia” (El ELN muestra una capacidad exclusiva para paralizar partes de Colombia), *InsightCrime*, 6 de marzo de 2020, <https://www.insightcrime.org/news/analysis/eln-unique-strength-colombia/>.

52. “ELN propone nuevamente al gobierno pactar cese al fuego”, *Semana*, 11 de octubre de 2020, <https://www.semana.com/nacion/articulo/eln-propone-nuevamente-al-gobierno-pactar-cese-al-fuego-bilateral/202015/>.

53. “Estas serán las marchas y los plantones en Bogotá por el paro nacional”, *El Tiempo*, 21 de septiembre de 2020, <https://www.eltiempo.com/bogota/paro-nacional-en-vivo-protestas-y-movilizaciones-en-colombia-hoy-21-de-septiembre-538930>. Vea también la entrevista por teléfono con experto de seguridad colombiano, 13 de octubre de 2020.

54. “¿La minga indígena está infiltrada por el ELN y disidencias de las Farc? | El Debate”, *Semana*, 13 de octubre de 2020, <https://www.semana.com/semana-tv/semana-el-debate/articulo/la-minga-indigena-esta-infiltrada-por-el-eln-y-disidencias-de-las-farc/202017/>. Vea también “Indígenas se levantan de la mesa sin acuerdo con Gobierno en Cali”, *El Tiempo*, 13 de octubre de 2020, <https://www.eltiempo.com/colombia/cali/indigenas-se-levantan-de-la-mesa-sin-acuerdo-con-gobierno-en-cali-543047>.

55. “Porque Duque “no dio la cara”, así va el camino de la minga hacia Bogotá”, *Semana*, 14 de octubre de 2020, <https://www.semana.com/nacion/articulo/porque-duque-no-dio-la-cara-asi-va-el-camino-de-la-minga-hacia-bogota/202050/>.

56. “Lenín Moreno confirma la muerte de tres periodistas ecuatorianos,” *The New York Times*, 13 de abril de 2018, <https://www.nytimes.com/es/2018/04/13/espanol/america-latina/muerte-ecuador-periodistas.html>.

57. “Ecuador to halt ELN peace talk support as long as rebels keep up attacks” (Ecuador suspende el apoyo a las conversaciones de paz del ELN siempre que los rebeldes mantengan los ataques), *Reuters*, 18 de abril de 2018, <https://www.reuters.com/article/ecuador-colombia-rebels-idUSL1N1RV1OQ>.

58. Entrevista por teléfono con experto de seguridad colombiano, 5 de octubre de 2020.

59. “Criminal Governance Under Coronavirus: How Colombian Groups Seized the Day” (Gobierno delictivo durante el coronavirus: cómo los grupos colombianos aprovechan el tiempo), *InsightCrime*, 3 de septiembre de 2020, <https://www.insightcrime.org/news/analysis/criminal-governance-coronavirus-colombia/>

60. “Criminal Governance Under Coronavirus” (Gobierno delictivo durante el coronavirus).

61. “Criminal Governance Under Coronavirus” (Gobierno delictivo durante el coronavirus).

62. “Criminal Governance Under Coronavirus” (Gobierno delictivo durante el coronavirus).

63. “Fuertes enfrentamientos entre disidentes de las FARC y guerrilleros del ELN en zona rural de Argelia,” *Caracol Noticias*, 5 de marzo de 2020, <https://noticias.caracoltv.com/valle/fuertes-enfrentamientos-entre-disidentes-de-las-farc-y-guerrilleros-del-eln-en-zona-rural-de-argelia>.

64. Michael Romoleroux, “El Tambo y Argelia: la frontera del miedo en el Pacífico colombiano,” *El Tiempo*, 14 de septiembre de 2020, <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/noticias-de-colombia-el-tambo-y-argelia-frontera-de-miedo-en-la-ruta-al-pacifico-537656>.

65. “El mayor traidor de la patria.”

66. Se ha informado de que la función del contrabando en las ganancias del ELN supuestamente ha disminuido durante 2020 a medida que han aumentado los controles fronterizos con el Covid-19 y los cruces de la frontera se han concentrado cada vez más en refugiados y venezolanos que van a Colombia a comprar alimentos y suministros a sus familias. Entrevista por teléfono con experto de seguridad, 12 de octubre de 2020.

67. “Between Contraband and Coronavirus: Migration Dynamics at the Venezuela-Colombia Border” (Entre el contrabando y el coronavirus: la dinámica de la migración en la frontera entre Venezuela y Colombia) *InsightCrime*, 24 de julio de 2020, <https://www.insightcrime.org/news/analysis/venezuela-migrants-crime-coronavirus/>.

68. “El mayor traidor de la patria.”

69. “El mayor traidor de la patria.”

70. “Recuperadas 900 cabezas de ganado hurtadas a ganaderos de Arauca”, *Prensa Libre de Casanare*, 10 de enero de 2020, <https://prensalibrecasanare.com/arauca/38989-recuperadas-900-cabezas-de-ganado-hurtadas-a-ganaderos-de-arauca.html#.X3YuMkHOiAw.whatsapp>.

71. Entrevista por teléfono con experto de seguridad, 9 de diciembre de 2020.

72. Juan Diego Posada, “ELN’s Repeated Demands for a Ceasefire in Colombia” (Las demandas repetidas del ELN de una tregua en Colombia), *InsightCrime*, 15 de julio 2020, <https://www.insightcrime.org/news/analysis/eln-demands-ceasefire-colombia/>

73. Escandell, 2017. Vea también “Illegal Mining in Yapacana National Park (Amazonas, Venezuela) 2019” (Minería ilegal en el Parque Nacional de Yapacana), *SOS Orinoco*, 15 de marzo 2019, <https://sosorinoco.org/en/reports/second-report-illegal-mining-in-yapacana-national-park-amazonas-venezuela/>.

74. También se cree que el ELN trabaja con la estructura de pranes dentro de las prisiones venezolanas de una manera que puede haber facilitado su coordinación con los grupos en el campo venezolano y en ocasiones especiales, como cuando el régimen de Maduro usó prisioneros venezolanos para alterar los esfuerzos por parte del gobierno de jure de Juan Guaidó para configurar “corredores humanitarios” en el país. Entrevista por teléfono con experto de seguridad, 12 de octubre de 2020.

75. Entrevista por teléfono con experto de seguridad, 13 de octubre de 2020.

76. Entrevista por teléfono con experto de seguridad, 13 de octubre de 2020.

77. Entrevista por teléfono con experto de seguridad, 13 de octubre de 2020.

78. Entrevista por teléfono con experto de seguridad, 9 de diciembre de 2020.

79. “Mining Massacre Signals ELN Expansion Into Venezuela” (Masacre de minería señala la expansión del ELN en Venezuela), *InsightCrime*, 19 de octubre de 2019, <https://www.insight-crime.org/news/analysis/mining-massacre-signals-eln-expansion-venezuela/>.

80. MacDermott, 2019.

81. Entrevista por teléfono con experto de seguridad, 13 de octubre de 2020.

82. Entrevista por teléfono con experto de seguridad, 9 de diciembre de 2020.

83. Entrevista por teléfono con experto de seguridad, 13 de octubre de 2020.

84. MacDermott, 2019.

85. Entrevista por teléfono con experto de seguridad, 9 de diciembre de 2020.

86. Entrevista por teléfono con experto de seguridad, 13 de diciembre de 2020.
87. Entrevista por teléfono con experto de seguridad, 9 de diciembre de 2020.
88. Entrevista por teléfono con experto de seguridad, 9 de diciembre de 2020.
89. Entrevista por teléfono con experto de seguridad, 9 de diciembre de 2020.
90. Entrevista por teléfono con experto de seguridad, 7 de diciembre de 2020; Entrevista por teléfono con experto de seguridad, 12 de octubre de 2020.
91. Entrevista por teléfono con experto de seguridad, 9 de diciembre de 2020.
92. Entrevista por teléfono con experto de seguridad, 13 de octubre de 2020.
93. “Venezuela Indigenous Communities at Risk From ELN Mining Incursions” (Comunidades indígenas de Venezuela en riesgo por las incursiones mineras del ELN), *InsightCrime*, 31 de julio de 2020, <https://www.insightcrime.org/news/analysis/venezuela-indigenous-communities-mining/>.
94. Entrevista por teléfono con experto de seguridad, 13 de octubre de 2020.
95. “Colombia: Brutales medidas de grupos armados contra Covid-19”, *Human Rights Watch*, 15 de julio de 2020, <https://www.hrw.org/es/news/2020/07/15/colombia-brutales-medidas-de-grupos-armados-contra-covid-19>.
96. Entrevista por teléfono con experto de seguridad, 9 de diciembre de 2020.
97. Entrevista por teléfono con experto de seguridad, 13 de octubre de 2020.
98. “Colombia’s ELN Reportedly Distributing Venezuela Government Food on the Border” (El ELN de Colombia supuestamente está distribuyendo alimentos del gobierno de Venezuela en la frontera), *InsightCrime*, 9 de febrero de 2018, <https://www.insightcrime.org/news/analysis/colombia-eln-reportedly-distributing-venezuela-government-food-border/>.
99. MacDermott, 2019.
100. Entrevista por teléfono con experto de seguridad, 13 de octubre de 2020.
101. Entrevista por teléfono con experto de seguridad, 7 de octubre de 2020.
102. Entrevista por teléfono con experto de seguridad, 13 de octubre de 2020.
103. Entrevista por teléfono con experto de seguridad, 12 de octubre de 2020.
104. Entrevista por teléfono con experto de seguridad, 9 de diciembre de 2020.
105. Entrevista por teléfono con experto de seguridad, 12 de octubre de 2020. Vea también “Quién es ‘Ariel’, el nuevo líder militar y financiero del ELN que opera en Venezuela y juró lealtad al régimen de Maduro”, *Infobae*, 26 de julio de 2020, <https://www.infobae.com/america/colombia/2020/07/26/quien-es-ariel-el-nuevo-lider-militar-y-financiero-del-eln-que-opera-en-venezuela-y-juro-lealtad-al-regimen-de-maduro/>.
106. Entrevista por teléfono con experto de seguridad, 7 de octubre de 2020.
107. “Illegal Mining in Yapacana National Park (Amazonas, Venezuela) 2019” (Minería ilegal en el Parque Nacional de Yapacana (Amazonas, Venezuela) 2019).
108. “Illegal Mining in Yapacana National Park (Amazonas, Venezuela) 2019” (Minería ilegal en el Parque Nacional de Yapacana (Amazonas, Venezuela) 2019).
109. “Criminal Governance Under Coronavirus” (Gobierno delictivo bajo el coronavirus).
110. Entrevista por teléfono con experto de seguridad, 13 de octubre de 2020.
111. Entrevista por teléfono con experto de seguridad, 13 de octubre de 2020.
112. Entrevista por teléfono con experto de seguridad, 5 de octubre de 2020.
113. “‘El ELN y Maduro estamos combatiendo un enemigo común’: Pablo Beltrán”, *Semana*, 20 de agosto de 2020, <https://www.semana.com/mundo/articulo/el-eln-y-maduro-estamos-combatiendo-un-enemigo-comun-negociador-de-guerrilla/695489/>.

114. Entrevista por teléfono con experto de seguridad, 13 de octubre de 2020.
115. James Bargent, Colombia's Other Insurgents: Why Peace With the ELN Is Proving Elusive" (Los otros insurgentes de Colombia: por qué la paz con el ELN demuestra ser escurridiza), *World Politics Review*, 21 de noviembre de 2017, <https://www.worldpoliticsreview.com/articles/23658/colombia-s-other-insurgents-why-peace-with-the-eln-is-proving-elusive>.
116. "El mayor traidor de la patria".
117. "Illegal Mining in Yapacana National Park (Amazonas, Venezuela) 2019" (Minería ilegal en el Parque Nacional Yapacana (Amazonas, Venezuela) 2019).
118. "As Colombia peace accord unravels, ex-FARC leaders take up arms, announce return to conflict" (A medida que se desmorona el acuerdo de paz, los antiguos líderes de las FARC toman las armas, anuncian una vuelta al conflicto), *Washington Post*, 29 de agosto de 2019, https://www.washingtonpost.com/world/the_americas/as-colombia-peace-accord-unravels-ex-farc-leaders-take-up-arms-to-resume-struggle/2019/08/29/e2a50bd6-ca5d-11e9-9615-8f1a32962e04_story.html.
119. Entrevista por teléfono con experto de seguridad, 13 de octubre de 2020.
120. Entrevista por teléfono con experto de seguridad, 13 de octubre de 2020.
121. "ELN vs. EPL: la guerra que sepulta la esperanza en el Catatumbo," *Semana*, 4 de octubre de 2018, <https://www.semana.com/nacion/articulo/eln-vs-epl-la-guerra-en-el-catatumbo/585792/>.
122. Entrevista por teléfono con experto de seguridad, 7 de octubre de 2020, 7 de octubre de 2020.
123. "El ELN y Maduro estamos combatiendo un enemigo común": Pablo Beltrán".
124. "ELN vs. Rastrojos, una guerra que se alimenta con coca y gasolina", *La Opinión*, 15 de marzo 2020, <https://www.laopinion.com.co/region/eln-vs-rastrojos-una-guerra-que-se-alimenta-con-coca-y-gasolina-193538>.
125. "Desempleo en Colombia subió a 19,8 % durante junio", *Dinero*, 30 de julio de 2020, <https://www.dinero.com/economia/articulo/desempleo-en-colombia-durante-junio-de-2020-subio-a-198/294089>.
126. "Pobreza en Colombia aumentará al 38 de la población en 2020," *Dinero*, 31 de julio de 2020, <https://www.dinero.com/buscador?query=pobreza%20coronavirus%20colombia&post=dinero &limit=10&offset=0>.
127. "Criminal Governance Under Coronavirus" (Gobierno delictivo bajo el coronavirus).
128. R. Evan Ellis, "Challenges for the Armed Forces of Latin America in Responding to the COVID-19 Pandemic" (Retos para las Fuerzas Armadas de Latinoamérica al responder a la pandemia del COVID-19), *Air and Space Power Journal en español*, próximamente.
129. Audrey Carillo, "Guerrilleros del ELN entregan mercados a campesinos en el Catatumbo", *W Radio*, 14 de mayo de 2020, <https://www.wradio.com.co/noticias/regionales/guerrilleros-del-eln-entregan-mercados-a-campesinos-en-el-catatumbo/20200514/nota/4038316.aspx>.
130. "Colombia: Brutales medidas de grupos armados contra COVID-19".
131. "Gobierno delictivo bajo el coronavirus".
132. "Colombia: Brutales medidas de grupos armados contra COVID-19".
133. "El ELN y Maduro estamos combatiendo un enemigo común": Pablo Beltrán".
134. "ELN propone nuevamente al gobierno pactar cese al fuego."
135. Posada, 2020.
136. "Presupuesto general pasó debate con \$ 3,7 billones más para inversión", *El Tiempo*, 23 de septiembre de 2020, <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/presupuesto-general-de-la-nacion-2021-paso-debate-con-3-billones-mas-para-inversion-539503>.

137. Vea “Country Reports on Terrorism 2019: Venezuela” (Informes sobre el terrorismo por país de 2019: Venezuela).



Dr. R. Evan Ellis, PhD

Es un profesor de investigación de Estudios Latinoamericanos en el Instituto de Estudios Estratégicos del Colegio de Guerra del Ejército de EUA con un enfoque en las relaciones de la región con China y otros actores que no son del Hemisferio Occidental. El Dr. Ellis ha publicado más de 90 obras, incluido el libro de 2009 *China in Latin America: The Whats and Wherefores* (China en Latinoamérica: los qué y porqués), el libro de 2013 *The Strategic Dimension of Chinese Engagement with Latin America* (La dimensión estratégica de las actividades chinas en Latinoamérica) y el libro de 2014, *China on the Ground in Latin America* (China sobre el terreno en Latinoamérica). El Dr. Ellis ha presentado su trabajo en una amplia gama de foros comerciales y gubernamentales en 25 países. Ha testificado sobre actividades chinas en Latinoamérica ante el Congreso de EUA, y ha hablado de su trabajo en lo que se refiere a China y otros actores externos en Latinoamérica en una amplia gama de programas de radio y televisión, incluidos CNN International, CNN En Español, The John Bachelor Show, Voice of America y Radio Martí. Se cita normalmente al Dr. Ellis en los medios impresos tanto en EUA y Latinoamérica por su trabajo en esta área, incluidos Washington Times, Bloomberg, America Economía, DEF e InfoBAE. El Dr. Ellis tiene un doctorado en ciencias políticas con una especialización en política comparativa. Las opiniones expresadas en este artículo son estrictamente las suyas.

Una estrategia para derrotar a la insurgencia criminal en el Triángulo Norte de Centroamérica

CNEL. JOED I. CARBONELL LÓPEZ, DOCTOR EN LIDERAZGO ESTRATÉGICO, USAF

La falta de seguridad causada por las organizaciones criminales transnacionales (TCO, por sus siglas en inglés) es la enfermedad más importante que afecta a El Salvador, Guatemala y Honduras, una región comúnmente conocida como el Triángulo Norte. Es una de las regiones más violentas del mundo, generando una inestabilidad masiva que impide la prosperidad económica de sus ciudadanos. En el 2020, las ciudades más grandes de cada país permanecen entre las 50 más violentas del mundo.¹ Las TCO están llevando a cabo una insurgencia criminal que requerirá una estrategia de contrainsurgencia (COIN, por sus siglas en inglés) para derrotarla, no una estrategia típica de aplicación de la ley centrada simplemente en sacar a los “malos” de las calles. Reprimir con éxito esta insurgencia criminal establecerá una base de seguridad que promoverá la estabilidad y permitirá la prosperidad económica para la población de la región, reduciendo en gran medida la volatilidad que ha estado impulsando la migración masiva originada allí.

Como se vio en la creciente amenaza que representaba para Israel y la Autoridad Palestina cuando Hamás tomó el control del gobierno de Gaza, la captura criminal de un estado aumenta exponencialmente la amenaza que representa para sus vecinos.² Asimismo, la captura criminal de los gobiernos de El Salvador, Guatemala y Honduras amenazaría la seguridad hemisférica y la influencia de EUA en la región porque el impacto de su actividad criminal se sentirá, como mínimo, en todo el hemisferio.³ Les otorgaría a las TCO un acceso ilimitado a los mercados financieros, les permitiría perpetuar la corrupción, expandir sus empresas criminales, darles el monopolio de la violencia y expandir la inestabilidad regional y social. Sin embargo, contrarrestar con éxito las TCO y fortalecer las intuiciones democráticas dentro de cada uno de estos países también ofrece varias oportunidades para EUA: reafirmaría el compromiso de EUA con la región como socio estratégico, crearía nuevas oportunidades económicas para las corporaciones estadounidenses y fortalecería el orden mundial internacional liberal.

Contexto estratégico

Organizaciones criminales transnacionales en el Triángulo Norte

Los principales culpables de la inestabilidad y la violencia dentro del Triángulo Norte son las TCO que llevan a cabo una insurgencia criminal que aún no se ha

apreciado por completo. Una insurgencia criminal tiene todas las características de una insurgencia tradicional salvo la ideología.⁴ En lugar de ideología, los insurgentes criminales, o TCO, se centran en el poder puro y en conservar la libertad para llevar a cabo su organización delictiva.⁵ Las TCO en el Triángulo Norte se pueden clasificar generalmente en carteles de la droga y pandillas de tercera generación, como la Mara Salvatrucha (MS13). Si bien comparten muchas de las mismas características, históricamente han diferido en su objetivo principal. Los carteles se centran en los diversos aspectos de la empresa de la droga (por ejemplo, la producción y el envío) y las pandillas se centran en el control territorial. Sin embargo, la colaboración entre ellos ha aumentado en los últimos años, al igual que la expansión de sus organizaciones.

La creciente amenaza de las TCO en el Triángulo Norte es un fenómeno que comenzó principalmente durante la década del 2000. En gran parte, es el resultado de cinco manifestaciones convergentes. Primero, a fines de la década de 1990, EUA comenzó a deportar a un gran número de salvadoreños y algunos guatemaltecos y hondureños que se encontraban en los EUA ilegalmente al cumplir sus sentencias de prisión por varios delitos.⁶ Muchas de estas personas habían estado en los EUA desde su infancia y de repente se encontraron en un país que, aunque era su lugar de nacimiento, les resultaba ajeno. Por lo tanto, se unieron para sobrevivir y continuaron su actividad delictiva.⁷ En segundo lugar, los esfuerzos antinarcóticos de EUA y México obligaron a muchos de los carteles mexicanos a buscar entornos más favorables para operar. En tercer lugar, los esfuerzos antinarcóticos de EUA y Colombia, incluyendo el Plan Colombia, trasladaron muchos de los esfuerzos del cartel colombiano a Centroamérica. En cuarto lugar, el acceso de América Central a los océanos del Caribe y el Pacífico, junto con amplios espacios sin gobierno, fueron un terreno fértil para que las empresas criminales de las TCO se arraigaran. Por último, las débiles instituciones gubernamentales y la susceptibilidad conocida a la corrupción de los funcionarios del gobierno dentro del Triángulo Norte proporcionaron el entorno permisivo necesario para que las TCO prosperasen.

Las empresas delictivas de estas TCO son extensas. Algunos cálculos sitúan la fuerza de las TCO en el Triángulo Norte en más de 100.000 miembros, con miembros adicionales en los EUA, México, América del Sur y África Occidental.⁸ Más preocupante es que la investigación preliminar sobre la cadena de reclutamiento de la MS13 detalla un proceso sofisticado que comienza con niños de cuatro a cinco años; en la figura 1 se detalla la cadena de producción de la MS13.⁹ Sin embargo, se desconoce si hay estructuras de reclutamiento similares para otras TCO. También hay pruebas recientes de que los miembros están recibiendo entrenamiento militar, lo que aumenta significativamente su éxito contra las entidades gubernamentales encargadas de hacer cumplir la ley.¹⁰

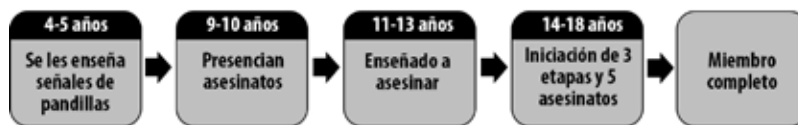


Figura 1. Cadena de producción de miembros de la MS13

Fuente: Autor

Las líneas de actividad de las TCO consisten en una serie de actividades ilícitas que incluyen la producción y el tráfico de drogas, la trata de personas, la extorsión, el lavado de dinero y el tráfico de armas.¹¹ Los recursos financieros que generan de estas actividades eclipsan a los de los gobiernos regionales. En el 2017, el Producto Interno Bruto combinado de El Salvador, Guatemala y Honduras fue de USD 123.410 millones.¹² En cambio, el comercio mundial de drogas por sí solo se valoró en más de USD 320.000 millones anuales, y de ellos USD 150.000 millones se atribuyen a las Américas.¹³ Otras actividades, como la extorsión, también generan importantes ingresos para las TCO. Por ejemplo, la extorsión en El Salvador, Guatemala y Honduras fue de un total de USD 651 millones en el 2015.¹⁴ Estos ingresos, junto con los generados por sus diversas líneas de actividades, les permiten dominar fundamentalmente su relación con sus estados anfitriones.

Las TCO prosperan gracias a los gobiernos débiles, la corrupción y la extorsión, e incluso llegarán a ocupar cargos gubernamentales para habilitar sus actividades delictivas. En algunos casos, a menudo a nivel subestatal, las TCO logran capturar o suplantar completamente al gobierno.¹⁵ Por lo tanto, la forma en que las TCO interactúan con un estado varía, pero se puede dividir en tres métodos principales: corrupción, infiltración y competencia.¹⁶ Cada método puede ocurrir dentro o en contra de los gobiernos nacionales, provinciales o locales de un país dado, y cada uno ocurre dentro del Triángulo Norte. Se sabe que las TCO pagan a los funcionarios de todas las ramas del gobierno para que les permitan operar con impunidad; en territorio controlado por las TCO, los propios miembros de las mismas podrían postularse para cargos públicos.¹⁷ Por ejemplo, en El Salvador, se ha informado que los alcaldes son miembros de la MS13¹⁸ y en Guatemala se informa que algunos miembros del Congreso pertenecen a las TCO.¹⁹ Por último, en muchos de los territorios no gobernados o territorios controlados por las TCO, éstas brindan servicios públicos y educación en competencia directa con el estado.²⁰

Contexto de El Salvador, Guatemala y Honduras

Los gobiernos de El Salvador, Guatemala y Honduras han intentado contrarrestar de diversas formas las TCO que operan en sus respectivos países. Cada uno intentó una versión de Mano Dura, lo que llevó a la superpoblación de las cárceles

y a informes de ejecuciones extrajudiciales.²¹ El Salvador incluso intentó una tregua en marzo de 2012 a la que se atribuye el cese temporal de la violencia. Sin embargo, las TCO allí simplemente cambiaron de táctica y continuaron actuando con impunidad, lo que obligó al gobierno salvadoreño a poner fin a la tregua.²² Recientemente, los ejércitos de los tres gobiernos han comenzado a compartir información e inteligencia sobre las TCO.²³ La eficacia de estos esfuerzos deberá evaluarse en una fecha futura.

Contexto de EUA

El enfoque estadounidense para contrarrestar las TCO en el Triángulo Norte se ha basado en una serie de programas individuales que a menudo no están coordinados. Lamentablemente, EUA no ha reconocido el problema como una insurgencia criminal, lo que impide el enfoque integral necesario para contrarrestarlo con éxito. En cambio, las TCO se tratan principalmente como un problema antinarcoóticos o antipandillas abordado por métodos tradicionales de aplicación de la ley, dando prioridad a los arrestos e incautaciones de drogas sobre otros métodos que han demostrado ser efectivos en operaciones de contrainsurgencia.²⁴ Sin embargo, un avance reciente positivo fue el reconocimiento de la amenaza transnacional de la MS13 y su designación formal como una TCO en el 2011.²⁵ Esto le permitió al Departamento del Tesoro de los EUA aprovechar sus facultades sancionadoras contra miembros conocidos de la MS13.

¿Por qué debería importarle a EUA?

EUA ha buscado históricamente mantener un papel de liderazgo en el hemisferio occidental. Ese papel se ve amenazado por la inestabilidad que fomentan las TCO que operan en El Salvador, Guatemala y Honduras. Primero, representan una amenaza directa para EUA a través de sus operaciones dentro de del país y los narcóticos y otros bienes ilícitos que traen a este (*un interés de seguridad nacional*). En segundo lugar, la inestabilidad e inseguridad que provocan impide que prosperen las economías del Triángulo Norte, inhibiendo el potencial comercial y la asociación económica que beneficiaría a los EUA y la población de la región (*interés por la prosperidad*). Por último, como insurgencia criminal, las TCO representan una amenaza directa para el Estado de derecho dentro del Triángulo Norte, las instituciones democráticas transparentes y el orden mundial internacional liberal (*valores de interés*). Por lo tanto, EUA tiene un interés significativo en contrarrestar la insurgencia criminal en curso en esta región y evitar que capturen o suplanten con éxito a los gobiernos estatales y subestatales de El Salvador, Guatemala y Honduras.

Suposiciones

Si bien algunos podrían argumentar que está disminuyendo, se supone que EUA aún ejerce una influencia significativa en los gobiernos de El Salvador, Guatemala y Honduras, además de la región en sentido extenso.²⁶ Esta influencia será fundamental para obtener la cooperación de los respectivos gobiernos en asuntos difíciles como las iniciativas contra la corrupción. También se supone que EUA podrá obtener el apoyo de otros socios del hemisferio. Un tercer supuesto es que las TCO tienen vínculos con los niveles más altos de gobierno dentro de cada uno de los tres países del Triángulo Norte.²⁷ Por último, se asume que la influencia de los respectivos gobiernos es, como mucho, débil fuera de sus áreas metropolitanas, dejándolos con grandes franjas de territorios no gobernados.

Objetivo estratégico

El objetivo estratégico de este artículo es proponer una estrategia para derrotar a la insurgencia criminal parasitaria de las TCO, proporcionando una base de seguridad que permita a los gobiernos de El Salvador, Guatemala y Honduras fortalecer sus instituciones democráticas y aumentar la capacidad para brindar seguridad y prosperidad a sus ciudadanos.



Figura 2. Ganar a la población

Fuente: Autor

Como estrategia criminal de COIN, “la población es el objetivo estratégico en COIN porque ganar a la población equivale casi directamente a ganar el conflicto.”²⁸ Como se puede observar en la figura 2, ganar a la población en el Triángulo Norte requerirá un esfuerzo de tres frentes: una base de seguridad, confianza en las instituciones gubernamentales y acceso a la prosperidad económica. Si bien los tres se abordarán en esta estrategia, una base de seguridad es más crítica en el corto y mediano plazo para que los otros tengan un terreno fértil donde echar raíces.

Objetivos, formas y medios

El enfoque de esta estrategia es proporcionar una base de seguridad que creará el espacio necesario para que crezca la gobernanza eficaz y la prosperidad económica. Sin embargo, reconoce plenamente que una estrategia de contrainsurgencia eficaz requerirá múltiples líneas de esfuerzo que se apoyen mutuamente para tener éxito.²⁹ Como tal, esta estrategia se compone de cinco objetivos que deben lograrse simultáneamente. Los dos primeros objetivos se centran en iniciar el cambio gubernamental sistémico necesario para mantener la seguridad. El tercer y principal objetivo se centra en establecer las bases de la seguridad. Los dos últimos objetivos se centran en los cambios sociales necesarios tanto en el Triángulo Norte como en EUA para una seguridad sostenida.

1. Establecer un marco para una gobernanza eficaz y transparente

Abordar la corrupción sistémica y la gobernanza débil son esfuerzos a largo plazo. Por lo tanto, esta estrategia se enfoca en establecer un marco para los esfuerzos anticorrupción en la región. Primero, el Departamento de Estado de los EUA (DoS, por sus siglas en inglés) debe tomar la iniciativa en la aplicación de presión diplomática sobre Guatemala para revertir su posición actual contra la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG).³⁰ Este esfuerzo patrocinado por las Naciones Unidas (ONU) ha demostrado ser una herramienta eficaz contra la corrupción en Guatemala. En segundo lugar, EUA debe brindar todo su apoyo y trabajar con la Organización de los Estados Americanos (OEA) y el gobierno de Honduras para fortalecer la Misión de Apoyo a la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACCIH), a fin de tener los mismos resultados positivos que con la CICIG.³¹ Además, EUA debería trabajar con El Salvador, la OEA y la ONU para establecer una entidad anticorrupción similar a CICIG y MACCIH dentro de El Salvador.

Para fortalecer los ministerios públicos y de justicia de cada gobierno, el DoS de EUA debe asociarse con el Departamento de Justicia de EUA (DoJ, por sus siglas en inglés) para trabajar con cada país a fin de aumentar su capacidad procesal, experiencia e independencia judiciales. Los esfuerzos iniciales deben centrarse en la capacidad nacional y también deben incluir la capacidad provincial y municipal, según corresponda. Con objeto de reforzar la importancia de un poder judicial independiente, el DoS y el DoJ deben ejercer presión diplomática sobre los gobiernos de cada país para que realicen los cambios constitucionales necesarios con los que crear nombramientos a más largo plazo o de por vida en sus tribunales nacionales, y así disminuir el potencial de influencia política sobre el poder judicial por parte de los líderes electos. Finalmente, para crear una cultura de transpar-

encia, el DoS y el DoJ deben trabajar con sus contrapartes a fin de desarrollar un mecanismo con el que dar a conocer la eficacia del sistema judicial. Esto podría incluir el número de casos litigados, los tipos de casos litigados y el número de casos cerrados. Para complementar estos esfuerzos, la Agencia de los EUA para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) debe trabajar con el cuerpo de prensa de cada país con el objetivo de crear una Organización No Gubernamental (ONG) independiente enfocada en verificar la información proporcionada por los respectivos poderes judiciales.

2. Profesionalizar la fuerza policial regional

Una fuerza policial profesional que se haya ganado la confianza de la población a la que sirve es fundamental para establecer y mantener la seguridad a largo plazo necesaria para derrotar a la insurgencia criminal en curso en el Triángulo del Norte. El primer paso para ganar esta confianza es estructural: separar las agencias y funciones de aplicación de la ley de las fuerzas armadas. Como tal, el DoS y el Departamento de Defensa (DoD, por sus siglas en inglés) deben trabajar con Canadá, Costa Rica y la OEA para aplicar presión diplomática sobre los gobiernos de El Salvador, Guatemala y Honduras a fin de separar sus respectivas agencias nacionales de aplicación de la ley de sus ministerios de defensa y trasladarlos a sus respectivos ministerios de justicia. Esta transición debe ir acompañada de los cambios constitucionales necesarios para ceder las autoridades policiales a los ministerios de defensa.

Además, el DoS y el DoJ deben establecer una coalición de socios encargados de hacer cumplir la ley y ayudar a financiar, si es necesario, con Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica y los EUA, la capacitación y transformación de las agencias de aplicación de la ley nacionales y subestatales en el Triángulo Norte. Esta transformación debe incluir cambios estructurales como:

- Inducir a cada agencia a reclutar y contratar una fuerza cultural y étnicamente representativa de la población a la que sirven.
- Persuadir a cada agencia para que cree un cuerpo de suboficiales dentro de la fuerza que se acepte como contribuyente a en lugar de para competir.
- Permitir el establecimiento de un proceso de promoción basado en el mérito que fomente la retención

La formación debe incluir:

- Prácticas de policía comunitaria que establecen confianza entre las fuerzas del orden y las comunidades a las que sirven.
- Habilidades técnicas basadas en normas y estándares internacionales en áreas tales como resolución de problemas, comunicaciones, cadena de custodia, realización de investigaciones y recopilación de información e inteligencia.

- Habilidades tácticas basadas en normas y estándares internacionales en áreas tales como aprehensiones, difusión de situaciones hostiles y emboscadas de patrulla.

3. Controlar las operaciones de insurgencia criminal

Para el éxito de esta estrategia es fundamental la base de la seguridad. Esto podría lograrse mediante el uso combinado de fuerzas policiales y militares para lograr el efecto máximo y más rápido. En primer lugar, la Comunidad de Inteligencia de los EUA (IC por sus siglas en inglés) debe aumentar su prioridad, capacidades y esfuerzos en las TCO del hemisferio occidental y debe trabajar con sus socios de la coalición para hacer lo mismo. La IC debe centrarse primero en identificar a todos los funcionarios del gobierno anfitrión y extranjero de todos los niveles de gobierno (estatal y subestatal) que se sospecha que colaboran con las TCO o que se sospecha que son miembros de las TCO. En segundo lugar, una vez que se identifican esos funcionarios del gobierno:

- El Departamento del Tesoro (DoT, por sus siglas en inglés) debe sancionar sus activos financieros personales.
- El DoS y el DoJ deben trabajar con los gobiernos de la nación anfitriona para acusar y enjuiciar, o si corresponde, acusar en los EUA y buscar la extradición para enjuiciamiento en los EUA.
- El DoS debe asociarse con el DoD, la IC y la OEA para establecer una campaña de información que enfatice que todos los funcionarios públicos que colaboran con las TCO serán identificados y procesados.

En tercer lugar, la IC debe centrarse en comprender todo lo posible sobre las redes TCO: redes sociales, logística, actividades ilícitas (no solo narcóticos), vínculos internacionales, etc. Cuarto, el DoS, el DoD, el DoJ y el Departamento de Seguridad Nacional (DHS, por sus siglas en inglés) deben utilizar la inteligencia derivada para inducir a Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y México a realizar operaciones coordinadas y simultáneas contra personas clave que son centros de gravedad (COG, por sus siglas en inglés) dentro de las redes de las TCO que operan en cada uno de los países, incluyendo a EUA. Cabe destacar que esto debe incluir los COG para todas las actividades ilícitas (por ejemplo, extorsión, tráfico y trata de personas, tráfico de armas, lavado de dinero, etc.), no simplemente relacionados con narcóticos. También debe incluir la mejora del intercambio de información e inteligencia cuando corresponda, tales como compartir los antecedentes penales conocidos de las personas deportadas. Quinto, todas las personas identificadas y detenidas durante estas operaciones deben ser manejadas a través del mismo proceso detallado en el segundo paso para los funcionarios del gobierno.

Sexto, el DoS debería persuadir a la OEA para que establezca un grupo de trabajo inter-agencial combinado (CIATF, por sus siglas en inglés) y escoger un país miembro que lo dirija. El CIATF debe incluir a las fuerzas policiales y militares de los gobiernos del Triángulo Norte; el DoS y el DoD también deberían persuadir o inducir a los estados miembros de la OEA a contribuir con fuerzas aprobadas. Una vez establecido, el CIATF debe estar autorizado para operar en el Triángulo Norte durante cinco años, con dos años de extensión opcionales. Su misión sería contrarrestar directamente a las TCO que libran la insurgencia criminal y a sus redes, a la vez que mejora la capacidad orgánica de El Salvador, Guatemala y Honduras para hacer lo mismo. Si bien el CIATF debería asociarse con el DoD, no puede tener ninguna relación de mando formal con él ni con ninguna otra entidad de EUA. Simultáneamente, el DoS debe trabajar diligentemente para persuadir a los gobiernos de El Salvador, Guatemala y Honduras para que permitan que el CIATF esté estacionado y opere dentro de cada país. En séptimo lugar, el DoS y el DoD deben tomar la iniciativa para obtener apoyo financiero para ayudar a financiar el CIATF.

4. Incrementar las oportunidades de prosperidad económica

La falta de oportunidades económicas es uno de los factores impulsores clave que empujan a grandes sectores de la población a emigrar o buscar mejores oportunidades económicas dentro de las empresas de las TCO. Para cambiar esta tendencia, es necesario abordar cuatro áreas generales. Primero, cada gobierno dentro del Triángulo Norte debe apoderarse del control de su territorio y proporcionar servicios básicos a sus ciudadanos. Lamentablemente, los tres países tienen recursos limitados debido a los bajos impuestos y a una base impositiva baja. Por lo tanto, el DoS debe trabajar diligentemente con cada gobierno para aumentar sus ingresos fiscales. El DoT y USAID deben trabajar con cada país para mejorar sus leyes tributarias, prácticas y procesos de recaudación de impuestos, aumentar su base tributaria y aumentar la responsabilidad y transparencia en todo el proceso de recaudación de impuestos. DoS, DoT y USAID también deben asociarse con cada país para ayudarlos a expandir sus servicios, derivados de los nuevos ingresos, a los centros de población más necesitados; este paso depende de la generación exitosa de nuevos ingresos fiscales y probablemente comenzaría en el segundo o tercer año de implementación de la estrategia. Aparte de aumentar los ingresos fiscales, la expansión de los servicios gubernamentales autofinanciados no es el enfoque de esta estrategia. EUA, sin embargo, debería liderar la colaboración internacional para incrementar los servicios educativos, la infraestructura y el empleo.

En segundo lugar, USAID debe liderar la expansión de los servicios de educación primaria y vocacional en toda la región. Deben asociarse con el DoS para

incentivar a cada país a aumentar su compromiso y gastos en educación para todos los niños y jóvenes dentro de cada país. USAID también debe colaborar con sus socios internacionales para dirigir los proyectos de educación de las ONGs para que se centren en el desarrollo de las habilidades que son más empleables. En tercer lugar, DoS y USAID deben solicitar activamente subvenciones privadas, internacionales y gubernamentales para mejorar la infraestructura dentro de cada país. También podrían trabajar con el Banco Interamericano de Desarrollo y otros bancos de desarrollo internacionales para ayudar a obtener subvenciones o préstamos para estas mejoras. Las mejoras de infraestructura deben enfocarse en extender la electricidad, el agua potable y las carreteras a la mayor cantidad de la población posible. Se debe hacer hincapié en las carreteras entre las zonas rurales y los municipios más grandes para mejorar el acceso a las oportunidades de empleo regionales y los servicios gubernamentales. El gobierno de los EUA debería enfocarse sencillamente en desempeñar una función de coordinación y promoción.

Cuarto, el DoS, el Departamento de Comercio (DoC, por sus siglas en inglés) y el Departamento de Trabajo (DoL, por sus siglas en inglés) deben asociarse con los gobiernos de El Salvador, Guatemala y Honduras para hacer crecer y fortalecer sus respectivos mercados comerciales y laborales. El DoS y el DoC deberían ayudarlos a crear incentivos que sean mutuamente beneficiosos para el gobierno anfitrión y las corporaciones a fin de atraer la inversión extranjera directa corporativa. Como incentivo, el DoC y el Representante Comercial de los EUA (USTR, por sus siglas en inglés) podrían liderar el establecimiento de un programa de seguro público/privado proporcionado a las corporaciones estadounidenses que deseen crear oportunidades de empleo en las regiones subdesarrolladas del Triángulo Norte. USAID también podría trabajar con sus socios internacionales para asegurar micropréstamos o subvenciones que los empresarios puedan utilizar para fundar sus propias empresas. El DoS debería alentar a los socios hemisféricos a establecer o expandir visas de empleo temporal para que sirvan como un puente de prosperidad mientras se crean nuevas oportunidades dentro del Triángulo Norte. El DoS y el DoL deben identificar los sectores económicos dentro de los EUA que podrían beneficiarse de una expansión específica de visas de empleo temporal. Por último, USAID y DHS deben asociarse con los gobiernos anfitriones para apuntar a la reintegración de deportados que han sido educados en los EUA, son bilingües, tienen habilidades vocacionales y no tienen más que antecedentes penales no violentos. La reintegración debe incluir una capacitación “completa” basada en la experiencia previa para ocupar puestos críticos como maestros, en la construcción de infraestructura, oficios, etc.

5. *Abordar los factores contribuyentes internos*

Una estrategia integral para contrarrestar la insurgencia criminal en el Triángulo Norte debe reconocer dos hechos críticos:

- La insurgencia criminal está financiada en gran parte por la demanda estadounidense de narcóticos.
- La insurgencia criminal está armada en gran parte con armas originarias de EUA.³²

Por lo tanto, ambos temas deben abordarse como parte de esta estrategia. La adicción a las drogas es un problema de salud pública y recientemente ha empeorado por la epidemia de opioides que mató a más de 72.000 estadounidenses en 2017, lo que afectó a muchas comunidades en todo EUA.³³ El Congreso ha actuado contra esta amenaza y ha asignado más de USD 8.000 millones tan solo en 2018 para combatir la crisis de los opioides, pero no hay una estrategia federal coordinada.³⁴ La efectividad de estos esfuerzos debe ser monitoreada de cerca por el Departamento de Salud y Servicios Humanos (DHHS, por sus siglas en inglés) con las mejores prácticas compartidas por los estados, territorios y gobiernos locales. Además, el Servicio de Salud Pública (PHS, por sus siglas en inglés) debe desplegarse en las localidades más afectadas a fin de aumentar el número de profesionales de salud pública locales para ayudar a acelerar los esfuerzos de rehabilitación e identificar las mejores prácticas que se pueden compartir en todo el país. Por último, la Oficina de Responsabilidad Gubernamental (GAO, por sus siglas en inglés) debe realizar una auditoría del gasto federal en todos los esfuerzos de rehabilitación de drogas y antinarcóticos y recomendar cómo equilibrar el gasto de manera más eficaz entre los esfuerzos de lucha contra los estupefacientes y los servicios de rehabilitación y adicción.

El siguiente paso para abordar la demanda es resaltar el daño humano causado por la industria ilegal de narcóticos. Una opción potencial para lograr esto sería que la Primera Dama de los EUA (FLOTUS, por sus siglas en inglés) se asocie con el Cirujano General (SG, por sus siglas en inglés) y la Agencia de Control de Drogas (DEA, por sus siglas en inglés) para establecer y liderar una campaña de información que destaque las historias de los niños y mujeres que han sido agredidos, familias separadas o asesinadas, u otros horrores que son parte de la industria ilegal de narcóticos. Para ser más eficaz, esta campaña debe ser un esfuerzo de colaboración con la industria del entretenimiento y el deporte en todos los medios de comunicación, con objeto de llegar a la mayor cantidad posible de población estadounidense. Por último, el DoS debería fomentar campañas similares en grandes regiones consumidoras de narcóticos como Canadá y Europa.

El segundo factor estadounidense que debe abordarse es el flujo ilegal de armas desde EUA hacia México, América Central y del Sur. Para comenzar, el DHS debe comenzar a revisar todo el tráfico saliente en los puertos del sur y todos los puertos marítimos con carga destinada a México y América Central en busca de armas y piezas de armas que se puedan ensamblar en su destino final. El DHS también debería regalar tecnología de detección a las fuerzas fronterizas de México para ayudar en sus esfuerzos de detección y debería aumentar la prioridad del contrabando de armas en sus esfuerzos de colaboración transfronteriza con México. Dentro de los EUA, la Oficina de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos (ATF, por sus siglas en inglés) del DoJ debe tomar la iniciativa en el establecimiento de una campaña de información, preferiblemente en asociación con organizaciones como la Asociación Nacional del Rifle, centrada en las exhibiciones de armas y los estados con las leyes de armas menos estrictas. La narrativa de la campaña de información debe centrarse en cómo identificar a un contrabandista de armas, en la muerte y destrucción causadas por las armas traficadas ilegalmente y en vincular el tráfico ilegal de narcóticos que plaga a EUA con el tráfico ilegal de armas que plaga a nuestros vecinos del sur. Por último, la ATF debe trabajar con el Congreso y los legisladores estatales y territoriales para identificar y cerrar las lagunas que explotan los traficantes de armas y aumentar la severidad del castigo para las personas que participan en el contrabando de armas.

Pruebas de estrategia

Lamentablemente, ninguna estrategia es infalible. Evaluar la probabilidad de éxito de esta estrategia requiere un análisis de su idoneidad, viabilidad, deseabilidad, aceptabilidad y sostenibilidad.

Idoneidad

La idoneidad de esta estrategia se considera alta. Al cambiar los esfuerzos de lucha contra las TCO de un problema criminal o antinarcóticos a uno de contrainsurgencia, proporciona un enfoque integral para abordar una enfermedad que ha plagado a las Américas durante décadas. La estrategia contrarresta la amenaza directamente y promueve los intereses de la proyección de valores y la prosperidad económica mediante el fortalecimiento del Estado de derecho y el desarrollo de oportunidades económicas. Ambos promueven la estabilidad y el crecimiento económico que beneficia a la ciudadanía local, la región y los EUA.

Factibilidad

La factibilidad de esta estrategia se evalúa como media. La amplitud de esta estrategia crea dos desafíos. Primero, requiere a EUA abogar que cada nación renuncie a parte de su soberanía para fortalecer sus instituciones. Si bien la CICIG, una

organización de la ONU, fue invitada a operar por el gobierno guatemalteco, requirió un cambio en su constitución para que la CICIG pudiera operar, renunciando a parte de su soberanía. EUA debe decidir si defender la CICIG y nuevas organizaciones similares en El Salvador y Honduras es de interés nacional de EUA. ¿Debería EUA abogar que una nación renuncie a parte de su soberanía? En segundo lugar, las inversiones recomendadas en la aplicación de la ley y el desarrollo económico son a largo plazo y podrían percibirse como costosas. Requerirá inversiones estadounidenses e internacionales durante un período de varios años.

Conveniencia

La conveniencia de esta estrategia se considera alta. Si bien los resultados demostrables de esta estrategia probablemente tardarán de dos a tres años en comenzar a producirse, deberían ser duraderos ya que se centran en los impulsores subyacentes del desafío de seguridad en lugar de sencillamente tratar los síntomas. Al abordar estos síntomas subyacentes, habrá una disminución correlativa en el flujo de inmigración ilegal a los EUA y una disminución de la violencia. Además, la estabilidad resultante y los esfuerzos de promoción de la prosperidad aumentan las oportunidades económicas para las corporaciones estadounidenses, beneficiando conjuntamente a las economías regional y estadounidense.

Aceptabilidad

La aceptabilidad de esta estrategia se evalúa como media. Tres públicos forman parte de la evaluación de aceptabilidad: nacional, país anfitrión e internacional. La opinión pública nacional reconoce que hay un problema de seguridad en el Triángulo del Norte. Sin embargo, existe aprensión hacia lo que se percibe como actividades de “construcción nacional”. Los países anfitriones no solo reconocen los desafíos de seguridad que tienen, sino que también unieron fuerzas en el 2014 para formar la Alianza para la Prosperidad, lo que sugiere que están más dispuestos a cooperar en esta estrategia.³⁵ Sin embargo, como se mencionó anteriormente, EUA debería esperar menos cooperación en los esfuerzos anticorrupción con base en las experiencias recientes entre el gobierno guatemalteco y la CICIG. Por último, la audiencia internacional está compuesta por aquellas naciones y organizaciones internacionales con las que la estrategia propone alianzas. Además de la ONU, esta estrategia enfoca esfuerzos de asociación con naciones y organizaciones del hemisferio occidental como Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica y la OEA que ayudarán a fortalecer los lazos hemisféricos. Si esas naciones no están dispuestas a asociarse en estos esfuerzos, EUA debería comprometer más recursos o reducir la estrategia.

Sustentabilidad

La sustentabilidad de esta estrategia se evalúa como media. Al igual que en la evaluación de la conveniencia, esta estrategia requerirá tiempo y dedicación para ser eficaz. EUA podría perder la paciencia antes de que se puedan evaluar los resultados. Otro aspecto que impacta la sostenibilidad es la disponibilidad de recursos.

Conclusión

Si bien es un enfoque fundamentalmente diferente para abordar las TCO, esta estrategia se basa en algunas ya existentes, como la Estrategia de EUA para América Central y la Estrategia del Teatro del Comando Sur de EUA (USSOUTHCOM, por sus siglas en inglés). Por lo tanto, esta estrategia tiene un costo financiero relativamente bajo. Los mayores costos nuevos estarían en el segundo y tercer objetivo: la profesionalización de la aplicación de la ley y el control de la insurgencia criminal. Parte de este trabajo ya está en marcha, a menor escala, a través de proyectos de USAID y operaciones del USSOUTHCOM. El costo más significativo asociado con esta estrategia es diplomático. Esta estrategia se basa en gran medida en la destreza diplomática de DoS y las misiones estadounidenses en la región. Deben contar con los recursos y el apoyo adecuados.

Independientemente de la disponibilidad de recursos, cada estrategia tiene riesgos asociados. El principal riesgo de esta estrategia es la posibilidad de que los gobiernos de El Salvador, Guatemala y Honduras se nieguen a cooperar. Este riesgo podría mitigarse mediante el compromiso directo y el liderazgo del presidente de los EUA (POTUS, por sus siglas en inglés). El apoyo y el liderazgo del POTUS refuerza el compromiso de EUA de combatir las TCO y debería aprovechar la influencia significativa que EUA aún tiene en la región.³⁶ El riesgo principal de esta estrategia es un traslado potencial de las operaciones de las TCO a otros países del hemisferio.

En última instancia, esta estrategia propone un cambio fundamental al abordar las TCO y la amenaza que representan para los EUA, el Triángulo del Norte y la comunidad internacional. Requerirá una estrategia de comunicaciones cuidadosamente coordinada para asegurar los recursos y el apoyo del Congreso, además del apoyo de los socios internacionales. Es a largo plazo y necesitará de un compromiso firme por parte de múltiples administraciones para construir la capacidad de gobernanza y la aplicación de la ley, así como desarrollar la prosperidad económica en el Triángulo del Norte requerida para sofocar esta insurgencia criminal. También es integral, abordando el lado del consumidor de narcóticos y el lado del proveedor de armas dentro de los EUA. Si bien es compleja, esta estrategia reconoce la evolución de las TCO hacia una insurgencia criminal y propone un enfoque poco ortodoxo para derrotarla. □

Notas

1. Krista Conrad, “*The Most Dangerous Cities in the World*” (Las ciudades más peligrosas del mundo), *WorldAtlas*, 15 de abril de 2020, <https://www.worldatlas.com/articles/most-dangerous-cities-in-the-world.html>.
2. Daniel L. Byman, “*How to Handle Hamas*” (Cómo lidiar con Hamas), Brookings Institute, 10 de mayo de 2017, <https://www.brookings.edu/articles/how-to-handle-hamas/>.
3. Micahel Miklaucic and Moisés Naím, “*The Criminal State*” (El estado criminal) en *Convergence: Illicit Networks and National Security in the Age of Globalization* (Convergencia: redes ilícitas y la seguridad nacional en la era de la globalización), editores. Michael Miklaucic y Jacqueline Brewer, (Washington, D.C.: National Defense University Press, 2013), 149-169.
4. John P. Sullivan, “*How Illicit Networks Impact Sovereignty*” (Cómo las redes ilícitas inciden en la soberanía) en *Convergence: Illicit Networks* (Redes ilícitas), 171-187.
5. *Ibid*, 176.
6. Douglas Farah, “*Central American Gangs and Transnational Criminal Organizations: The Changing Relations in a Time of Turmoil*” (Las pandillas centroamericanas y las organizaciones criminales transnacionales: cambios de relaciones en un momento de crisis), IBI Consultants, febrero de 2013, https://www.ibiconsultants.net/_pdf/central-american-gangs-and-transnational-criminal-organizations-update-for-publication.pdf.
7. Hal Brands, “*Third-Generation Gangs and Criminal Insurgency in Latin America*” (Pandillas the tercera generación y la insurgencia criminal en América Latina), *Small Wars Journal*, 2009, <https://smallwarsjournal.com/blog/journal/docs-temp/269-brands.pdf>.
8. Rocio Cara Labrador y Danielle Renwick, “*Central America’s Violent Northern Triangle*” (El violento Triángulo del Norte de América Central), The Council of Foreign Relations, 26 June 2018, <https://www.cfr.org/backgrounder/central-americas-violent-northern-triangle>.
9. Entrevista con el Centro William J. Perry para los Estudios de Defensa Hemisférica, febrero de 2019.
10. *Ibid*.
11. Luis Guillermo Solís y Todd Foglesong, “*Organized Crime and its Impact on Democratic Societies*” (El crimen organizado y su impacto en las sociedades democráticas), en *Organized Crime in Latin America and the Caribbean: Summary of Articles* (Crimen organizado en América Latina y el Caribe: resumen de artículos), editores. Luis Guillermo Solís y Francisco Rojas Aravena (San José, Costa Rica: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2009), 11-20, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan037548.pdf>.
12. “*GDP (current US\$)* (Producto Interno Bruto (en USD)), Banco Mundial (World Bank), consultado el 14 de abril de 2019, <https://data.worldbank.org/indicator/ny.gdp.mktp.cd?view=map>.
13. Organization of American States (OEA), *The Drug Problem in the Americas: Studies* (El problema de las drogas en las Américas: Estudios); *The Economics of Drug Trafficking* (La economía del tráfico de las drogas), Organization of American States, [2013], consultado el 4 de abril de 2019, http://www.cicad.oas.org/drogas/elinforme/informedrogas2013/laeconomicanarcotrafico_eng.pdf.
14. Cara Labrador y Renwick, “*Central America’s Violent Northern Triangle*” (El violento Triángulo del Norte de América Central).
15. Miklaucic y Naím, “The Criminal State,” 161.
16. *Ibid*, 155.
17. Guillermo Solís y Foglesong, “*Organized Crime and its Impact on Democratic Societies*”, (El crimen organizado y su impacto en las sociedades democráticas).
18. Entrevista con professor del “William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies”, 4 de marzo de 2019 [entrevista no atribuida].
19. Entrevistas con grupo de expertos guatemaltecos durante visita de práctica de la Escuela Superior de Guerra Nacional a la Ciudad de Guatemala, 1º de abril de 2019.
20. William J. Perry Center, entrevista [forma abreviada]
21. Steven Dudley, “*How ‘Mano Dura’ is Strengthening Gangs*” (Cómo la mano dura está fortaleciendo a las pandillas), *InSight Crime*, 22 de noviembre de 2010, <https://www.insightcrime.org/investigations/how-mano-dura-is-strengthening-gangs/>.
22. Azam Ahmed, “*They Will Have to Answer to Us*” (Nos tendrán que responder), *The New York Times*, 29 de noviembre de 2017, <https://www.nytimes.com/2017/11/29/magazine/el-salvador-police-battle-gangs.html>.

23. Bureau of Western Hemisphere Affairs, "(Oficina de Asuntos del Hemisferio Occidental), Segunda Conferencia sobre Prosperidad y Seguridad en América Central, *US Department of State (DoS)*, 12 de octubre de 2018, consultado el 8 de abril de 2019, <https://www.state.gov/p/wha/rls/fs/2018/286596.htm>.

24. Eric L. Olson y Kathryn Moffat, "*Executive Summary*" (Resumen Ejecutivo) en *Crime and Violence in Central America's Northern Triangle: How US Policy Responses are Helping, Hurting, and Can be Improved* (Crimen y violencia en el Triángulo Norte de América Central: cómo las políticas de EE.UU. están ayudando, afectando y pueden mejorar), editor Eric L. Olson, (Washington, DC: Wilson Center, 2015), 1-17, https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/FINAL%20PDF_CARSI%20REPORT_0.pdf.

25. US Department of Treasury (DoT), "*Treasury Sanctions Latin American Criminal Organization*" (Sancciones del Tesoro a la Organización Criminal Latinoamericana), 11 de octubre de 2012, consultado el 8 de abril de 2019, <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/pages/tg1733.aspx>.

26. Entrevista al grupo de expertos guatemaltecos [versión abreviada]

27. Entrevista al grupo de expertos guatemaltecos [versión abreviada]

28. J. Boone Bartholomees, "*Theory of Victory*" (Teoría de la Victoria) *Parameters* (Verano 2008): 34, <https://pdfs.semanticscholar.org/9007/8535e31172725fb8a29d20b1f4c43959425c.pdf>.

29. "*Keys to Successful Counterinsurgency Campaigns Explored*" (Explorando claves para campañas de contra-insurgencia exitosas), Rand Corporation, 19 July 2010, <https://www.rand.org/news/press/2010/07/19.html>.

30. "*CICIG | Department of Political Affairs*" (CIGIC Departamento de Asuntos Políticos), Naciones Unidas, consultado el 23 de marzo de 2019, <https://dppa.un.org/en/mission/cicig>.

31. "*Mission to Support the Fight against Corruption and Impunity in Honduras*" (Misión para apoyar la lucha contra la corrupción e impunidad en Honduras), OEA, consultado el 5 de abril de 2019, <http://www.oas.org/en/spa/dsdsm/maccih/new/mision.asp>.

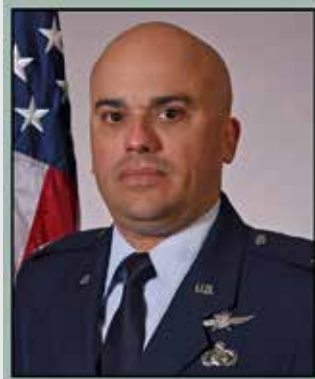
32. Carolina Sampó y Valeska Troncoso, "El crimen organizado en América Latina: manifestaciones, facilitadores y reacciones," *Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado - UNED*, 2017, 327.

33. "*Vital statistics rapid release: provisional drug overdose death counts.*" (Información rápida de estadísticas vitales: cifras provisionales de muertes causadas por sobredosis de drogas), National Center for Health Statistics, octubre 2018, consultado el 12 de abril de abril 2019, <https://www.cdc.gov/nchs/nvss/vsr/drug-overdose-data.htm>.

34. Katie Zezima y Seung Min Kim, "*Trump Signs Sweeping Opioid Bill. Expect to Hear About it on the Campaign Trail*" (Trump firma un arrasador proyecto de ley contra los opiáceos. Esperen escuchar más sobre ello durante su período de campaña), *The Washington Post*, 24 de octubre de 2019, https://www.washingtonpost.com/politics/trump-signs-sweeping-opioid-bill-expect-to-hear-about-it-on-the-campaign-trail/2018/10/24/1328598c-d7a9-11e8-aeb7-ddcad4a0a54e_story.html?noredirect=on&utm_term=.5109ee79c394.

35. "*Plan of The Alliance for Prosperity in the Northern Triangle*" (Plan de la Alianza para la Prosperidad en el Triángulo del Norte), Banco Interamericano de Desarrollo, consultado el 24 de marzo de 2019, <https://www.iadb.org/en/alianza-para-la-prosperidad/situacion-y-principales-desafios-de-desarrollo>.

36. University of Peace (Universidad de la Paz), entrevista [versión abreviada].



Coronel Joed I. Carbonell
Doctor en Liderazgo Estratégico (DSL), USAF

El Coronel Carbonell (BA, University of Maryland, Baltimore County; MS, University of Maryland University College; MS, National War College; DSL, Regent University) ha tenido una carrera militar y civil de 20 años extremadamente diversa que incluye operaciones cibernéticas, operaciones de inteligencia y operaciones y gestión de tecnología. Actualmente es el vicecomandante del 175° Grupo de Operaciones Ciberespaciales de la Guardia Nacional Aérea de Maryland. El 175° COG proporciona ciber operadores altamente calificados en apoyo al Comando Cibernético y a las Fuerzas Aéreas Cibernéticas de los EE. UU., además de brindar apoyo conjunto de operaciones nacionales. La carrera del Coronel Carbonell incluye despliegues en Afganistán, Irak y Qatar, además de una amplia participación con múltiples socios internacionales en todo el mundo. Además, es profesor adjunto de relaciones internacionales, gestión global y política de ciberseguridad.

Por la paz

CORONEL ANDRÉS LEAL, FUERZA AÉREA URUGUAYA



Involucrados en un conflicto de larga data, operando al servicio de Naciones Unidas, con la presencia de una brigada de intervención internacional dispuesta a combatir grupos rebeldes y colaborando con ella, el pequeño pero eficiente contingente de aeronaves Bell 212¹ de la Fuerza Aérea Uruguaya (FAU) al servicio de Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (RDC), se enfrenta a una situación inusual entre sus integrantes y por demás peligrosa, en respuesta al llamado para la salvaguarda de la vida humana. Atacados desde tierra por fuerzas rebeldes, logran sortear las dificultades y consiguen escapar. En este artículo, el Comandante de la aeronave involucrada relata las lecciones aprendidas en lo profesional y humano, así como las sensaciones ambiguas de una profesión riesgosa y vocacional.

Países como el nuestro, con una gran tradición diplomática, respetuosos y defensores del derecho internacional, la libre determinación de los pueblos y la solución pacífica de conflictos, ante la afortunada ausencia de conflictos bélicos regionales donde se hayan visto involucrados, fruto de una gran y fraterna vecindad, y exceptuando los conflictos internos de años pasados, pocas veces han experimentado los sinsabores funestos de un conflicto armado internacional o ataques a sus integrantes o material por fuerzas enemigas. Intentando estar preparados para la tarea, involucrados en la defensa de los intereses de la nación y la protección de sus

habitantes, nos entrenamos en lograr el máximo de beneficios en nuestras capacidades y nos comprometemos a este empeño. La mayoría de nosotros, los aviadores militares, transcurrimos nuestra carrera sin haber experimentado las desgraciadas instancias de un conflicto armado y sus consecuencias que, a nivel social y humano fundamentalmente, nos impactan y conmueven.

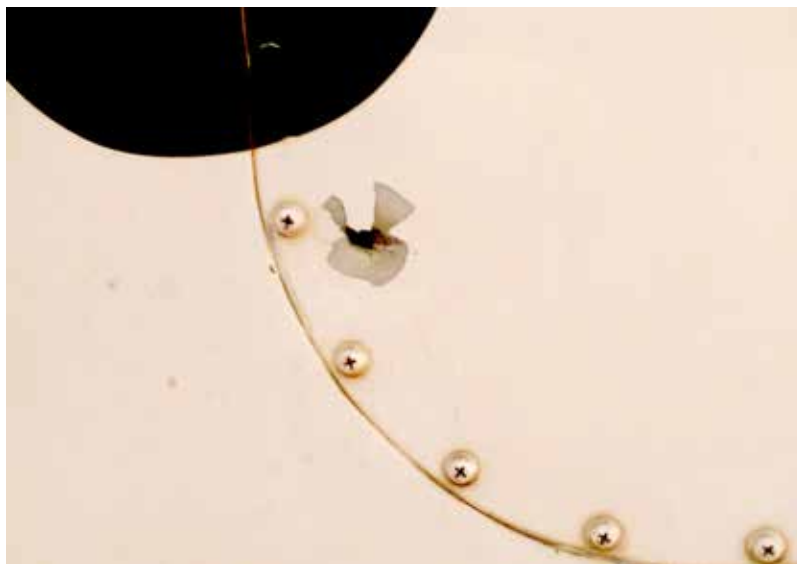


Figura 1. Disparo al fuselaje del helicóptero

Fuente: Autor

En este escenario global y como herramienta adicional de la política exterior de nuestro Estado, colaboramos en el apoyo a la tarea de las Naciones Unidas, incorporando a las directivas emanadas de nuestras reglamentaciones y mandato del Estado nacional, el compromiso internacional del mantenimiento de la paz en aquellas regiones donde la ausencia de la misma hace necesaria su intervención. Reconocidos en el concierto internacional como férreos defensores de la población civil y cumplidores de los compromisos asumidos de la manera más eficaz y eficiente, muchos de nuestros militares han recorrido las zonas del mundo más peligrosas y sensibles y han protegido vidas humanas, aún con riesgo de la suya e incluso perdiéndola, en el desprendimiento más grande que se puede ofrecer.

Multiplicidad de misiones, desde proteger aldeas, apoyos médicos, escoltas armadas, resguardo de elecciones nacionales, infinidad de traslados médicos y aeromédicos, protección de civiles y militares, diplomáticos y funcionarios de las más variadas organizaciones y de muchísimas nacionalidades y un sinfín de etcéteras, logradas por un variado número de efectivos, a nivel de un batallón o un pequeño

contingente de unidades aéreas o navales, utilizando el material con el cual se desempeñan las diferentes Fuerzas Armadas de nuestro país, en los más variados climas y con disponibilidad de 24 horas los 7 días a la semana y gran capacidad de despliegue, han hecho de nuestros militares un ejemplo internacional de compromiso, desprendimiento y profesionalismo. Ahora bien, ¿estamos realmente preparados para asumir los riesgos que implica este compromiso con la paz mundial?, ¿tenemos en claro lo que ese riesgo implica, individual y colectivamente?

¿Qué hacemos ahí?

Los conflictos en la RDC datan de hace muchísimo tiempo, con diferentes causas, diferentes protagonistas y diferentes soluciones. Bajo mandato de Naciones Unidas nuestras fuerzas han estado presentes para garantizar el mantenimiento de la paz y protección de civiles en ese país desde hace muchísimos años, incluso con el despliegue simultáneo de diferentes unidades. Una que permanece en servicio desde hace diez años es la Unidad de Aviación Uruguaya (Uruavu), la cual desplegó un pequeño contingente a la ciudad de Bukavu, al noreste de este enorme país, provincia de South Kivu y zona de los Grandes Lagos, junto con dos helicópteros Bell 212 en marzo del 2010. Estos pequeños pero infatigables helicópteros han logrado lo que mayores y más modernas aeronaves quizás no han conseguido: una continuidad y multiplicidad de operaciones y un gran reconocimiento a las acciones que, junto a sus tripulaciones, han despertado en las organizaciones internacionales, civiles y militares que operan en la zona, y con tanta humildad que hasta se desconoce muchas veces. Con el antecedente de la participación en la Misión de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en Etiopía y Eritrea (UNMEE)², desde el 2003 estuvieron presentes en la zona de las fronteras disputadas. Allí brindaron protección y servicio de evacuación médico sanitario de emergencia a los integrantes de la ONU que se encontraban expuestos y desplegados en la zona temporal de seguridad impuesta en acuerdo entre las partes y custodios del alto al fuego. La experiencia y el gran profesionalismo de tripulaciones, técnicos y personal de apoyo, así como la confiabilidad y seguridad de las aeronaves hizo que se volviera a tener en cuenta por parte de Naciones Unidas para desempeñar tareas similares en la RDC. Así, el sonido característico de los Bell 212 volvía a tierras africanas en apoyo al mantenimiento de la paz en una de las zonas más peligrosas del mundo, asolada por guerras, terremotos, volcanes activos y enfermedades, pero de una hermosura, en su gente y paisajes, con tradiciones y mística pocas veces encontrada, con una población sufrida y sacrificada, pero mayoritariamente siempre dispuesta a colaborar con quienes ofrecen su ayuda para sacar a su país del abandono, la pobreza y la vulnerabilidad social. Estas misiones fueron de todo tipo: evacuaciones médicas (Medevacs)³ y de víctimas

(Casevacs),⁴ transporte de tropas, transporte de carga, municiones, víveres y agua, observación y reconocimiento, transporte de personas importantes (VIP), apoyos variados que incluían desde transportar al Comité Electoral y los votos en elecciones nacionales hasta sobrevolar los volcanes activos con expertos para detectar riesgos de erupción, pasando por tirar panfletos, llevar medicinas y efectuar escolta armada de aeronaves civiles; e inclusive tareas conjuntas con diferentes instituciones y organizaciones internacionales como Médicos sin Fronteras y Cruz Roja Internacional, entre otras.

En guerra

Si algo tiene el conflicto del Congo es la gran dinámica de las acciones provocadas por la gran diversidad de grupos en pugna: el Movimiento 23 de Marzo (M23), las Fuerzas Democráticas para la Liberación de Ruanda (FDLR), la Alianza de Patriotas por un Congo Libre y Soberano (APCLS), las Fuerzas Democráticas Aliadas (ADF), el Ejército de Resistencia del Señor (LRA), las bandas MaiMaiGedeon y Kata-Katanga y muchos otros grupos. A ello podemos añadir la variabilidad de su clima y territorio, las inestabilidades políticas y sociales, y la gran debilidad económica y cultural de la mayoría de su población. Todo esto en conjunto y más, producían el cambio permanente de estrategias en quienes intentaban mantener la ausencia de conflictos y proteger a la población civil. Así fue cómo en 2013 la ONU tuvo la necesidad de conformar y enviar una Brigada de Intervención⁵ (FIB) para, entre otros mandatos, neutralizar y desarmar grupos considerados como amenazas a la seguridad del Estado y sus habitantes. La misma, conformada por países de la Unión Africana (Sudáfrica, Malawi, Tanzania, etc.), en colaboración y apoyando a las Fuerzas Armadas de la República Democrática del Congo (FARDC),⁶ se creó con el objetivo de comenzar un cambio radical en las acciones y lograr cortar los ciclos de violencia en la zona este del país. Comenzó operando en la zona de Goma, capital de la provincia de North Kivu y fronteriza con Rwanda, enfrentando exitosamente al grupo armado M23, al que lograron desarmar y dispersar, combatiendo principalmente en la zona del Parque Nacional Virunga, la zona del Volcán activo Nyragongo, al norte del lago Kivu y al sur del Lago Eduardo.

Disperso este grupo armado, la FIB, se enfrentó a otro enemigo que operaba en la zona norte del Lago Eduardo, en la frontera con Uganda: las ADF, quienes operaban con acciones contra la población local, protegiendo y explotando minas para su financiación y armado, y se supone con apoyo de terroristas internacionales a quienes protegen, en una zona de selva cerrada solo interferida por el río Semliki, caudaloso y lleno de peligros, pero fuente de vida para muchos pobladores. Instalada en el aeropuerto de Mavivi, Beni, pero con un gran despliegue territorial

de miles de efectivos, la FIB instaló en la zona el teatro de operaciones, un triángulo con límites variables cada día, de acuerdo con las operaciones rebeldes. Estas operaciones rebeldes sucedían diariamente y pronto se comprendió lo peligroso del accionar de este grupo, su sangriento poder, su desprecio a la vida humana y su gran influencia en las pequeñas comunidades, con grupos colaboradores quienes brindaban inteligencia y apoyo logístico variado.⁷ Así lograron asestar golpes fatales a los integrantes de la Brigada, en ataques directos o mayoritariamente empleando tácticas de guerrilla, incluso con técnicas terroristas de colocación de explosivos en vías de comunicación. En claro conocimiento y ejecución de esas técnicas y de guerra asimétrica, empleando niños soldados, reclutando conocedores de la zona, integrantes desertores de la FARDC y hasta extranjeros fundamentalistas, consiguieron crear un clima de terror, con bajas en civiles y militares; tales como el ataque a una Misión de Estabilización de la Organización de las Naciones Unidas en la DRC (Monusco) *Company Operating Base* (COB) en el *Semiliki Bridge* con 14 muertes de militares tanzanos, 5 FARDC, y más de 50 heridos; o abandonando mujeres y niños en la selva quienes por debilidad o enfermedad retrasaban los desplazamientos⁸

En dicho ambiente operacional, la ONU compromete sus fuerzas de cascos azules para apoyar las tareas de la Brigada en la zona, brindando seguridad al aeropuerto y a las ciudades cercanas a la zona de operaciones (TO). Así el poder aéreo de la Monusco también se vio involucrado en el conflicto y desplegaron de forma temporal helicópteros de ataque sudafricanos y ucranianos, (AH-2 Rooivalk⁹ y MI-24¹⁰ respectivamente), basados en Goma, para brindar apoyo aéreo directo a las operaciones terrestres, del mismo modo que el necesario apoyo logístico y de transporte de tropas brindado por helicópteros utilitarios (Orix¹¹ y MI-8) de esas mismas nacionalidades.

Aquí comienza nuestra participación en el conflicto bélico, motivo de este relato, ya que se despliega desde nuestra base en Bukavu uno de los dos helicópteros Bell 212 que posee nuestro contingente. Por razones del destino me tocó participar en esos primeros movimientos en el año 2014 durante mi tercer despliegue al área de misión de Monusco. La razón primaria por la cual se hizo necesaria nuestra actividad allí era contribuir a la FIB con una aeronave de pequeño porte, equipada y entrenada en rescates y evacuaciones médicas de emergencia y que operara en condiciones nocturnas. En ese momento éramos los únicos que poseíamos esa capacidad. Así podíamos brindar una rápida respuesta a la gran cantidad de tropas desplegadas, con tripulación mínima¹² y sin apoyo de personal de tierra. Instalados inicialmente en el aeropuerto de Mavivi, Beni, provincia de North Kivu, en instalaciones de un contingente de Nepal, que custodiaba el mismo y otros puntos estratégicos de la ciudad y alrededores, se efectuaron múltiples y variadas evacuacio-

nes médicas planificadas así como Casevac, ya fuera hacia el Nivel II de atención en el mismo aeropuerto o niveles superiores en la ciudad de Goma, distante una hora y media, atravesando el Lago Eduardo de norte a sur.

Operando en medio de la selva, en agujeros dentro del mato agreste, separados de Uganda por el majestuoso monte Rwenzori y con la vigilancia de los picos nevados del Monte Margarita de más de 5.000 metros, tercer pico más alto de África, nuestro helicóptero fue constituyéndose en soporte esencial de algunas operaciones, respaldo de las tripulaciones y de los efectivos desplegados en las pequeñas bases del TO y todo tipo de misiones humanitarias. En oportunidades y debido a los requerimientos de la misión en otras zonas, se constituyó como único elemento de transporte de tropas, armamento, alimentos, medicinas, las mencionadas evacuaciones médicas, Casevac y hasta la necesaria evacuación de bajas en combate de las fuerzas amigas. Desde tempranas horas y con el marco de las montañas y la espesa neblina aún cubriendo la selva y hasta las noches amenazantes de tormentas que inundaban los ríos en los valles, nuestras tripulaciones, ya familiarizadas con el paisaje, sortearon todos los obstáculos para llevar seguridad y confianza a los efectivos desplegados y ganar el respeto de los mandos de la FIB. Poco a poco fueron depositando en nosotros y en la pequeña aeronave, tan diferente a las robustas máquinas con que acostumbraban operar, la confianza del cumplimiento de la misión con seguridad y profesionalismo —lo cual era nuestra mayor aspiración—. Siempre nos empeñaban en misiones de variados riesgos dentro y fuera de la zona de los combates.

Así llegó, en oportunidad de transportar al Force Commander ¹³ (FC) de la Misión Monusco, un episodio único en la historia de nuestra Fuerza Aérea, al menos desde su denominación como tal, y que, si bien han existido relatos de avistamiento de disparos cercanos a nuestras aeronaves, en este caso se confirma plenamente un ataque directo con daños.¹⁴ En agosto del 2016, durante mi cuarto despliegue al área, las operaciones continuaban y se encontraban en uno de los puntos más álgidos y violentos. Con muchas bajas amigas y el número y despliegue de tropas en el terreno incrementados, encontré a nuestra aeronave en un pico de actividad en horas de vuelo y mantenimiento. Sin posibilidades de efectuar relevos de tripulaciones en la forma regular que hubiésemos preferido, nuestra permanencia en el TO superaba las dos semanas. La llegada del FC en aquellos primeros días de agosto, en una visita a las tropas desplegadas, nos alteró brevemente la rutina. Como siempre la versatilidad de nuestras máquinas y tripulaciones nos permitió configurar la aeronave, desde transporte de municiones y víveres o Medevacs-Casevac a una configuración que, dada la jerarquía de nuestro pasajero, requeriría ser para VIP. Nos fue entregada la orden de operaciones correspondiente a la misión encomendada y las directivas del oficial de enlace del coman-

dante de la FIB, por un capitán de Tanzania: la misión consistía en trasladar al FC junto a su fuerza de seguridad y al comandante de la propia FIB. La escolta consistía de cinco tropas de élite del Ejército de Sudáfrica los cuales debíamos trasladar a varios puntos del terreno en dos días.

El primer destino, Oicha, se encontraba a escasos minutos del aeropuerto, y tras una espera de casi dos horas emprendimos el vuelo hacia Atokaka, punto de destino de la comitiva y cercano a uno de los vértices del triángulo de las operaciones, pero fuera del mismo, considerado un lugar de riesgo medio en relación a la actividad del grupo enemigo. Un lugar complicado, en la ladera oeste de una montaña arbolada, con escasos rumbos de aproximación y escape, en desnivel y el cual, en el intento de hacer de ese lugar un *helipad*, los troncos cortados de los árboles selváticos sobresalían varios centímetros. Sin embargo, poseíamos la ventaja de haber operado en reiteradas ocasiones al ser el medio de entrega de víveres a las tropas desplegadas, ya que helicópteros más grandes superaban las dimensiones del lugar. Aproximamos al punto y, dejando el Bell 212 con varios grados de inclinación lateral y liviano en los *skids*¹⁵, a fin de evitar algún daño que pudieran causar los troncos, dejamos a nuestros pasajeros. Desde ahí, ellos visitarían a las tropas y luego, a pie por la selva, se trasladarían hacia Abialose, punto vértice del triángulo de operaciones y cercano unas dos millas, donde pernoctarían y al día siguiente los recogeríamos para trasladarlos a otros puntos. Abialose era un lugar elevado, utilizado por la artillería de la FIB y efectivos de la FARDC, con escasa vegetación, pero con importantes desniveles y con condiciones de viento características de zonas montañosas. Era considerado de riesgo medio-alto por la actividad enemiga y con pocas posibilidades de elección de rumbo de aterrizaje ya que debíamos aproximar por fuera del triángulo, haciendo también de este *helipad* un lugar riesgoso y complicado. A la hora planificada aterrizamos en el punto, con la escolta de una sección de MI-24 de Ucrania, que permanecía sobrevolando la zona a fin de detectar y contrarrestar posibles enemigos en tierra, mientras nosotros embarcábamos a los pasajeros. Ya también conocíamos a las tripulaciones ucranianas y el empleo de sus aeronaves y por supuesto, previo a todas las misiones se efectuarían los *briefings* correspondientes.

Sorpresa nos llevamos cuando solo el comandante de la FIB embarcó, pero ante sus manifestaciones de normalidad ante la situación y su pedido de proceder hacia el aeropuerto, se finalizó la misma y procedimos a la tarea de despegar con seguridad y cumplir la misión encomendada. Al desembarcar nos enteramos que el FC y su escolta, junto a elementos desplegados, habían emprendido camino por la selva hacia otro campamento que se encontraba en la zona caliente. Nuestra misión en principio había finalizado y su retorno lo replanificarían para más adelante cuando el jerarca regresara al punto de encuentro.

En la tarde de ese día y planificando las actividades para las próximas horas nos llegó la noticia de que las tropas habían sido emboscadas y se encontraban enganchadas con elementos del ADF en un lugar de la selva conocido como Garlick, y que el oficial A-3 (Operaciones) de la FIB pretendía reunirse con nosotros y con los responsables de la Sección Air Ops de Monusco en Beni. La intención era planificar y ejecutar una misión de evacuación del FC y su escolta desde la zona caliente hacia el aeropuerto de Mavivi. Nuestra misión incluía este tipo de tareas y se habían efectuado incontables situaciones de evacuaciones y rescates dentro de la zona del TO, pero el contrato de nuestra fuerza nos excluía de ingresar a las zonas donde existía conocimiento de enganche o de existencia cierta de combates, ya que una de las razones era que nuestra aeronave no contaba con blindaje ni sistemas de absorción de impactos en celdas de combustible. Así lo manifestamos y así lo corroboraron las autoridades de *Air Ops* por lo cual en principio no íbamos a ser tenidos en cuenta para la evacuación—posiblemente un Orix sudafricano con base en Goma sería desplegado. Es de hacer notar que en esos momentos éramos el único helicóptero utilitario en la zona y junto a la sección de MI24, los únicos helicópteros en misión militar que se encontraban allí desplegados. Al cabo de algún tiempo la situación parecía complicarse y agravarse. Las posibilidades de despliegue de la aeronave sudafricana se vieron reducidas e imposibilitadas por razones que desconocíamos y no existía otra opción hasta el día siguiente. Conocedores de la zona, planteamos que se comunicaran con las tropas enganchadas y consideraran la posibilidad de alcanzar un punto cercano llamado Camp Jericho, instalado con fuerzas locales, que en esos momentos no estaba bajo fuego. En ese lugar podríamos evacuarlos con más seguridad ya que, si bien conocíamos la zona general donde se encontraban en el momento, no sabíamos si existía un lugar seguro para conseguir aterrizar y nosotros ya habíamos operado en Jericho transportando víveres, evacuando heridos y bajas. Nos informaron que no existía la posibilidad del traslado y que estaban preparando una zona de aterrizaje mientras combatían. La situación era acuciante y el estado del oficial A-3 y de las máximas jerarquías de la FIB presentes, demostraba inquietud y mucha incertidumbre ante la suerte que podrían correr las tropas, ya que, según nos informó, existían al menos 4 heridos. Considerando la situación y ante el riesgo de pérdida de vidas humanas, siendo el único medio capaz de efectuar la misión en ese momento, me veía en la necesidad de plantear al resto de la tripulación las posibles vías de acción. Si nuestra respuesta era negativa, la presencia de una carta de acuerdo (LOA)¹⁶ con las pautas de nuestro accionar bien estipuladas, nos eximía de cualquier responsabilidad, pero en nosotros, militares y tripulantes de alas rotativas, existen muchas más obligaciones que las escritas y la presión sobre nuestras cabezas era muy grande. Presión mayor era la autoimpuesta ante la situación que estaban vi-

viendo los combatientes heridos en el campo, ya que nuestro trabajo principal allí era colaborar para salvar vidas. Tomé la decisión de concurrir al lugar, escoltado por la sección de MI-24 e intentar apreciar la situación. Si existía una zona de aterrizaje segura haríamos la evacuación, si nos brindaban además una cobertura desde tierra. Las caras de los presentes cambiaron inmediatamente y se pudo vislumbrar la esperanza depositada en nosotros. Para agravar nuestra situación debíamos llevar el combustible mínimo necesario para el retorno, con un escaso margen de permanencia en tierra, ya que la situación requería agilidad y contar con potencia suficiente para operar seguro en las elevaciones y los espacios confinados. Al despegar junto a la sección de ataque ucraniana luego del *briefing* actualizando la situación, nuestros pensamientos iban de la seguridad de no ser atacados por contar con emblemas de la ONU, al desánimo de un incidente o accidente en medio de la selva lo que, en caso de sobrevivencia a un aterrizaje de emergencia, dificultaba aún más nuestras posibilidades. Igualmente, mérito de nuestra tripulación y quizás en la seguridad que cada uno de nosotros se profesaba, fruto del tiempo, entrenamiento y experiencias compartidas, nunca flaqueó la decisión, y las ganas de apoyar a nuestros camaradas en riesgo se incrementaba a medida que nos acercábamos en vuelo táctico a la zona.

Los tripulantes ucranianos, algunos con experiencia reciente en el conflicto con Rusia, nos alentaban desde sus cabinas con el dedo pulgar levantado, dándonos la confianza y la seguridad del apoyo mutuo necesario. También conocían la zona, en la mañana habían atacado posiciones enemigas cercanas al punto de contacto, lo que pudimos comprobar al acercarnos y ver árboles destruidos por los cohetes. Próximos al lugar establecimos contacto radial con las tropas en tierra y las aeronaves de ataque procedieron a sobrevolar para limpiar la zona, detectar posibles enemigos y en caso necesario neutralizar su accionar a fin de poder acercarnos con seguridad. Al escuchar que podíamos ingresar al área, ya que además habían tenido contacto visual con las tropas, dimos comienzo a nuestra corrida final sobrevolando apenas los espesos árboles de la selva. Ubicada la zona de aterrizaje que habían podido conseguir, vimos que era un espacio muy pequeño y que además el piso estaba cubierto por lonas de plástico que los locales utilizaban para secar mandioca en algunos claros de la selva. Imposibilitados de acercarnos, les pedimos que quitaran dichas lonas al ser riesgosas para nuestra operación, haríamos un patrón de espera y luego sí, intentaríamos aterrizar si las dimensiones del lugar así lo permitían.

En el momento que virábamos hacia el punto y ascendíamos, apenas ante la necesidad de ver el lugar de aterrizaje debido al espeso manto arbolado de la selva, sentimos la ráfaga de ametralladora, simultáneamente con el viento que se colaba por la burbuja de *plexiglass* bajo mis pies tras el estallido de la misma y un cono-

cido olor a pólvora. Inmediatamente la reacción fue nivelar la aeronave, dar potencia para escapar y enseguida preguntar si alguien se encontraba herido. El helicóptero se encontraba volando aparentemente de forma normal, no había nadie lastimado, aunque sí teníamos luces encendidas en el panel de fallas. Comunicamos por radio la situación y nos pusimos a resolver lo que hubiese sucedido. Luces de *Master Caution* y de fallas atraieron nuestra atención primaria y mediante cartilla fuimos haciendo los pasos que nos indicaba, con la proa ya puesta en el aeropuerto y ganando altura en la eventualidad de que los disparos hubieran provocado una pérdida de combustible, ya que, como mencionamos anteriormente, contábamos con poco remanente para ejecutar la misión. Los helicópteros de ataque solicitaban la posición de las fuerzas enemigas para contrarrestarlas, pero era imposible de nuestra parte saber de dónde habían proveniendo los disparos, ya que la espesura de la selva nos impidió ver, nuestra posición se alejaba del área, y las cercanías con las fuerzas amigas nos impedían determinar zonas generales para ejecutar un ataque.



Figura 2. Disparo al parabrisas del helicóptero

Fuente: Autor

Así retornamos al aeropuerto, luego de resolver las fallas y en completo silencio observando los agujeros que los impactos causaron en la burbuja a escasos centímetros de la punta de mis pies. Al aterrizar, alertados por los avisos radiales, nos esperaban tanto las jerarquías de la FIB como de *Air Ops* de Monusco y luego de un instante dejando que las pulsaciones retomaran su ritmo casi normal, verifica-

mos los daños en la aeronave y consideramos los pasos a seguir, ya que la misión no había podido culminar con éxito. Debido a los mismos y lo avanzado del día no era posible retornar al lugar, las fallas eléctricas nos impedían utilizar gafas de visión nocturna (NVG) y la zona no era adecuada para operar con seguridad, por lo que nuestro esfuerzo y resolución fueron derrotadas por la realidad y los combatientes quedaban nuevamente librados a su entrenamiento y suerte.



Figura 3. Equipo dañado

Fuente: Autor

Posteriormente supimos que los ataques habían cesado luego de nuestra aparición y de las aeronaves de ataque. Nunca sabremos si fue por la presencia de las aeronaves, la llegada de la noche o por decisión arbitraria de los combatientes. La sensación era ambigua: por un lado la fortuna de poder volver sin mayores daños, y por el otro la amarga sensación de no poder cumplir con la misión. Aunque esto en principio fuese lo más probable, teníamos la confianza, la resolución y la esperanza de que podríamos hacerlo.

Aprendizaje siempre

Como vimos al comienzo, no todas las tripulaciones ni todos los militares experimentan las acciones de un conflicto, ni intervienen en las mismas, ni sufren hechos de esta magnitud, ni siquiera en países que han participado en conflictos armados de forma más asidua, conforme a las posiciones geopolíticas de sus países

en el concierto mundial. También tengo claro y presente que más allá de la espectacularidad de que nuestra aeronave sufriera un ataque con daños en una acción netamente militar, esto no fue lo más importante —fue producto de la coyuntura y de la situación y es, en definitiva, nuestro trabajo elegido. Tampoco requirió acciones heroicas ni fue resuelta gracias a una pericia ni habilidades extraordinarias de la tripulación, sino que fue fruto del entrenamiento y el conocimiento adquirido por el estudio y las experiencias en la Fuerza Aérea. Pero sí estoy seguro de que este tipo de vivencias al límite deja consecuencias en nuestra vida profesional y por supuesto en nuestro desarrollo como persona y, digo esto sin ninguna forma de vanidad, pertenecer al grupo de tripulaciones que sobrevivieron a un ataque armado directo tampoco está dentro de lo usual de nuestra Fuerza Aérea. Después de bajarse la adrenalina y aquietarse los latidos, surgen, en forma normal me supongo, los interrogantes de los supuestos y los “¿qué hubiese pasado si...?”

¿Qué hubiese pasado si en vez de una ametralladora hubiese sido una granada de RPG?¹⁷ ¿Qué hubiese pasado si los disparos hubieran acertado a los pilotos? ¿Qué hubiese pasado si hubieran acertado en celdas de combustible o controles de vuelo? Muchos interrogantes más, que también motivan y deciden mi escritura.

Por la parte profesional, la FAU se dedicó posteriormente a la tarea de lograr soluciones para mitigar el riesgo a sus tripulaciones. Se evaluó la utilización de blindaje de piso para nuestro helicóptero, se colocaron asientos blindados, se actualizaron procedimientos, conocimientos y la conciencia de la utilización de armamento para autodefensa, se recurrió a bibliografía, manuales, métodos de experiencias similares y todo lo que institucional o personalmente fuera de utilidad, como los manuales de sobrevivencia o la renovación de los chalecos antibalísticos para las tripulaciones. También se visibilizó la posibilidad de sufrir daños, leves o graves, y hasta considerar seriamente la posibilidad de perder tripulaciones en acciones hostiles, posibilidad que antes se consideraba un tanto lejana.

Eso motivó también, con el tiempo transcurrido, y el meditado pensamiento acerca de las acciones y la toma de decisiones que efectuamos y sus consecuencias, las ganas y la posibilidad de compartir estas experiencias a los jóvenes, difundir la experiencia y contestar afirmativamente la pregunta inicial de si estamos preparados y dispuestos a correr ese riesgo. Además, en estos tiempos quién nos dice que en nuestros países no puede suceder.

Existen posibilidades que nos suceda algo similar, contradiciendo de algún modo las opiniones, válidas por supuesto, que a veces cuestionan la existencia de las FF.AA.¹⁸ en el mundo y principalmente nuestra región. Estas opiniones adivinan que la ausencia de las FF.AA. es sinónimo de ausencia de conflictos y a mi modesta opinión, esto no es así. Además de la defensa de la soberanía de nuestros países y ser parte del equilibrio interno de fuerzas, el crecimiento exponencial del

crimen internacional, el terrorismo globalizado y el narcotráfico, entre otros, hacen que las fronteras dejen de existir y se permeabilicen, y nos encuentren enfrentando riesgos y amenazas que hace un tiempo serían impensados. Los conceptos de seguridad y defensa manejados en simultáneo por algunos expertos, encuentran a nuestras Fuerzas involucradas en la protección de sus coterráneos y la región desde un punto de vista de la seguridad, desde el apoyo y protección en desastres naturales, pandemias mundiales —brindando su ayuda en todo momento y lugar.

Pero hoy el enemigo es invisible y no distingue uniformes, ni medios, ni fronteras, ni realidades económicas. Así, los esfuerzos deben ser globales, la cooperación internacional reforzada, los contactos e intercambios más fluidos y el espíritu de colaboración debe manifestarse permanentemente. En definitiva, todas las acciones que buscan ese estado de bienestar en las poblaciones, ese estado de paz deseado y que es consecuente con las expectativas que las Naciones Unidas buscan en sus objetivos. Ahí nos encontramos los militares, como garantes de la paz. Pero al decir de nuestro José Enrique Rodó¹⁹, no queremos la paz simplemente por “incapacidad para la guerra”. Anhelamos la paz por “comprenderla hermosa y fecunda”. Entonces, para ello, debemos tener “aptitud para la guerra”, ya que la paz no deja de ser ese ideal maravilloso y casi inalcanzable. Sin ánimo de hacer apología de la guerra, ya que recordamos siempre que los militares debemos pelearlas, sí debemos entender que la experiencia adquirida de nuestras mujeres y hombres en el cumplimiento de misiones de paz de Naciones Unidas en regiones complicadas, su compromiso y dedicación, su esfuerzo y el sacrificio de su propia vida, su entrega y una permanente vocación para la paz, es parte de esa aptitud y actitud para la guerra o así debería ser; volcada a las nuevas generaciones que se entrenan, se preparan y enfrentan día a día los riesgos de la profesión militar con orgullo y adquieren el desarrollo profesional y humano en beneficio de los más desprotegidos. □

Notas

1. Helicóptero utilitario, bimotor, de fabricación norteamericana, por la fábrica Bell.
2. United Nations Mission in Etiopia and Eritrea.
3. Medical evacuations.
4. Casualty Evacuations.
5. Resolución Asamblea General N° 2098/28 de marzo 2013.
6. Fuerzas Armadas de la República Democrática del Congo.
7. <https://www.refworld.org/es/pdfid/54be50f24.pdf>.
8. Encontrados por Monusco y trasladados a Beni o Goma. La Uruavu efectuó algunas de estas operaciones.

9. Helicóptero anticarro sudafricano fabricado por la empresa sudafricana Denel Aerospace Systems.
10. Helicóptero de ataque de origen ruso y utilizado por un centenar de países, fabricado por Mil.
11. El Atlas Oryxes es un helicóptero utilitario de tamaño mediano fabricado por Atlas Aircraft Corporation (ahora Denel Aviation) de Sudáfrica.
12. Piloto, copiloto, mecánico de vuelo, rescatista/artillero.
13. Comandante de las fuerzas militares desplegadas en la misión.
14. <https://www.elpais.com.uy/informacion/helicoptero-fau-alcanzado-fuego-hostil-congo.html>.
15. Skids apenas apoyado en el suelo, helicóptero con un poco de potencia aplicada.
16. Letter of agreement.
17. RPG-7 Lanzagranadas de origen soviético y armamento de las fuerzas rebeldes en el Congo.
18. Fuerzas Armadas.
19. Rodó, José Enrique 1871-1917, escritor y político uruguayo.



Coronel Andrés Leal, Fuerza Aérea Uruguaya

Actualmente sirve como Comandante del Contingente Uruavu desplegado en la RDC. Egresado de la Escuela Militar de Aeronáutica en 1996, es además Oficial de Estado Mayor Aéreo y realizó el Curso Superior de Defensa de la Escuela de Comando y Estado Mayor Aéreo. Con 3.400 horas de vuelo de las cuales 3.000 son de helicópteros, y cerca de 1.600 horas en cielos africanos, es Piloto Comandante de variadas aeronaves de ala fija y rotatoria. Posee siete despliegues en misiones de Paz de ONU en Eritrea, Etiopía y RDC acumulando 60 meses en área de misión como tripulante de la aeronave Bell 212.

Capitán de Navío Harold B. Grow, USN

Intrépido pionero de la Aviación Peruana

PERLA BACA GÁLVEZ



En 1923, el Capitán de Corbeta USN Harold B. Grow, es contratado por el gobierno peruano para reorganizar y desarrollar la aviación naval en Perú. El 21 de enero de 1924, Grow, llega al Perú y es nombrado jefe del Servicio de Hidroaviación de la Marina. En ese momento en nuestro país, como en otras naciones, había una corriente que se oponía al uso de la aviación en el ámbito naval al considerarla “una peligrosa innovación de dudoso valor”. Sin embargo, prevaleció el criterio de contar con una aviación naval bien organizada y equipada.

Esto ocurrió durante el segundo gobierno del Presidente de la República Augusto B. Leguía, quien apoyó esta decisión y la gestión de Grow, como jefe de dicho servicio. El oficial norteamericano gestionó y trabajó en la construcción de talleres, hangares, oficinas administrativas y alojamiento para el personal de oficiales y suboficiales del Servicio de Hidroaviación de la Marina, en Ancón. En tanto,

el gobierno peruano adquirió tres hidroaviones de instrucción Boeing NB-1 con motores Wright de 200 caballos de fuerza (HP, por sus siglas en inglés), los mismos que utilizaba la escuela de aviación naval norteamericana. Su construcción fue supervisada por personal técnico de la marina norteamericana.

Quién era el Capitán de Navío USN Harold B. Grow

Harold B Grow era un oficial naval norteamericano, nacido en Greenville, Michigan, el 5 de julio de 1891. Sus padres fueron John D. Grow y Evelyn Potter. Estudió en la Escuela Naval de Annapolis entre 1908-1912 y luego fue designado al acorazado “Utah” en el que permaneció dos años, capacitándose en radio y artillería.

Durante la 1ra. Guerra Mundial (1914-1918) estuvo a cargo de la estación radiotelegráfica en Sayville, Long Island; luego fue nombrado al crucero Des Moines en el Mar Mediterráneo. En 1918 ingresa a la Aviación Naval de Hampton Roads, Virginia. Allí vuela hidroaviones. Entre 1920-23 sirvió en diversas escuadrillas de combate y trabajó en la División de Proyectos de la Oficina de Aeronáutica Naval de su país.

Perú y EEU firman convenio de locación de servicios

El 20 de diciembre de 1923, Perú y Estados Unidos firman el convenio para que el capitán de corbeta USN, Harold B. Grow, trabaje en Perú. El convenio fue suscrito en la embajada del Perú en Estados Unidos por el encargado de negocios “ad interim” del Perú, Alfredo González Prada y el capitán de corbeta (Lieutenant Commander) USN Harold B. Grow, de la “Active List” de la Marina Naval del gobierno de los EEUU.

El contrato “ad referéndum” establecía:

1. El lieutenant commander Grow cumplirá los deberes y obligaciones de capitán de corbeta; se someterá y cumplirá las órdenes que reciba del Presidente de la República del Perú, del ministro de Marina, de los miembros de la Misión Naval de los Estados Unidos en el Perú y de los oficiales de la Marina Peruana superiores a él en rango, conforme a las leyes y disciplina de la Armada del Perú.
2. El capitán de corbeta Grow tendrá bajo su dependencia a los jefes y oficiales de grado y rango igual o inferior al suyo de la Marina Peruana.
3. Su haber anual será de 8,000 dólares que el gobierno del Perú le abonará por trimestres adelantados a partir del 27 de diciembre de 1923. El contrato es por dos años.
4. El gobierno del Perú le abonará una suma de 2,666.67 dólares para cubrir los gastos de su familia que viajará de Washington D.C. al Callao. Servirá para

- transportar sus muebles y enseres y su establecimiento en Perú. Esto se hace conforme a las leyes del servicio diplomático y consular vigentes en el Perú.
5. El Perú podrá renovar el contrato por otros dos años. En este caso, Grow puede optar por una licencia de tres meses de visita a EE.UU. o cualquier otro lugar que elija con consentimiento de la Marina del Perú.
 6. Para su retorno se le abonará la misma suma que se le dio para su traslado al Perú 2,666.67 dólares.

Washington, 20 de diciembre de 1923

Logros de su gestión en el Perú

El capitán de corbeta Grow llega al Perú y reorganiza el Servicio de Hidroaviación de la Marina, gestionando la construcción de modernos edificios, talleres y hangares. Elaboró un nuevo reglamento para la Escuela de Aviación Naval. Contribuyó, de manera determinante, en la organización del Cuerpo de Aviación del Perú (hoy Fuerza Aérea del Perú). Trabajó en la unificación de la aviación Naval, aviación militar y aviación civil existentes para crear una sola organización militar aérea.

Trazó rutas iniciales entre la costa y montaña. Tras fatigosas y complicadas acciones, estableció las rutas aéreas:

- Lima- San Ramón-Masisea-Iquitos
- Lima- Trujillo-Cajamarca-Chachapoyas-Moyobamba- Iquitos

Sentó las bases para el desarrollo de la aeronáutica nacional tanto en el campo militar como el comercial.

A fines de 1928, el gobierno lo nombra: Primer inspector general de aviación. Esto fue precisado por el ministro de Aeronáutica, General CAP, José Villanueva cuando el Capitán de Navío USN Harold Grow, fue invitado al Perú, en 1950, como huésped oficial del Cuerpo Aeronáutico del Perú (hoy, FAP).

Elaboró un nuevo reglamento de la Escuela de Aviación Naval

Grow elabora el nuevo Reglamento de la Escuela de Aviación Naval del Perú, modificando procedimientos para mejorar su eficiencia y seguridad. El concepto doctrinario que buscaba imponer en la formación de los aviadores navales peruanos era establecer la importancia y necesidad del empleo de esta nueva arma al servicio de la Marina. El 17 de noviembre de 1924, el ministerio de Marina aprobó este reglamento.

Hasta entonces lo que primaba en la formación del alumno era el espíritu de aventura y comprobar que el avión era un medio de transporte seguro, así lo señala el COR FAP Carlos de la Jara en su libro “Historia de la Aeronáutica del Perú”.

Grow, como nuevo jefe del Servicio de Hidroaviación de Ancón y Escuela de Aviación Naval, tenía como objetivo que el alumno comprendiera la importancia de la aviación como factor decisivo en cualquier operación naval a futuro. El avión debía servir de apoyo táctico cumpliendo misiones de exploración, bombardeo, combate y otras. Estas eran lecciones aprendidas en la 1era Guerra Mundial.

Con este nuevo reglamento se puso en práctica, los métodos de aprendizaje seguidos en la Escuela de Aviación Naval de Pensacola, de los Estados Unidos, adaptados a las necesidades de la Marina del Perú. Hasta entonces, ni la Escuela de Aviación Militar de Maranga, ni en la Escuela Civil de Aviación de Bellavista como tampoco la inicial Escuela de Hidroaviación de Ancón (1921-1923) habían seguido un plan de instrucción teórico y práctico tan completo y estructurado.

Los primeros alumnos nombrados tras esta reorganización fueron: los guardiamarinas Leonardo Alvariño Herr, Carlos de la Jara Loret de Mola y Luis Felipe Sologuren Gómez. Su instructor de vuelos fue el teniente 2do. Lloyd R. Moore, piloto asimilado, cuya labor de instrucción empezó el 26 de enero de 1925 y lo hizo en los hidroaviones Boeing NB-1. Luego, fueron retornando los antiguos oficiales fundadores del servicio que habían sido destinados a diversos buques de la Armada.

Para ofrecer esta instrucción en el Perú se ensamblaron cinco “botes-voladores” Curtiss HS-2L que acababan de llegar. Se contrató al piloto y mecánico norteamericano Lloyd Moore, ex jefe de instrucción de vuelos de la Escuela de Aviación Civil de Bellavista y al mecánico de aviación de la misma nacionalidad, Walter Jagielski. Ambos, con apoyo del personal técnico peruano de la Estación de Hidroaviación de Ancón, se abocaron al trabajo de armar estas aeronaves. Luego se adquirieron cuatro Douglas DT-2, ocho Keystone K-55 Pronto y tres Voughth UO-1.

La aviación naval inaugura nuevas instalaciones

El 25 de agosto de 1925, se inauguran las nuevas instalaciones del Servicio de Hidroaviación de Ancón con presencia del Presidente Augusto B. Leguía. Grow, como jefe del servicio ofrece un discurso destacando: “La energía, patriotismo, lealtad, sacrificio y mínimo presupuesto con el que han trabajado oficiales, oficiales de mar y marineros en estas nuevas edificaciones de la escuela. Hemos sido arquitectos, ingenieros, contratistas y operarios. Todos han contribuido con el máximo de su saber y trabajo. Ahora necesitamos máquinas y pilotos para volar. *Necesitamos desarrollar y expandir esta nueva fuerza como parte del sistema de defensa nacional.*”, remarcó.

El Presidente Leguía, tras izar la bandera peruana en la reconstruida escuela dijo: “El Perú jamás alentó el pensamiento de cimentar su grandeza en la conquista... Somos una democracia pacífica ...Pero es obligación no descuidarse cuando se tiene la experiencia de un trágico pasado, cuando se tiene ingentes riquezas que es

preciso librar de la rapacidad y cuando oímos en nuestras fronteras el clarín de guerra que anuncia nuevas conquistas con su cortejo de ruinas y matanzas...”

“Mi deseo es que el austero marino que sucumbió gloriosamente en Angamos (el Almirante Miguel Grau), fortalezca siempre en el espíritu de los aviadores navales, la religión sublime de la patria.”, agregó.

A fines de 1926, la aviación naval contaba con nueve pilotos brevetados, lo que permitía que la escuela tuviera personal para sus labores de instrucción y el Servicio de Hidroaviación, dispusiera de aviadores necesarios para acometer la gran empresa de extender su horizonte a las apartadas regiones del oriente peruano (selva) carente, en ese entonces, de medios rápidos y regulares de comunicación.

Grow entre julio y agosto de 1925 escribe en la “Revista de la Marina” un artículo titulado: “*La Aviación es la Nueva Arma de la Marina*”. Allí determina el concepto doctrinario sobre el cual se comenzaba a desarrollar la aviación nacional en el Perú.

En dicho artículo periodístico, Grow decía:

La Aviación es el arma que debe existir en tiempos de paz, pues su empleo eficaz en tiempos de guerra, exige una gran preparación y experiencia del personal que no puede adquirirse en menos de un año de entrenamiento.

La aviación es un arma excepcionalmente aplicable a la defensa de este país. Es la única rama que, dirigida con acierto, puede, en tiempos de paz, brindar un servicio comercial, constituyendo así, una fuente de ingreso para el erario nacional al mismo tiempo que el personal de pilotos y técnicos se mantendría en alto grado de eficiencia y entrenamiento.

Grow estudió, también, los tipos de aviones requeridos para las diversas misiones, empleos y objetivos de esta nueva arma: Exploración, bombardeo, combate (protección contra aviones enemigos) y comunicación.

Por su parte, el ministro de Marina, Dr. Celestino Manchego Muñoz, buscaba preparar en tiempo de paz, la mejor organización aérea para la guerra: “*La capacidad profesional no se improvisa, es el resultado de un largo proceso de preparación. Por eso hay que dedicar preferente atención a la enseñanza y práctica*”, señalaba.

El 27 de abril de 1925, la Marina, por primera vez, asigna misiones de carácter comercial a su aviación. Esto da inicio a los vuelos de exploración y al establecimiento de la ruta aérea a la Montaña.

Creación de la ruta aérea a la Montaña

El Servicio de Hidroaviación Naval, en ese momento, cubría la costa con un servicio aéreo sin itinerario fijo. Ofrecía transporte de pasajeros y carga para quien lo pagara; esto permitía un ingreso a las arcas fiscales con lo que se adquirirían aeronaves y re-

puestos. Además, este servicio de vuelos comerciales a lo largo de los tres mil kilómetros de costa peruana, les daba a los pilotos navales, prestigio y experiencia.

Sin embargo, estaba latente una demanda nacional, había que crear una ruta aérea a la selva, pues el Perú es un país en el que poco más del 60% de su territorio, es selva amazónica, por lo que el objetivo del gobierno era unir Lima, la capital del Perú, con las apartadas y desconectadas poblaciones de nuestra amazonia.

En octubre de 1926, de acuerdo a una resolución suprema gubernamental, el comandante Harold Grow y el teniente Leonardo Alvaríño, inician un viaje de exploración terrestre y fluvial hacia Iquitos, la principal ciudad de la selva peruana. Debían estudiar el terreno y todo lo que demandara el establecimiento de una ruta aérea regular Lima -Iquitos.

Ellos viajan por tierra de Lima a San Ramón-Puerto Bermúdez y de allí por río hasta Iquitos; haciendo escala en puerto Victoria, Masisea, Contamana, Requena, caseríos y puertos fluviales a lo largo del río Ucayali.

En este viaje se determinó que se volaría con aviones “terrestres” de Ancón (Lima) a San Ramón y de allí a Masisea, (pueblo ribereño cercano a Pucallpa) con escalas eventuales en puerto Bermúdez y puerto Victoria. De Masisea se continuaría en hidroaviones hacia Iquitos, capital del departamento de Loreto, con escalas eventuales en Contamana y Requena. En Iquitos se establecería una base central para toda la selva.

El 5 de noviembre de 1926, tras fatigoso y complejo viaje por tierra y río llegaron a Iquitos. Retornaron a Lima, en enero de 1927.

Tras el informe de este viaje, el gobierno peruano adquirió el material de vuelo necesario para iniciar la conquista aérea de nuestro territorio amazónico. Se compran cuatro aviones Keystone con motores Wright de 200HP de fabricación norteamericana. Estos llegan por barco a Iquitos. Se autoriza la llegada de The Marconi Wireless Telegraph Company para la impresión, distribución y venta de estampillas para el servicio postal aéreo entre Lima e Iquitos.

El primer vuelo Lima-San Ramón

El 20 de setiembre de 1926, el Ministerio de Marina crea el Servicio de Hidroaviación de la Marina en la región de Oriente, organizando sus funciones bajo dos criterios: Militar y comercial. *El 26 de octubre de 1927*, el capitán de fragata Harold Grow y el teniente 1ro. Leonardo Alvaríño Herr inician el primer vuelo Lima-San Ramón en sendos aviones Keystone 1-R-5 y 1-R-6. Parten de la Base de Ancón, cruzan la Cordillera de los Andes sobre las elevadas cumbres del monte Meigs, a más de 21 mil pies de altura, bajan a la caja de montaña y aterrizan en San Ramón, caja de montaña, Chanchamayo, región Junín, en la zona centro del Perú.

Alvariño, nativo de la zona, llega a las 12:20 pm, tras un vuelo de dos horas 40 minutos. Comunica a sus superiores de su llegada con un lacónico: “Orden cumplida”. En tanto, se desconocía la suerte del comandante Grow que no aparecía en los cielos de San Ramón.

Una hora y 15 minutos más tarde se tuvo noticias del aviador, quien se había visto obligado a aterrizar en Huancayo, (sierra) cercana a San Ramón (ceja de selva). Llega a las 4:15 horas a San Ramón. De esta manera se cumplió—con éxito—una de las travesías aéreas más difíciles de aquel entonces.

Fue así como el Servicio de Hidroaviación de Ancón inició la ardua y osada tarea de unir nuestra selva con el resto del país. Era una obra de inmensa trascendencia nacional: *Un enlace rápido, seguro y permanente entre nuestra costa, sierra y selva.*

En tanto llegaron estos dos aviones a San Ramón para cubrir la ruta San Ramón–Masisea. Cuatro aviones del mismo tipo fueron ensamblados en Iquitos para cubrir la etapa Iquitos–Masisea.

Hubo vuelos de prueba sobre ese “infierno verde” donde se “prendían” de la ruta de los ríos. Grow y Alvariño realizan intensos vuelos de reconocimiento sobre la zona de Chanchamayo, recorren las rutas de los ríos Perené, Pichis, Pachitea y Ucayali. De esta manera exploran el primer tramo de la ruta aérea a la Montaña, utilizando aviones “terrestres”, es decir, que aterrizaban en pista (vayan a ver que pistas llenas de fango y maleza).

Grow respecto a esta etapa escribe en la “Revista de la Marina” un artículo titulado *“Exploración Aérea sobre la Montaña del Perú”*. Documento que respalda el valor histórico de estos intrépidos pilotos, pioneros de la aviación peruana.

Inaugura el Servicio Postal Aéreo a la Montaña

El 3 de enero de 1928, se recorre el otro tramo de la ruta: Iquitos–Masisea en el que el comandante Grow y el teniente 1ro. Gustavo Cornejo Portugal, jefe de la Fuerza Aérea de la Montaña, utilizando hidroaviones, vuelan durante seis horas, por primera vez, de Iquitos a Masisea. Hacen escalas de reaprovisionamiento en los puertos fluviales de Orellana y Contamana. (región selvática).

La exploración de este tramo fue de suma importancia por los datos que los pilotos obtuvieron sobre el clima, los ríos, las posibilidades de acuatizaje en las proximidades de los centros poblados de Nauta, Requena, Dos de Mayo, Orellana, Contamana, Pucallpa

La trascendencia de este vuelo es que con él, se inicia la comunicación postal aérea entre Iquitos–San Ramón–Lima y viceversa. Cuando Grow y Cornejo llegan a Masisea se encuentran con Alvariño que llegaba procedente de San Ramón. En Masisea intercambian valijas de correspondencia y al día siguiente retornan a sus bases de origen. De esta manera **se crea el primer servicio aéreo postal Lima-Iquitos.**

Para alcanzar todos estos logros, debieron enfrentar y vencer un sinnúmero de dificultades de todo orden: Servicios básicos inadecuados, por no decir, inexistentes, falta de recursos, sorpresivas y peligrosas variaciones del tiempo, no contar con información meteorológica, enfrentar la dura naturaleza de la selva, esos zancudos que no picaban sino “mordían”, multiplicidad de insectos, vientos y lluvias torrenciales.

Sin embargo, los aviadores multiplicaron su valor para lograr el éxito de su empresa. Sobrellevaron las dificultades y trabajaron de forma dura, abnegada y silenciosa para sacar adelante ésta línea aérea.

En ese entonces, viajar por tierra esta ruta, atravesando trochas y ríos, duraba más o menos 45 días. Este revolucionario servicio aéreo lo haría en solo tres días.

Carleton, Estremadoyro, Griva, Lecca y Barrera fueron los técnicos pioneros que fueron parte del equipo que contribuyó a forjar esta difícil ruta aérea.

Grow es nombrado primer Inspector General de Aviación del Perú

El 9 de julio de 1928, el gobierno del Presidente Augusto B. Leguía designa al Capitán de Navío Harold Grow, primer Inspector General de Aviación en mérito a sus importantes servicios, calidad profesional y excepcional capacidad para organizar la aviación nacional.

Este nuevo organismo da inicio a la unificación de la aviación militar, naval, comercial y civil. De esta manera se pone de manifiesto la tendencia de unificar métodos, entrenamientos, organización y estandarización de todas estas organizaciones para crear un solo cuerpo de aviación como instituto armado.

En la Escuela de Hidroaviación de Ancón, Grow es reemplazado por el capitán de fragata norteamericano Ben Harrison Wyatt, miembro de la Misión Americana en el Perú, y el 20 de mayo de 1929 se crea el Cuerpo de Aviación del Perú (CAP).

Grow da inicio a una serie de viajes a zonas donde nunca habían llegado aviones. Estudia nuevas rutas para dar inicio a un servicio de transporte aéreo regular a distintas ciudades del Perú. Él viaja en su Vought Corsair rumbo a Pacasmayo (costa norte)-Cajamarca (sierra norte)-Chachapoyas (selva norte).

El 22 de agosto de 1930, el general EP Luis M. Sánchez Cerro se subleva en Arequipa (sierra sur) contra el Presidente Augusto B. Leguía. Entonces, Grow es enviado al mando de una escuadrilla de Corsairs a la zona de conflicto; decide aterrizar en Camaná (provincia arequipeña), donde es apresado por las fuerzas contrarias al gobierno. Tres días después es apresado el presidente Leguía.

El nuevo gobierno le rescinde el contrato al Capitán de Navío A. Grow y retorna a su país. Trabajó, intensamente, durante siete años en el Perú. En 1942, Grow vuelve al servicio activo en la US Navy, cumpliendo misiones diversas durante la Segunda Guerra Mundial hasta su retiro en 1947.



Figura. Capitán de Navío Harold B. Grow, USN

Fuente: Autor

Harold Grow retorna al Perú después de 20 años

Después de 20 años, el capitán de navío USN Harold Grow, retorna al Perú invitado como huésped ilustre del Cuerpo Aeronáutico del Perú (hoy Fuerza Aérea del Perú). La institución quiso agradecerle y rendirle homenaje por su invaluable labor.

Grow arriba a Lima, nuestra capital, el 19 de junio de 1950. Llega al aeropuerto de Limatambo (actualmente, sede del ministerio del Interior). Fue recibido por el ministro de Aeronáutica, General FAP José Villanueva y diversas autoridades.

En los días sucesivos, Grow, no tiene descanso, le ofrecen ceremonias, visitas, agasajos. En el hotel recibe la visita de antiguos amigos, personajes limeños y se reúne con los suboficiales, que trabajaron bajo su mando.

Visitó la base de Ancón; paseó por el balneario admirando su belleza y progreso. Vecinos y viejos pescadores que lo conocieron, se acercaban a saludarlo. Él recordaba con simpatía y agrado los viejos tiempos. En la base, el ministro de Aeronáutica, le ofrece un banquete y le obsequia una foto donde estaban el entonces Presidente Augusto B. Legía y el Cmdte. Grow.

Ese día, en la base hubo campeonato de fútbol y banda de músicos. Los oficiales y suboficiales que trabajaron con él, estuvieron presentes. El comandante Grow

estuvo feliz y agradecido. Reiteró su amor por el Perú y expresó la alegría que sentía el haber vuelto a nuestra tierra, después de 20 años.

Visitó a los deudos del Tnte Cdte. Leonardo Alvariño Herr, con quien abrió la ruta Lima-San Ramón-Masisea. Asimismo, visitó a los familiares del Teniente 1ro. Gustavo Cornejo Portugal, con quien hizo el vuelo Iquitos-Masisea. Ambos pilotos, pioneros de la aviación peruana, quienes fallecieron tiempo después, en vuelos diversos en nuestra Amazonia.

Realizó visitas a instalaciones aeronáuticas. En la Escuela de Oficiales (EO-FAP) estuvo acompañado de Lloyd R. Moore, quien fuera instructor de vuelos durante su gestión en la Escuela de Hidroaviación. Moore se quedó a vivir en el Perú y ocupó un alto cargo en la empresa de aviación Panagra.

Durante el almuerzo que la Escuela de Oficiales ofreció a Grow, el ministro de Aeronáutica, el general José Villanueva, le entregó un plato de plata con un mapa del Perú en oro y buriladas las rutas aéreas que creó, con la inscripción: “La Fuerza Aérea del Perú, al Capitán de Navío USN Harold B- Grow -1950”:

- Lima-San Ramón-Masisea-Iquitos
- Lima-Trujillo-Cajamarca-Chachapoyas-Moyobamba-Iquitos

Grow, muy agradecido, expresó su admiración por el progreso alcanzado de nuestra aviación militar y nacional. Recordó los apuros que pasó en sus viajes a puntos lejanos de nuestro territorio y destacó como se había avanzado con el vuelo instrumental.

“Los recuerdos de mi estancia en el Perú no son las edificaciones ni obras concretas en las que trabajé, sino el espíritu de los aviadores, la fe en sus destinos, el ánimo con el que cumplían las órdenes, sin medir obstáculos, sin temor a los riesgos, en una época en que se debía esperar días para saber si habían llegado a su destino o no.”

Finalizado en ese almuerzo, Grow, saludó al cadete de la EOFAP Gustavo Cornejo Menacho, hijo del Teniente 1ro. Gustavo Cornejo, quien fuera el primer jefe de la Línea Aérea de Montaña y con quien hizo la ruta Iquitos- Masisea. Grow elogió al padre del cadete señalando que su memoria honraba al Cuerpo Aeronáutico del Perú en cuyo servicio ofrendó su vida.

En el almuerzo que el Aeroclub del Perú le ofreció, Grow, hondamente emocionado por tantas atenciones recibidas y cálidas manifestaciones de aprecio, dijo: “Soy norteamericano de nacimiento, pero peruano de corazón”.

La noche del sábado 24 de junio de 1950, el capitán de navío USN Harold Grow ofreció una recepción de agradecimiento en el hotel Country Club de Lima, finalizando así su visita al Perú. Antes de partir de retorno a su patria entregó una hermosa esquila de despedida a la prensa local que decía:

Al despedirme quiero expresar mi gratitud más sincera, por las múltiples atenciones y expresiones de afecto que he sido objeto durante mi corta visita a Lima, como huésped del Cuerpo Aeronáutico del Perú, especialmente, del general de Aeronáutica don José Villanueva Pinillos, ministro de Aeronáutica.

La cantidad de llamadas telefónicas, visita y telegrama recibidos de tantos amigos, ha sido una demostración de afecto que alegró mi corazón y que nunca olvidaré. Para aquellos a quienes no he podido ver o cuyas visitas no he podido corresponder, les ruego me perdonen. He sido completamente sorprendido por el magnífico progreso que he visto en Lima y sobre todo en el Cuerpo Aeronáutico del Perú. Esta visita ha sido una experiencia maravillosa que me llena de felicidad, por lo cual estaré eternamente agradecido y nunca olvidaré.

A todos, muchísimas gracias y hasta pronto.

Capitán de navío U.S.N. Harold B Grow

Harold B. Grow falleció el 3 de marzo de 1981. El Capitán de Navío Harold Grow, dotado de talento y visión de futuro, vislumbró el desarrollo de la aviación peruana sentando las bases del Cuerpo Aeronáutico del Perú (ahora FAP) algo que parecía una quimera.

Hoy, la Fuerza Aérea del Perú trabaja en la defensa y desarrollo nacional, con vocación de servicio, excelencia profesional e integridad personal, recordando los valores de aquellos pioneros y paradigmas que forjaron nuestra identidad institucional. □

Bibliografía consultada

Historia Aeronáutica del Perú. Autor Coronel FAP Carlos A. de la Jara.

50° Aniversario- Escuela de Oficiales de la Fuerza Aérea del Perú.

Revistas "Aviación" de la FAP.

www.defensa.com.centenario-aviacion-naval-peru.

www.marina.pe.



Perla Baca Gálvez

Perla Baca Gálvez, periodista profesional, egresada de la Universidad Católica del Perú. Con más de 40 años de experiencia. Ha sido redactora política del diario "El Comercio". Asesora de prensa de cinco cancilleres de la República, dos primeros ministros, ministro de Educación, alcalde de Lima y de un Comandante General de la FAP, Jefe del Comando Conjunto de las FFAA. Es miembro de número del Instituto de Estudios Aeroespaciales del Perú (IEHAP). Ha estudiado cursos de capacitación y seminarios en la Universidad de Lima, en The American Studies Center and School of Costa Rica, en la Cancillería Peruana, en el Instituto de Arte y Diseño (IPAD), cursos y seminarios ofrecidos por la Dirección de Información y el Comando de Operaciones de la FAP, entre otros. Directora de prensa en una transferencia de mando presidencial, reuniones presidenciales, reuniones nacionales de alcaldes y presentación del canciller peruano en Naciones Unidas. Actualmente labora en la DINIA y redacta y edita la revista "Aviación" de la Fuerza Aérea del Perú.

Revista Profissional

Força Aérea dos EUA

Continente Americano

En español . . . página 1
In English page 173

PORTUGUÊS

VOL. 3 NO. 2

SEGUNDA EDIÇÃO 2021

88 Editorial

ESTRATÉGIA MILITAR

90 F-35 como Função Produção O-Ring versus Guerra em Mosaico Matemáticas Simples

Jörg Schimmelpfennig, PhD

99 Inovação da Estratégia Militar

Inovando com o apoio da Ferramenta Estratégica Moderna:

Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças (FOFA) +1

Carlos A. Segura Villarreal

CRIME TRANSNACIONAL

110 As atividades de reforço do Exército de Libertação Nacional (ELN) na Colômbia e na Venezuela

Dr. R. Evans Ellis, PhD

131 Uma Estratégia Para Derrotar a Insurgência Criminal no Triângulo Norte da América Central

Coronel Joed I. Carbonell López

Doutor em Liderança Estratégica, USAF

NAÇÕES UNIDAS

147 Pela Paz

Coronel Andrés Leal, Força Aérea Uruguaia

HISTÓRIA

161 Capitão de Mar e Guerra da Marinha dos EUA, Harold B. Grow Intrépido pioneiro da Aviação Peruana

Perla Baca Gálvez

Em nossas duas últimas edições, enfocamos os esforços hercúleos nos quais nossas forças aéreas irmãs nas Américas estiveram envolvidas desde a pandemia de COVID-19, fornecendo os recursos tão necessários em seus próprios países e na região em geral. Agora, com o desenvolvimento e implantação de vacinas eficazes, estamos nos concentrando em nossas principais áreas de missão.

Nesta edição, apresentamos dois artigos referentes à estratégia militar. O primeiro é um artigo fascinante, intitulado “F-35 como Função de produção O-Ring versus Guerra em Mosaico: Matemáticas Simples”, do autor Jörg Schimmelpfennig, que apresenta um argumento matemático de como a guerra de mosaico, a criação da Agência de Projetos de Pesquisa Avançada de Defesa (DARPA, sigla em inglês) e objeto de pesquisa de autoria do Gen David Deptula e da Heather Penney, pode ser implementada para melhorar substancialmente as chances de sucesso de uma missão em cenários onde as abordagens tradicionais estão fadadas ao fracasso.

No segundo artigo, “Inovando com o apoio da Ferramenta Estratégica Moderna: Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças (FOFA) +1”, o autor Carlos A. Segura Villarreal, apresenta como a implantação bem sucedida da ferramenta FOFA +1 pode facilitar a inovação da estratégia militar.

Os nossos próximos dois artigos enfocam o crime transnacional. O Dr. R. Evan Ellis, no seu artigo “As atividades de reforço do Exército de Libertação Nacional (ELN) na Colômbia e na Venezuela”, detalha como uma confluência de eventos na Colômbia e na Venezuela, nos últimos cinco anos, tem capacitado o ELN a se tornar uma ameaça muito mais perigosa e intratável para ambos os países, e como, se não for confrontado, terá consequências adversas cada vez piores para a Colômbia, a Venezuela e a região.

Além disso, o Cel Joed I. Carbonell-López, da Força Aérea dos Estados Unidos, em seu artigo “Uma Estratégia para Derrotar a Insurgência Criminal no Triângulo Norte da América Central”, explica como a falta de segurança causada pelas Organizações Criminosas Transnacionais é a praga mais significativa que assola El Salvador, Guatemala e Honduras, uma região comumente conhecida como o Triângulo Norte.

Ele propõe, então, uma estratégia para o estabelecimento de uma governança eficaz e transparente; profissionalização da aplicação da lei regional; subjugação de operações de insurgência criminosa; aumento das oportunidades econômicas; e métodos para combater a demanda por narcóticos.

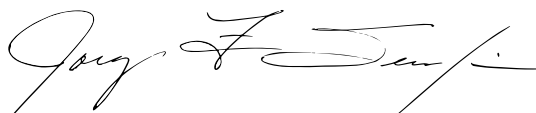
Continuamos com um artigo do Cel Andrés Leal, da Força Aérea Uruguaia, “Pela Paz”, sobre os riscos e lições aprendidas pela Força Aérea Uruguaia durante operações a serviço das Nações Unidas na República Democrática do Congo.

E, finalmente, em seu artigo “Capitão de Mar e Guerra da Marinha dos EUA, Harold B. Grow – Intrépido Pioneiro da Aviação Peruana”, a autora Perla Baca Gálvez descreve como o Capitão Harold B. Grow, da Marinha dos EUA, servindo como parte de um intercâmbio diplomático entre os EUA e o Peru, unificou a aviação militar, naval, comercial e civil durante o desenvolvimento do Corpo de Aviação do Peru (hoje a Força Aérea do Peru) nos anos 1920.

Como sempre, agradecemos seus comentários e submissões de artigos. Estamos procurando artigos especificamente nas seguintes áreas:

- Energia Dirigida
- 5G
- Computação quântica

Sinta-se à vontade para entrar em contato comigo diretamente através do meu endereço de e-mail: jorge.serafin.1@au.af.edu.



Tenente-Coronel Jorge F. Serafin, USAF, Reformado
Editor, Revista Profissional da Força Aérea dos EUA
Continente Americano

F-35 como Função Produção O-Ring versus Guerra em Mosaico

Matemáticas Simples

JÖRG SCHIMMELPFENNIG, PhD

Introdução

Em 28 de janeiro de 1986, o ônibus espacial Challenger se partiu a 7 segundos após seu lançamento, ceifando a vida de todos os sete astronautas a bordo. A Comissão Presidencial sobre o acidente do Challenger, conhecida como Relatório da Comissão Rogers, identificou a falha dos anéis de vedação de borracha nas juntas de um dos propulsores como a causa do acidente: “A falha específica foi a destruição da vedação que destina-se a evitar que gases quentes vazem através da junta durante a queima do propelente do motor do foguete.”¹ O tanque externo foi destruído, levando ao colapso do orbitador.

Tragicamente, a possibilidade de uma falha do anel de vedação já era conhecida há algum tempo, mas não foi devidamente comunicada. Embora a causa original do desastre tenha sido um projeto defeituoso, a causa imediata - anéis de vedação (*O-ring*) defeituosos que custam apenas alguns dólares - emprestou seu nome à ideia de Michael Kremer de uma função produção *O-ring*.² Em contraste com a visão clássica do *output* como uma função determinística de alguns *inputs*, a produção é vista como constituída de uma ampla gama de subsistemas independentes, todos sujeitos a falhas; o sucesso ocorre apenas se nenhum dos subsistemas falhar.

O primeiro exemplo de uma aplicação possível na área da Defesa foi a sugestão de interpretar as operações da cabine de comando de um porta-aviões como uma função produção *O-Ring*.³ Ou seja, a menos que tudo se encaixe, pode ocorrer uma falha catastrófica como o acidente do *USS Forrestal* em 29 de julho de 1967 infelizmente demonstrou. Um exemplo de sequência semelhante a um *O-Ring*, embora com outro nome, é fornecido no livro *Naval Operations Analysis*. Nele o autor afirma que para um submarino ter sucesso em destruir um submarino inimigo, ele teria primeiro que detectá-lo, então identificá-lo como o alvo correto, elaborar um plano de tiro, lançar o (s) torpedo (s), assegurar que pelo menos um torpedo faça contato com o alvo, não se deixar enganar por nenhuma armadilha, e seu detonador deve em algum momento disparar a ogiva.⁴ Esta sequência ilustra como todos os outros tipos de cadeia de destruição do alvo também podem ser

interpretados como uma função produção *O-ring*, desde a ideia geral de um ciclo OODA (**observar-orientar-decidir-agir**) até o uso de um ataque de drone para matar um terrorista individual.⁵ Também vale para cada sistema de arma individual, seja um avião de perseguição da Segunda Guerra Mundial, como o P-40 Warhawk; um tanque de guerra M1 Abrams; ou por último, mas não menos importante, o F-35 Lightning II.

F-35: O Estado da Arte da Função Produção *O-ring*

Considerado o caça mais avançado que existe, o F-35 não apenas exhibe extrema capacidade de manobra e letalidade, mas é uma plataforma que incorpora todos os subsistemas necessários para conduzir um ataque contra alvos inimigos de superfície e aéreos. Ainda assim, é uma função produção *O-ring*. Seguindo o paradigma OODA, um piloto incapaz de observar ou orientar seria incapaz de decidir, muito menos agir. Portanto, se qualquer um dos subsistemas de um F-35 for incapacitado - seja cineticamente, por meio de um ataque cibernético ou apenas por interferência - toda a plataforma se torna basicamente inútil. A matemática por trás da função produção *O-ring* elucidada o dilema.

O cenário assume que há quatro tarefas ou subsistemas necessários para completar com sucesso uma missão - como “observar”, “orientar”, “decidir” e “agir”. As probabilidades dessas tarefas serem cumpridas com sucesso são denotadas por p_1 , p_2 , p_3 e p_4 , respectivamente. A probabilidade de sucesso da missão, assumindo independência estocástica, é dada por $p_1 \cdot p_2 \cdot p_3 \cdot p_4$ e a probabilidade de falha da missão por $1 - p_1 \cdot p_2 \cdot p_3 \cdot p_4$. Para dar um exemplo numérico, mesmo se cada subsistema tiver 90 por cento de chance de fazer exatamente o que deve fazer, a probabilidade de sucesso da missão é $(0.9)^4 = 0.6561$; isto é, a missão falhará em mais de um a cada três casos. Se a taxa de sucesso do subsistema for aumentada para 95%, a probabilidade de falha cairia para $1 - (0.95)^4 = 0.1855$, mas a missão iria ainda falhar em quase um a cada cinco casos. No entanto, estaríamos enganados ao supor que aumentar a confiabilidade de um subsistema é uma maneira fácil de aliviar o problema. *Prima facie*, (à primeira vista) aumentando a confiabilidade de todos os subsistemas em 5% para aumentar a total probabilidade de sucesso em cerca de 24% - de 0,6561 a 0,8145 - parece uma boa ideia. O custo de aumentar a confiabilidade de qualquer subsistema é exponencial. Custaria menos aumentar sua probabilidade de sucesso de, digamos, 70% para 80% do que aumentá-la de 80% para 90%. E o custo adicional se torna cada vez mais proibitivo quanto mais perto se chega de 100%. Em termos da teoria da função produção *O-Ring* e denotando as funções de custo por, $C_i(p_i)$, isso é lido como $C_i' > 0$ e $C_i'' > 0$. Para ilustrar o efeito usando a forma funcional mais simples para uma função de custo compatível com $C_i(p_i) = 1 / (1 - p_i)$, se a confiabilidade de um subsistema fosse

aumentada de 70% para 80%, o custo aumentaria 50%. Aumentar a confiabilidade de 70% para 90% triplicaria o custo. Finalmente, deve ser supérfluo apontar que uma probabilidade de sucesso igual a um é impossível de se alcançar. Assim como o homem não é perfeito, não existem tecnologias disponíveis que nunca falhem.

Da superioridade dos EUA (não apenas aérea) ao antiacesso/negação de área

Ao longo da história e até a Segunda Guerra Mundial, as guerras sempre foram um jogo de números. No início da Guerra do Pacífico, o Zero era o avião de combate mais avançado. O Japão não tinha o suficiente deles, no entanto. Em contraste com seus colegas americanos, os pilotos japoneses tinham experiência em combate, mas, novamente, eram poucos. O *German Tiger* foi considerado o melhor tanque de sua época, muito superior ao americano *Sherman*. Felizmente para os Aliados, porém, havia muito mais *Shermans* do que *Tigres*.

Tudo isso está de acordo com os modelos de guerra (tática). Bradley Fiske em 1905 e Frederick Lanchester em 1916 sugeriram que, no combate naval e no combate aéreo respectivamente, dobrar a quantidade de uma força deveria ser mais importante do que dobrar sua qualidade.⁶

No entanto, desde o final da Segunda Guerra Mundial e durante as décadas da Guerra Fria, o quadro mudou à medida que os EUA colocavam uma distância cada vez maior nos avanços da tecnologia de armas em relação a seus rivais Rússia e China. O motivo simples era a economia. Assim como uma economia controlada pelo governo não poderia competir com uma economia de mercado livre, tão pouco poderia sua base industrial de defesa fazer o mesmo. A superioridade numérica russa não ajudou. A maior taxa de abate dos sistemas de armas dos EUA teria bastado para deter as forças russas. Os submarinos russos podiam ser rastreados onde quer que fossem, mas não vice-versa, e os comandantes russos sabiam disso. O bombardeio de precisão durante a Guerra do Vietnã viu o advento da capacidade “uma bomba, um alvo”. A superioridade aérea dos Estados Unidos atingiu seu apogeu durante a Operação Tempestade no Deserto. Os caças-bombardeiros *stealth* americanos podiam entrar no espaço aéreo iraquiano à vontade e, como observou o General David Deptula em 2001, “A Guerra do Golfo começou com mais alvos no plano de ataque de um dia do que o número total de alvos atingidos por toda a 8ª Força Aérea nos anos de 1942 e 1943 - mais ataques aéreos a alvos separados em 24 horas do que nunca na história da guerra.”⁷

A imagem mudou com o 11 de setembro e as guerras que se seguiram no Afeganistão e no Iraque por três razões. Em primeiro lugar, as plataformas de combate aéreo de ponta não eram mais consideradas necessárias para as operações

de contrainsurgência. Em segundo lugar, o custo de lutar em duas guerras ao mesmo tempo fez recuar outras despesas, levando a uma redução no número de F-22 e F-35. Terceiro, supôs-se implicitamente que o espaço aéreo continuaria incontestado. No entanto, tendo tido amplas oportunidades de estudar o modo de guerra americano ao longo das décadas em que as forças dos EUA reinaram supremas, a Rússia e a China - cientes de que permaneceriam incapazes de igualar os desenvolvimentos tecnológicos e os gastos militares dos EUA - escolheram um caminho totalmente diferente. Em vez de tentar recuperar o atraso, eles mudaram o jogo embarcando em respostas e estratégias doutrinárias que tornariam a superioridade das forças dos EUA inútil. Os dois países simplesmente impediriam o acesso a áreas em disputa, como o Mar Báltico ou o Mar da China Meridional, respectivamente, e/ou negaram a capacidade de ação dos EUA nessas áreas (ie., *Anti Access/Area Denial A2/AD*). Em particular, por negação de área, as operações dos EUA na área respectiva seriam impedidas ou desaceleradas na melhor das hipóteses, bloqueando efetivamente as forças americanas de perseguir o princípio fundamental da guerra tática que é, como sua Marinha coloca, “Atire efetivamente primeiro!”⁸ Qualquer tentativa de entrar no campo de batalha contestado seria recebida por uma resistência feroz e relativamente de baixo custo. O preço de um míssil antinavio chinês DF-26 “matador de porta-aviões” é uma fração de qualquer um de seus alvos pretendidos, o que tornaria as perdas americanas insustentáveis.

As perspectivas são sombrias. Jogos de guerra continuam provando que as forças chinesas, embarcando no que Jeffrey Engstrom chama de estratégia de “confronto de sistema” e conduzindo “guerra de destruição de sistema”, venceriam até mesmo os sistemas de armas mais avançados como o F-35.⁹ Os elementos básicos da “destruição do sistema” são atacar as articulações, ou nós, interrompendo o fluxo do adversário; redes de alvos e links de dados (isolando assim suas forças); mirar nos ativos de alto valor de um adversário desativando seus elementos essenciais (como *Command and Control*, *Intelligence*, *Surveillance and Reconnaissance* - C2, ISR e outros subsistemas essenciais); desabilitar a infraestrutura operacional de um adversário; e desacelerar as cadeias de destruição (*kill chains*) de um adversário. Citando o relatório final da Comissão Nacional de Estratégia de Defesa:

Se os Estados Unidos tivessem que lutar contra a Rússia em uma contingência do Báltico ou contra a China em uma guerra por Taiwan... , Os americanos poderiam enfrentar uma derrota militar decisiva. Essas duas nações possuem capacidades de ataque de precisão, defesas aéreas integradas, mísseis de cruzeiro e balísticos, ciber-guerra avançada e capacidades antissatélite, forças aéreas e navais significativas e armas nucleares - um conjunto de capacidades avançadas até então possuídas apenas pelos Estados Unidos. Os militares dos EUA enfrentariam desafios assustadores para estabelecer a superioridade aérea ou controle do mar e retomar o

território perdido no início de um conflito. Contra um inimigo equipado com capacidades avançadas de antiacesso / negação de área, o desgaste de bens de capital dos EUA - navios, aviões, tanques - pode ser enorme. O prolongado e deliberado acúmulo de força avassaladora no teatro, que tradicionalmente tem sido a marca registrada da guerra expedicionária americana, seria muito mais difícil e custoso se fosse possível. Falando francamente, os militares dos EUA podem perder a próxima guerra estado contra estado que se travar.¹⁰

Cortar o número de plataformas dos EUA - sejam elas B2, F-22 ou F-35 - certamente não ajudou; nem o fato de serem funções produção *O-ring*.

Guerra em Mosaico

“Guerra em Mosaico” é uma ideia da *Defense Advanced Research Projects Agency* (DARPA).¹¹ Com as publicações do estudo de pesquisa do Mitchell Institute de autoria do General David Deptula e Heather Penney¹² e uma versão abreviada na *Revista da Força Aérea*,¹³ a ideia entrou nas principais discussões militares.

A ideia básica da guerra em mosaico é incrivelmente direta e intuitivamente impressionante. Se seu adversário for atrás de seus sistemas - “guerra de destruição de sistema” - simplesmente desagregue seus sistemas! Em vez de colocar todos os ovos (subsistemas ou nós) na mesma cesta, ou seja, a bordo de uma única plataforma como o F-35 (função de produção de *O-ring*), use pequenas plataformas hospedando nós desagregados. Se, por exemplo, sua força original consistir em quatro F-35, opte por quatro pequenas plataformas hospedando apenas um nó em cada cadeia de destruição. Se o caso for observação, opte por quatro pequenas plataformas que hospedam apenas um nó da cadeia de destruição. E assim por diante. E certifique-se de que cada pequena plataforma pode se comunicar de forma independente com todas as outras plataformas. Se apenas uma pequena plataforma fosse desativada não haveria nenhum dano, pois as três plataformas restantes hospedando o mesmo subsistema ou nó assumiriam o controle. Em contraste, desabilitar um subsistema ou nó do F-35 tornaria a aeronave ineficaz. Se cada F-35 levasse apenas um golpe, não haveria mais nenhuma cadeia de destruição. Por outro lado, tornar inoperável uma rede de cadeia de destruição desagregada exigiria a desativação não apenas de quatro plataformas pequenas, mas de quatro plataformas idênticas (ou seja, todas aquelas que hospedam o mesmo nó). Embora o efeito desta estratégia seja óbvio, a probabilidade de sucesso da missão deve aumentar com a guerra em mosaico mas não sua magnitude.

Alguma Matemática da Guerra em Mosaico

Para ilustrar a extensão dos benefícios esperados ao mudar para a guerra em mosaico, considere uma cadeia de destruição do F-35 consistindo de k nós (usando

a imagem de ciclo OODA, k seria igual a quatro) e tendo uma formação de n navios. Suponha que para a missão ser bem-sucedida, seria suficiente se apenas um navio passasse e fizesse a destruição. Então, usando a mesma notação da seção do F-35, a probabilidade de um F-35 individual passar seria $p_1 \cdot p_2 \cdot \dots \cdot p_k$ e a probabilidade de falhar ou ter que abortar, correspondentemente, $1 - p_1 \cdot p_2 \cdot \dots \cdot p_k$. Com a independência estocástica, o cenário mais provável, a probabilidade de todos os n navios falharem seria $(1 - p_1 \cdot p_2 \cdot \dots \cdot p_k)^n$. Portanto, a probabilidade de completar com sucesso uma missão ao usar n F-35 (ou seja, ter pelo menos um navio sobrevivendo para entregar o abate) é

$$(1) \text{ probabilidade (sucesso|F-35s)} = 1 - (1 - p_1 \cdot p_2 \cdot \dots \cdot p_k)^n.$$

Alternativamente, suponha que em vez de ter todos os k nós hospedados por uma plataforma (F-35), k pequenas subplataformas são usadas para cada F-35, cada uma das quais sendo responsável por apenas um dos k nós. Então, qualquer um dos k nós ficaria comprometido apenas se todas as suas respectivas n subplataformas fossem destruídas ou tornadas ineficazes por outros meios. Para isolar o efeito da guerra em mosaico, todos p_1 até p_k são considerados inalterados (provavelmente pelo menos algumas dessas probabilidades aumentariam, já que as subplataformas deveriam ser mais difíceis de serem detectadas por serem menores, algumas subplataformas também poderiam estar não tripuladas, aumentando sua manobrabilidade). Então, como a probabilidade do nó i falhar é igual a $(1 - p_i)^n$, a probabilidade do nó i sobreviver é $1 - (1 - p_i)^n$, e a probabilidade de todos os nós sobreviverem e do sucesso na missão, portanto, é

$$(2) \text{ probabilidade (sucesso|guerra em mosaico)} = (1 - (1 - p_1)^n) \cdot (1 - (1 - p_2)^n) \cdot \dots \cdot (1 - (1 - p_k)^n).$$

A diferença entre (2) e (1) aumenta as chances de sucesso da missão devido à mudança para a guerra em mosaico.

Para ver a magnitude da influência da Guerra em Mosaico, suponha que todos p_i sejam idênticos, doravante denotado por $p := p_1 = p_2 = \dots = p_k$.¹⁴ Então (1) e (2), respectivamente, podem ser simplificados para

$$(1a) \text{ probabilidade (sucesso|F-35s)} = 1 - (1 - p^k)^n \text{ e (2) torna-se}$$

$$(2a) \text{ probabilidade (sucesso|guerra em mosaico)} = (1 - (1 - p)^n)^k.$$

Esta fórmula permite avaliar o resultado de diferentes cenários por meio de uma simples calculadora de bolso.

É óbvio que para qualquer missão de um navio não pode haver um efeito de guerra em mosaico. Portanto, assumo $n = 2$ (ou seja, uma missão de dois navios) e $k = 4$ (OODA). Com $p = 0,9$, (1a) dá 0,88173279, enquanto (2a) dá 0,96059601 (ou seja, mudar para a guerra em mosaico melhoraria as chances de sucesso da missão em cerca de 7,9%). No entanto, como uma probabilidade de sucesso da missão F-35 de cerca de 88% ainda soa muito boa e não está exatamente de acordo

com “os militares dos EUA podem perder a próxima guerra estado-contra-estado que lutam”,¹⁵ se usarmos $p = 0,7$ em vez disso, (1a) produziria 0,42255199 – agora a missão falharia com mais frequência do que o contrário - enquanto (2a) daria 0,68574961, i.e., Guerra em Mosaico aumentaria a chance de vitória em cerca de 26,3 pontos percentuais e aumentaria acima do nível de dois em três.¹⁶

As fórmulas (1a) e (2a) podem ser usadas para avaliar facilmente os resultados de outros cenários brincando com k , n e p (ou seja, se é uma mudança no número de subsistemas ou nós, o número de plataformas, ou confiabilidade dos subsistemas). Os resultados permanecem verdadeiros: a guerra em mosaico sempre aumentará as chances de sucesso da missão e, quanto mais chances de sucesso na missão do F-35, maiores serão os benefícios a serem obtidos.

Resumo

Este artigo nunca teve a intenção de provar a validade do conceito de guerra em mosaico. Particularmente, ele nem mesmo tentou abordar questões tecnológicas ou doutrinárias, como o perigo de comunicações entre subplataformas serem comprometidas (falha de missão seria óbvia; por outro lado, se um F-35 ficasse isolado, ele ainda poderia tentar continuar). Nem abordou quanto tempo levaria para desenvolver subplataformas e colocá-las em serviço (o conflito no Mar da China Meridional pode esquentar em breve); o tempo que leva para conceber uma nova doutrina (enquanto o comandante em campo não estiver convencido, tudo será em vão); ou a compatibilidade da guerra aérea “tradicional” (ou seja, confiar em sistemas de armas de função de produção de *O-rings* altamente sofisticados, mas mais vulneráveis) e aplicar guerra em mosaico (eles podem ser executados em paralelo?).

Dito isso, para qualquer ideia nova viver, a palavra deve se espalhar, a história, incluindo todas as facetas, deve ser divulgada. Este artigo se concentra na provável magnitude do efeito da guerra em mosaico no sucesso da missão. Usando um argumento matemático não exatamente científico, o artigo sugere que essa abordagem pode, na maioria das vezes, melhorar substancialmente as chances de sucesso da missão em cenários onde as abordagens tradicionais estão fadadas ao fracasso. Considerando que os sistemas de guerra em mosaico podem ser muito mais baratos do que os sistemas de armas de plataforma única em uso hoje, a guerra em mosaico pode começar a parecer cada vez mais atraente. □

Notas

1. Gene Rochlin, Todd La Porte, and Karlene Roberts, “The Self-Designing High-Reliability Organization: Aircraft Carrier Flight Operations at Sea”, *Naval War College Review* 40, no. 4 (1987): 76–90.
2. Michael Kremer, “The O-Ring Theory of Economic Development,” *Quarterly Journal of Economics* 108, no. 3 (August 1993): 551–75.
3. Gene Rochlin, Todd La Porte, and Karlene Roberts, “The Self-Designing High-Reliability Organization: Aircraft Carrier Flight Operations at Sea”, *Naval War College Review* 40, no. 4 (1987): 76–90.
4. Daniel H. Wagner, W. Charles Mylander, and Thomas J. Sanders, eds., *Naval Operations Analysis* (Annapolis, MD: Naval Institute Press, 1999).
5. A própria essência do conceito é transportada para outros modelos não estocásticos, como Driver e DeFeyter, onde «inteligência», «recursos» e «estruturas de oportunidades políticas» são «multiplicadas, em oposição a somadas, para refletir que todos os componentes são necessários» para ter uma chance de vencer em uma guerra não convencional. William “Dave” Driver and Bruce E. DeFeyter, *The Theory of Unconventional Warfare: Win, Lose, and Draw* (Monterey, CA: Naval Postgraduate School, 2008).
6. Bradley A. Fiske, American Naval Policy, *Proceedings of the United States Institute* 31 (Janeiro 1905): 1–80; Frederick W. Lanchester, *Aircraft in Warfare: The Dawn of the Fourth Arm* (London: Constable, 1916). Embora o modelo de Lanchester fosse sobre combate aéreo, sem que ele soubesse de um artigo escrito por Jehu Chase em 1902 que, como tenente do Naval War College, foi um precursor na descrição da guerra naval. A matemática era a mesma, mas Chase, em contraste com Lanchester e Fiske, tinha até levado em conta o poder de permanência, ou seja, as características defensivas. Usando seu modelo, Chase em particular apontou as vantagens das táticas de isolar as forças inimigas. Foi esta recomendação que imediatamente levou à classificação do artigo. Não foi desclassificado até 1972. Ver Jehu V. Chase, “A Mathematical Investigation of the Effect and Superiority of Force in Combats on the Sea” (artigo não publicado, Naval War College Archives, Newport, RI, RG 8, Box 109, XTAV [1902]).
7. David A. Deptula, *Effects-Based Operations: Change in the Nature of Warfare* (Arlington, VA: Aerospace Education Foundation, 2001).
8. See Wayne P. Hughes, *Fleet Tactics and Coastal Combat*, 2nd ed. (Annapolis, MD: Naval Institute Press, 2000).
9. Jeffrey Engstrom, *Systems Confrontation and System Destruction Warfare: How the Chinese People’s Liberation Army Seeks to Wage Modern Warfare* (Santa Monica, CA: The RAND Corporation, 2018).
10. Eric Edelman and Gary Roughead, *Providing for the Common Defense: The Assessment and Recommendations of the National Defense Strategy Commission* (Washington, DC: United States Institute of Peace, 2018): 14.
11. DARPA, *Strategic Technology Office Outlines Vision for Mosaic Warfare*, (DARPA, August 4, 2017, <https://www.darpa.mil/news-events/2017-08-04>).
12. David Deptula and Heather Penney, *Restoring America’s Military Competitiveness: Mosaic Warfare* (Arlington VA: The Mitchell Institute for Aerospace Studies, 2019).
13. David Deptula and Heather Penney, “Mosaic Warfare”, *Air Force Magazine* 102, no. 11 (2019): 51–55.

Jörg

14. Se as funções de custo dos subsistemas forem idênticas, $p_1 = p_2 = \dots = p_k$ seria a solução de minimização de custos/maximização de sucesso de qualquer maneira.

15. Edelman and Roughead, *Providing for the Common Defense*. See previously cited quote in the section on anti-access/area denial.

16. Deve-se notar, porém, que se for reduzido ainda mais, o ganho, embora sempre sendo positivo, acabará por se tornar menor novamente.



Jörg Schimmelpfennig, PhD

É professor emérito de microeconomia teórica e aplicada na Ruhr University, Bochum, Alemanha. Suas principais áreas de pesquisa são regulação econômica, economia ferroviária, economia de defesa e estratégia e tática. Ele é um colaborador regular em conferências internacionais e publicou nas principais revistas acadêmicas. Ele é membro, entre outros, do Royal United Services Institute, do Institute for Defense and Government Advancement, do U.S. Naval Institute, da Naval Historical Foundation, da Army Historical Foundation, da Air Force Association e da Army Records Society. Atuou como consultor para instituições e empresas renomadas, bem como autoridades regulatórias. Também é um colaborador e revisor de artes. Schimmelpfennig estudou matemática, física e economia na Universidade de Bielefeld, Alemanha, e obteve seu doutorado em economia na Universidade de Osnabrück, Alemanha.

Inovação da Estratégia Militar

Inovando com o apoio da Ferramenta Estratégica Moderna: Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças (FOFA) +1

CARLOS A. SEGURA VILLARREAL

O desenvolvimento tecnológico que vivenciamos nas últimas décadas tem repercutido de forma significativa na disponibilidade ou acesso à informação. Esse “bombardeio de informação” tem distorcido a forma como interpretamos ideias ou conceitos.

Esse artigo tem como objetivo esclarecer os termos referentes à inovação e estratégia, bem como apoiar a inovação da estratégia militar através do uso da ferramenta estratégica moderna: Análise FOFA +1.

O artigo está dividido em três seções: a primeira aborda aspectos relacionados ao contexto da inovação, a segunda esclarece aspectos relevantes do contexto da estratégia e a terceira expõe a ferramenta estratégica FOFA +1, por meio da qual a inovação das estratégias militares será facilitada.

As conclusões apontam para uma visão clara do que é a inovação na estratégia militar e alguns elementos que devem ser levados em consideração pelos tomadores de decisões estratégicas.

Atualidade

Atualmente, temos a facilidade de acessar múltiplas fontes de informação, porém, ter tanto acesso nos faz, muitas vezes, duvidar das interpretações feitas por alguns autores e até mesmo daquilo em que nós mesmos acreditamos. Um exemplo disso são os termos inovação e estratégia, que serão discutidos mais adiante.

Nos últimos anos, nos deparamos com a tarefa de observar a forma como muitos profissionais, com ou sem experiência, interpretam os conceitos de inovação e estratégia, e pudemos ver que eles não têm uma ideia clara e concisa desses termos.

É precisamente essa situação que interfere no sucesso ou no fracasso de uma inovação estratégica. Neste ponto, é necessário deixar claro que não estamos falando apenas de inovações estratégicas em empresas civis, mas também nas unidades militares.

Sem dúvida, é extremamente importante entender claramente o que está envolvido nos termos inovação e estratégia, uma vez que, a partir deste ponto, será possível entender a forma de inovar a estratégia para ser desenvolvida em sua unidade militar.

Sob qualquer ponto de vista, em tudo que se relaciona ao processo de inovação estratégica, é importante ter uma ideia que busque uma relação ganha-ganha para todas as partes envolvidas. A respeito dessa ideologia de “ganha-ganha”, o Dr. Stephen Covey menciona que:

Ganhar/ganhar significa que os acordos ou soluções são mutuamente benéficos, mutuamente satisfatórios. Ganhar/ganhar vê a vida como um cenário cooperativo, não competitivo. A maioria das pessoas tendem a pensar em termos de dicotomias: forte ou fraco, rude ou amável, ganhar ou perder. Mas esse tipo de pensamento é fundamentalmente falho. Ele se baseia no poder e na posição, não em princípios.¹

Não se esqueça que muitas pessoas interagem no processo de inovação estratégica. Devemos entender que quando estamos desenvolvendo nosso processo de inovação estratégica, temos que ser capazes de planejar de maneira efetiva porque, como dizem Jones & George, “planejar é o processo que os gerentes usam para identificar e selecionar as metas e atividades apropriadas para uma organização”.² Se não planejamos de forma efetiva, será complicado atingir os objetivos propostos.

Os estrategistas ou gerentes de estratégia também se apoiam no planejamento efetivo para visualizar o ambiente de maneira mais fácil, pois quando falamos de inovação estratégica, é sempre necessário estar um passo à frente dos concorrentes ou inimigos.

Em relação a este último, Mintzberg também comenta que:

Os artesãos têm que se treinar para ver, para captar coisas que outras pessoas não percebem. O mesmo vale para os gerentes de estratégia. Aqueles que têm uma espécie de visão periférica são mais capazes de detectar e tirar proveito dos eventos à medida que estes vão acontecendo.³

Como mencionado anteriormente, este artigo tenta esclarecer o conceito de inovação e estratégia para que seja possível, aos responsáveis pelo desenvolvimento do plano estratégico, estabelecer planos mais inovadores. Planos que podem ser desenvolvidos mais facilmente através de ferramentas modernas e simples.

Esperamos realmente que, com as conclusões, se possa refletir sobre a importância de desenvolver estratégias militares inovadoras. Estratégias que, apoiadas no uso de ferramentas eficientes e eficazes, possam ajudar a alcançar uma vantagem competitiva na área onde se desenvolvem as atividades militares.

Ao longo desse processo, é essencial nunca ignorar o papel que a liderança estratégica vem a desempenhar, pois essa “é a capacidade do diretor-presidente e do resto da cúpula administrativa de comunicar aos seus subordinados uma visão convincente do que eles querem alcançar”.⁴

Sem uma boa comunicação e liderança, por mais bem intencionada que seja, a inovação em estratégia militar não poderá ser alcançada com sucesso.

Antecedentes

No dia a dia, é difícil prestar atenção aos detalhes operacionais. Muitos profissionais civis e militares reclamam das distrações que sofrem durante a execução de suas tarefas, sentem-se sobrecarregados e tentam executar suas ações de tal forma que seja possível realizar o que lhes é confiado e o que é realmente importante.

No mundo globalizado e altamente tecnológico em que vivemos, prestamos cada vez menos atenção aos processos operacionais que acontecem em nossos locais de trabalho. Vai-se avançando por reação ao meio e não por um planejamento previamente estruturado. Essa corrida diária nos distancia dos conceitos-chave e das ações concretas que poderíamos executar para inovar processos e assim estabelecer estratégias claras e bem fundamentadas.

A alta direção ou oficiais militares, como os queira chamar, devem se preocupar em ter claro o que está envolvido em cada conceito e quais ferramentas podem ser usadas para a implementação de estratégias inovadoras; estratégias que repercutam uma vantagem competitiva no campo em que desenvolvem suas atividades.

Dado o anteriormente exposto, vemos a necessidade de esclarecer os termos relacionados à inovação e à estratégia e de como pode ser possível inovar os processos estratégicos militares através de ferramentas simples e modernas, como a Análise FOFA +1. Os leitores, ao lerem este artigo, terão uma melhor compreensão dos conceitos citados anteriormente; também poderão ter uma visão clara dos processos, tarefas ou atividades nas quais possam aplicar a inovação.

Até agora, talvez muitos não tenham visualizado o processo de inovação em áreas fora da tecnologia, tendo estado à margem da inovação, vendo-a como algo estranho ao seu ambiente.

Ainda que pareça mentira, ao falar com estrategistas hoje, muitos carecem da capacidade de visualizar, de forma concreta, os campos de aplicação, dentro dos quais, os processos de melhoria que se destinam a alcançar a inovação estratégica possam ser executados dentro de suas unidades militares.

Muitos desses diretores ou oficiais militares, como queira identificá-los, em muitos casos, também não têm a capacidade de canalizar informações que lhes permitam estruturar problemas e gerar ideias, a partir de uma ferramenta como a Análise FOFA + 1.

Por essa razão, é necessário contribuir com literatura que permita esclarecer da melhor forma, onde e como se pode inovar, e também, que tipo de ferramenta usar para coletar informações valiosas que contribuam para uma estruturação estraté-

gica mais em linha com os processos de melhoria contínua que nos conduzirão a uma inovação constante.

O contexto da Inovação

Geralmente, quando falamos em inovação, a primeira coisa que vem à mente é a inovação de produtos em nível tecnológico e esquecemos que a inovação não é só isso. Segundo a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Escritório de Estatística da União Europeia (EUROSTAT), os tipos de inovação que podemos identificar são: “Inovações de Produto, Inovações de Processo, Inovações Organizacionais e Inovações de Marketing”.⁵

Como se pode ver, a inovação não pode ser abordada apenas em termos de tecnologia de produtos, ou como uma questão isolada das empresas civis. Pelo contrário, também devemos ter em mente que as operações militares podem e devem estar sujeitas à inovação.

É indispensável alocar recursos para inovar, em termos de operações militares (processo, organização e marketing), uma vez que as inovações por si só, nesse nível, “não constituem apenas um fator de apoio à inovação de produtos e processos; elas também podem influenciar consideravelmente o desempenho das empresas.”⁶

Tenha em mente que o conceito de empresa pode ser vinculado ao conceito de unidade militar, já que, nesta última, como na primeira, é necessário: planejar, organizar, dirigir e controlar toda e qualquer ação a ser executada. Por outro lado, atualmente, podemos observar que:

A globalização tem gerado, nas empresas, aumentos significativos no acesso à informação e a novos mercados. Isso tem estimulado uma crescente competição internacional e novas formas de organização com o fim de gerenciar as cadeias de fornecimento globais. (...) o conhecimento está sendo cada vez mais visto como um dos principais determinantes do crescimento econômico e da inovação.⁷

Essa globalização, mencionada acima, fez com que os atores do ambiente econômico tivessem maiores facilidades para apreciar as diferenças nas qualidades dos produtos e serviços não apenas em nível local, mas também em nível internacional. Isso tem forçado as empresas a inovar a cada dia de uma maneira mais eficiente.

Isso posto, podemos ter uma imagem mais clara da situação em muitas unidades militares. A competitividade, que aumenta dia a dia entre as empresas que desenvolvem equipamentos militares, impulsiona a necessidade de inovar em diferentes aspectos que, direta ou indiretamente, também têm impacto nos processos ou métodos militares utilizados atualmente. Lembre-se que quando há avanço

tecnológico, também há a necessidade de inovar os processos ou métodos de trabalho e de estratégia.

Embora seja verdade que “as decisões nas organizações japonesas envolvam um número significativo de funcionários e gerentes, e alcançar um consenso tão amplo é, por definição, um processo lento e laborioso”⁸, os japoneses têm sido capazes de inovar de diversas maneiras e, por essa razão, a inovação também deve ser possível nas nossas unidades militares na América, uma vez que a sua estrutura para a tomada de decisões é mais rápida.

A ação de inovar não é apenas para fazer coisas diferentes e melhores. Também é necessário ser capaz de visualizar que “a expansão da atividade inovadora nas economias afeta cada vez mais a distribuição regional da renda.”⁹ A atividade militar também deve ser vista como um instrumento que tem a capacidade de alterar a ordem econômica de uma região.

Da mesma forma que as empresas civis, as forças militares de hoje devem ser capazes de inovar para se diferenciarem, lembrando que “diferenciação significa ir pelo caminho da exclusividade absoluta, construindo dimensões únicas no setor industrial.”¹⁰

A mudança deve ser ágil e rápida porque “para apenas manter a sua posição relativa, uma empresa deve avançar através de crescimento e de mudança contínuas. Para melhorar a sua posição, a empresa deve crescer e mudar pelo menos duas vezes mais rápido do que isso.”¹¹

Em nossa vida pessoal e profissional, devemos aplicar constantemente o *Kaizen*, palavra japonesa que significa melhorar continuamente. Essa melhoria contínua nos levará a buscar a excelência nas atividades que realizamos e nos conduzirá, direta ou indiretamente, à inovação contínua. Claro que, de acordo com o que Humberto Serna nos menciona, em todo esse processo:

(...) se requer uma administração comprometida, que não tenha medo de mudanças e motive a participação dos membros da empresa na realização dos objetivos e metas propostos. Deve ser uma administração muito segura da direção que dá à empresa.¹²

Como colaboradores militares ou força militar como um todo, devemos estar sempre em constante busca da vantagem competitiva através da inovação, pois, como este autor menciona em seu livro “O processo de um estrategista”, a “vantagem competitiva é aquela que, por uma razão ou outra, nos torna únicos no mercado, com características que não são tão fáceis de serem igualadas por nossos concorrentes”.¹³ Entendendo o “mercado” como o espaço militar onde as atividades são desenvolvidas e os “concorrentes” como os adversários ou inimigos.

Mas agora, com tudo o que acabamos de ler, em que aspectos as forças militares poderiam inovar? Sun Tsu, em seu livro “A Arte da Guerra”, menciona que há cinco fatores fundamentais a serem avaliados na guerra. Esses cinco fatores são: a doutrina, o clima, o terreno, o comando e a disciplina.¹⁴ Cada um desses cinco elementos está sujeito à inovação estratégica pela simples razão de que existem processos, ferramentas ou equipamentos tecnológicos em cada um deles que poderiam ser melhorados.

Assim, poderíamos inovar os incentivos motivacionais para nos permitir doutrinar melhor as nossas tropas (doutrina); poderíamos inovar equipamentos, máquinas ou outras ferramentas utilizadas em terrenos complexos (terreno), facilitando assim as estratégias de ataque; poderíamos inovar estratégias que nos ajudem a executar operações militares em condições climáticas adversas (clima) aos nossos inimigos, mas benéficas a nós, devido à inovação feita em nosso processo, ferramenta ou equipamento, entre outros exemplos. De maneira concreta, podemos interpretar a inovação como a melhoria que aplicamos em nosso processo, ferramenta, equipamento, ou algum outro elemento.

O Contexto da Estratégia

Antes de prosseguir, é importante que fique claro o que é a estratégia em si. Para começar, a Real Academia Espanhola nos apresenta a seguinte definição de estratégia: “arte de dirigir operações militares”.¹⁵ Entendendo que “Arte”, de acordo com a Real Academia Espanhola (2019b), é a “capacidade ou habilidade de fazer algo”.¹⁶ Então, sob a premissa anterior e por meio da integração dos conceitos, diríamos que estratégia é a capacidade ou habilidade de dirigir as operações militares.

Continuando com a análise dessas definições, poderíamos indicar que estratégia é a capacidade ou habilidade de dirigir as ações que buscam alcançar um objetivo claramente proposto através do elemento surpresa contra sua concorrência. Agora sim, está tudo começando a fazer mais sentido, não é mesmo?

Continuando com mais definições, Mintzberg, por sua vez, menciona que as estratégias são “planos para o futuro e padrões do passado”.¹⁷ Em outras palavras, aprender com nossas experiências passadas a fim de planejar nossa nova ação no futuro. O que podemos tirar disso é que aprender com nossas experiências nos ajudará positivamente no crescimento do nosso ambiente, incluindo, naturalmente, nossas ações militares. Em relação a este último, Alfred Chandler comenta que:

O crescimento estratégico resultou de uma conscientização das oportunidades e necessidades, criadas pela mudança da população, renda e tecnologia, para utilizar os recursos existentes ou em expansão de forma mais lucrativa. Uma nova estra-

tégia exigiria uma estrutura nova ou, pelo menos, remodelada para que a empresa ampliada fosse operada eficientemente.¹⁸

Sob este conceito de “empresa ampliada”, podemos entender claramente como sinônimo de unidade militar que requer que suas atividades sejam inovadas de forma estratégica e eficiente.

Por outro lado, Ohmae Kenichi explica que a estratégia “(...) é alcançar as condições mais favoráveis para si mesmo, julgando precisamente o momento certo para atacar ou recuar e sempre avaliando corretamente os limites do compromisso”.¹⁹ Poderíamos interpretar isso como a capacidade ou habilidade de analisar muito bem os fatores internos e externos da unidade militar para atacar nossos concorrentes ou inimigos por meio do elemento “SURPRESA”, conseguindo assim, uma vantagem competitiva em nossa zona de guerra. Agora, tendo analisado essas definições, podemos dizer que, do nosso ponto de vista:

Estratégia é a habilidade de analisar muito bem os fatores internos e externos da força militar ou do departamento operacional, com a intenção de direcionar ações concretas que busquem alcançar um objetivo claramente estabelecido. Ao adicionar o elemento surpresa contra a concorrência, alcança-se assim, uma vantagem competitiva na zona de guerra em que se atua.²⁰

Em resumo, pode-se dizer que: “Estratégia é a ação de surpreender, confundir ou enganar os nossos concorrentes com a ajuda de informações que temos, com a intenção de atingir um objetivo”.²¹

Tendo esclarecido melhor o termo estratégia, passemos à terceira seção deste artigo.

Ferramenta Estratégica Moderna FOFA +1

Agora, tendo nos colocado em contexto e tendo uma melhor compreensão do que são inovação e estratégia, que ferramenta poderia nos ajudar a melhor estruturar a nossa forma de inovar estrategicamente?

É neste ponto que podemos fazer uso de uma ferramenta muito comum em empresas civis, a Análise FOFA, que foi inovada, tornando-se assim a Análise FOFA+1.

Com essa ferramenta, levaremos em consideração as crises que as forças militares enfrentam e como os concorrentes, ou inimigos, reagirão à forma como aproveitamos nossas oportunidades. Tenha também em mente que, embora seja verdade que as forças façam parte de nosso ambiente interno, os outros três componentes, as ameaças, as fraquezas e as oportunidades, podem ser encontrados tanto no ambiente interno quanto externo de nossa unidade militar. Vale notar que quando temos ameaças e fraquezas em ambos os ambientes (interno e externo), nossa unidade militar estará em crise.

Na figura seguinte, apresentamos tal ferramenta:



Figura. Análise FOFA + 1

Fonte: Autor²²

Como pode ser facilmente visto, os quatro componentes principais da Análise FOFA original (Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças) permanecem constantes, no entanto, o foco varia um pouco em nossa ferramenta aprimorada.

Em primeiro lugar, expomos as forças que nos permitirão enfrentar as ameaças e fraquezas do nosso ambiente através das nossas habilidades ou capacidades atuais. Além disso, é a partir dessas forças que poderemos aproveitar as oportunidades. Por exemplo, se não tivermos a força da capacidade organizacional ou habilidade para a doutrinação, nossa unidade militar não será capaz de aproveitar as oportunidades do ambiente interno e externo. Portanto, há uma seta de mão dupla entre as forças e as oportunidades; assim, se tivermos forças, podemos aproveitar as oportunidades. Se a nossa unidade militar não contar com forças de alto impacto, não importa quantas oportunidades surjam no ambiente, é muito provável que elas não poderão ser aproveitadas.

Continuando com a explicação dessa ferramenta, você pode ver a área cinza que indica crise. O que ela representa é que toda unidade militar estará em crise sempre que houver ameaças e fraquezas em seu ambiente interno e externo.

Deve-se levar em consideração que, de toda ameaça e fraqueza, sempre surgirão oportunidades, que devem ser sempre avaliadas em relação aos pontos fortes de sua unidade militar, podendo assim ser realistas com as ações que realmente possam ser aproveitadas.

Mencionamos isso porque se, por exemplo, surgir uma oportunidade específica, mas se os recursos necessários não estiverem presentes, essa oportunidade não é realista. Tenha em mente que devemos aprender a concentrar nossos esforços nas

oportunidades que podemos realmente aproveitar, com base em nossos pontos fortes atuais.

Logo, o nome dessa ferramenta é Análise FOFA +1 e o que o “+1” representa é a análise extra correspondente à Análise de Reação; análise que visa projetar a forma pela qual nossos concorrentes ou inimigos reagirão às oportunidades exploradas pela nossa unidade militar.

Com o acima exposto, o objetivo é ser capaz de formular estratégias inovadoras que sejam mais duradouras e eficazes. Não faz o menor sentido se formulamos estratégias que, quando executadas, nossos inimigos possam imediatamente igualá-las ou neutralizá-las.

Lembre-se de que o que devemos buscar a todo momento é enganar ou confundir a nossa concorrência ou os nossos inimigos para que tenhamos uma importante vantagem competitiva no que desenvolvemos.

No momento em que nossos inimigos entendam a nossa estratégia e contra-ataquem, devemos imediatamente reavaliar o nosso ambiente interno e externo usando a Análise FOFA +1.

Em resumo, com essa ferramenta devemos primeiro definir muito bem as nossas forças atuais e depois avaliar nossa possível zona de crise, que seriam nossas ameaças e fraquezas. Tendo identificado e avaliado nossas ameaças e fraquezas, são estabelecidas as oportunidades disponíveis para a nossa força militar.

Uma vez identificadas as oportunidades, verifica-se quais delas podem ser aproveitadas de acordo com as forças das mesmas. Ao concluir essa atividade - projeta-se de que maneira os inimigos poderiam reagir às oportunidades que a nossa força militar aproveitará +1, ajustando assim a nossa estratégia estruturada (daí a seta de mão dupla “oportunidades +1”).

Conclusão

A inovação da estratégia militar nos permitirá desenvolver métodos ou processos mais eficientes e eficazes, que nos ajudarão a nos diferenciar de nossos concorrentes ou inimigos, obtendo assim uma vantagem competitiva na zona de guerra.

Com o exercício de executar a Análise FOFA +1, será muito mais fácil identificar os pontos que poderiam ser inovados. Aspectos que contribuirão direta ou indiretamente para uma melhor alocação dos recursos disponíveis para a nossa força militar.

Além disso, essa ferramenta nos ajudará a visualizar como o nosso inimigo poderá contra-atacar as oportunidades que a nossa unidade militar pretende aproveitar.

Tem que se levar em consideração que o acima mencionado vai além do planejamento comum, lembre-se de que “estrategiar é um processo fascinante, envol-

vendo mais do que um simples conjunto de receitas chamado planejamento, com o qual normalmente está associado.”²³

Por último, os responsáveis pela inovação estratégica militar devem considerar como ingredientes para a inovação aspectos como: a objetividade, a liderança, a comunicação, a humildade, o trabalho em equipe, a disciplina e a capacidade de saber como motivar sua força militar.

É sempre importante ter em mente que cada cabeça é um mundo, todos nós interpretamos a mesma situação de maneiras diferentes, por essa razão, é importante saber como se comunicar efetivamente.

Em relação ao acima exposto, Covey nos lembra que:

Todos nós tendemos a pensar que vemos as coisas como elas são, que somos objetivos. Mas não é bem assim. Nós vemos o mundo, não como ele é, mas como somos ou como fomos condicionados a vê-lo. Quando abrimos a boca para descrever o que vemos, estamos na verdade descrevendo a nós mesmos, as nossas percepções, os nossos paradigmas.²⁴

Devemos saber interpretar as informações disponíveis e como dialogar eficientemente entre nossos colegas em nossa equipe de trabalho. □

Notas

1. Covey, Stephen. Os 7 hábitos de pessoas altamente eficazes: a revolução ética na vida cotidiana e na empresa. Buenos Aires, Argentina: Paidós Plural. 2003. P. 129.

2. Jones, G. & George, J. Administração contemporânea. Sexta edição. México: McGraw Hill. 2009. p. 263.

3. Mintzberg, Henry. Mintzberg e a gerência. Madri, Espanha: Edições Díaz de Santos. 1989. p. 46.

4. Jones, G. & George, J. Administração contemporânea. Sexta edição. México: McGraw Hill. 2009. p. 272.

5. Organização para a cooperação econômica e o desenvolvimento (OCDE) e o Escritório de estatística da União Europeia (EUROSTAT). Manual de Oslo: Guia para a Coleta e Interpretação de Dados sobre Inovação. Terceira Edição. 2005. P. 23. Recuperado de: <http://www.itq.edu.mx/convocatorias/manualdeoslo.pdf>.

6. Organização para a cooperação econômica e o desenvolvimento (OCDE) e o Escritório de estatística da União Europeia (EUROSTAT). 2005. P. 18.

7. Organização para a cooperação econômica e o desenvolvimento (OCDE) e o Escritório de estatística da União Europeia (EUROSTAT). 2005. P. 16.

8. Fernández de Castro, A., Calvo, J., & Navarrete, P. Wa. Chaves da cultura corporativa japonesa. Barcelona, Espanha: Editorial Virtuts Angulo. 2018. P. 35.

9. Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI). Informe mundial sobre a propriedade intelectual 2019. A geografia da inovação: núcleos locais, redes mundiais. 2019. P. 5 Recuperado de: https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/es/wipo_pub_944_2019.pdf.

10. Pulgarín, S. & Rivera, H. As ferramentas estratégicas: um apoio ao processo de tomada de decisões gerenciais. *Criterio Libre*, Vol. 10 (16). 2012. P. 97.
11. Ansoff, I. *Estratégias para Diversificação*. Estados Unidos da América: Revisão de Negócios da Harvard. 1957. P. 113.
12. Serna, Humberto. *Gerência estratégica: teoria-metodologia, alinhamento, implementação e mapas estratégicos. Índices de gestão. Décima edição*. Bogotá, Colômbia: 3R Editores. 2008. p. 216.
13. Segura, Carlos. *O processo de um estrategista. Menos gerentes e mais estrategistas*. Japão: KUMIAY Internacional, Co. Ltd. 2020. p. 50.
14. Tzu, Sun. (s.f.). *A Arte da Guerra*. DOI: 9781542647601.
15. Real Academia Espanhola. *Conceito de Estratégia*. 2019. Recuperado de: <https://dle.rae.es/estrategia?m=form>.
16. Real Academia Espanhola. *Conceito de Arte*. 2019. Recuperado de: <https://dle.rae.es/artes?m=form>.
17. Mintzberg, Henry. *Mintzberg e a gerência*. Madri, Espanha: Edições Díaz de Santos. 1989. p. 30.
18. Chandler, Alfred. *Estratégia e Estrutura: Capítulos na História do Empreendimento Industrial*. Estados Unidos da América: Massachusetts Institute of Technology Press. 1962. P. 15.
19. Kenichi, Ohmae. *A Mente do Estrategista*. Estados Unidos da América: Mc Graw Hill. 1982. P. 13.
20. Segura, Carlos. *O processo de um estrategista. Menos gerentes e mais estrategistas*. Japão: KUMIAY Internacional, Co. Ltd. 2020. p. 24.
21. Ibid.
22. Segura, Carlos. *O processo de um estrategista. Menos gerentes e mais estrategistas*. Japão: KUMIAY Internacional, Co. Ltd. 2020. p. 285.
23. Mintzberg, Henry. *Mintzberg e a gerência*. Madri, Espanha: Edições Díaz de Santos. 1989. p. 27.
24. Covey, Stephen. *Os 7 hábitos de pessoas altamente eficazes: a revolução ética na vida cotidiana e na empresa*. Buenos Aires, Argentina: Paidós Plural. 2003. P. 18.



Carlos A. Segura Villarreal

Engenheiro Industrial pela Universidade da Costa Rica. Mestre em Gerenciamento e Negociações Internacionais pela Universidade Estadual da Costa Rica. Professor universitário nos cursos de Engenharia Industrial e Administração de Empresas. Diretor e leitor de teses de pós-graduação na Universidade Estadual da Costa Rica. Presidente da Associação de Profissionais Hispânicos no Japão (de 2017 a maio de 2020). Autor dos livros: *O processo de um estrategista. Menos gerentes e mais estrategistas*. Okinawa, Japão: KUMIAY Internacional, Co. Ltd., 2. Segura, C. (2020). *Estrangeiro no Japão*. Okinawa, Japão.

As atividades de reforço do Exército de Libertação Nacional (ELN) na Colômbia e na Venezuela

DR. R. EVAN ELLIS, PHD*

Nos últimos cinco anos, uma confluência de eventos na Colômbia e na Venezuela capacitou o Exército de Libertação Nacional (ELN) a se tornar uma ameaça muito mais perigosa e intratável para os dois países e para a região. Os efeitos reforçadores ocasionados pela desmobilização parcial das rivais Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC),¹ uma expansão dramática na produção de coca na Colômbia,² um ambiente permissivo para o ELN na vizinha Venezuela,³ além de oportunidades decorrentes da economia criminosa daquela nação e da crise de refugiados, permitiram que a organização se tornasse maior, mais bem financiada e mais difícil de ser desalojada. Durante o processo, a organização começou a deslocar uma série de adversários importantes na Colômbia e na Venezuela, aumentou seu controle territorial desempenhando um papel expandido em atividades criminosas transnacionais (desde o tráfico de drogas e gasolina até a mineração e extorsão), afetando não apenas a segurança da Colômbia, mas o futuro da Venezuela e facilitando os fluxos cada vez maiores de narcóticos e refugiados que afetam o Brasil, o Caribe, a América Central e além. As atividades do ELN na Colômbia e na Venezuela são complementares, embora suas atividades reais difiram de sua postura pública em ambos os países. Na Colômbia, o grupo busca a derrubada do governo por meio de ação revolucionária,⁴ embora suas ações armadas sejam limitadas à arrecadação de fundos por meio de atividades ilícitas. Na Venezuela, o grupo não busca abertamente a queda do governo e colabora com a liderança política e comandantes militares locais dessa nação.⁵ O ELN usa o país como zona estratégica de segurança e concentra-se na geração de receita por meio de atividades ilícitas. No entanto, ao buscar receita e expandir suas operações, o ELN se envolve na violência com rivais e domina o território da Venezuela de uma forma possivelmente mais extensa do que na Colômbia.⁶

*O autor é professor de pesquisa para a América Latina do Instituto de Estudos Estratégicos da Escola de Guerra do Exército dos EUA. O autor gostaria de agradecer ao COL John Marulanda, COL Carlos Ardila Castro, Omar Cortes Reyes, Pedro Burelli, e Steve Salisbury, entre outros, por suas contribuições para este trabalho.

Este trabalho examina a evolução do ELN nos últimos anos como uma organização criminosa terrorista transnacional, abrangendo a Colômbia e a Venezuela e suas implicações para a região.

Histórico

O ELN contemporâneo evoluiu significativamente desde a origem da organização no Departamento de Santander, em 1964, após o período traumático na Colômbia conhecido como *La Violencia*. Quando o grupo lançou seu desafio militar público contra o governo colombiano em 1965, invadindo a cidade de Simacota,⁷ era uma organização relativamente unida e ideologicamente orientada. Sua inspiração vinha em parte do marxismo e do anseio pela justiça social e moldada por figuras icônicas como o padre de esquerda Camilo Torres, cuja teologia da libertação e ativismo social animaram seus membros e sua base de apoio mais ampla.⁸ Embora suas raízes no marxismo e na justiça social ainda possam ser reconhecidas hoje nos ritos de seus líderes seniores e na doutrinação dada a alguns novos recrutas, o grupo evoluiu para uma organização criminosa terrorista descentralizada cada vez maior e bem financiada, alimentada pelo caos e pela criminalidade na Venezuela assim como pelo novo Coronavírus na região. Desde seu período inicial, auxiliado por sua doutrina de fundação como uma organização insurgente parcialmente clandestina, o ELN foi relativamente disciplinado e reservado com um núcleo de guerrilheiros apoiado por um grupo mais amplo de estudantes, sindicatos e apoiadores políticos. Em 1973, a organização incipiente quase foi destruída pela ofensiva militar do governo colombiano contra ela na Operação Anori,⁹ o que forçou o grupo a sair de Antioquia para Arauca, vizinho à Colômbia (e outras partes do país), levando as sementes para sua posterior propagação pela região da fronteira Colômbia-Venezuela e na própria Venezuela e criando o problema de hoje.

Um desenvolvimento crítico do grupo se deu após sua entrada naquela área, conhecida como Planícies Orientais, através de extorsão das companhias de petróleo que operavam lá (particularmente na década de 1990¹⁰), o que proporcionava uma fonte de renda lucrativa. A estrutura descentralizada do grupo permitiu que ele adotasse um modelo de receita adaptado às oportunidades criminosas em cada um dos estados em que operava, incluindo a cobrança de “impostos de guerra” sobre a produção de cocaína e maconha.¹¹

A localização e o caráter do grupo também foram moldados por suas lutas e alianças com rivais que operam na área. Na década de 1990, o grupo foi ameaçado por ataques de grupos paramilitares e militares colombianos, principalmente no departamento colombiano de Bolívar, forçando-o a colaborações temporárias e pragmáticas com o grupo guerrilheiro esquerdista FARC, desde a partilha de ali-

mentos até um pacto de não agressão em Arauca. Embora o grupo tenha colaborado com as FARC e entrado em conflito sobre questões como controle de rotas de drogas, recrutamento ou quem tem o direito de extorquir petroleiras e outras entidades que operam na região de fronteira,¹² num período mais recente após os acordos de paz a relação mudou para mais colaboração versus competição.¹³

O ELN se move para a fronteira e para a Venezuela

Enquanto a semente da presença do ELN na fronteira Venezuela-Colômbia é a mencionada Operação Anori, e enquanto o ELN opera na Venezuela há pelo menos 30 anos,¹⁴ a extensa presença que tem lá, e na Venezuela hoje, tem sua origem em quatro fenômenos que se reforçam mutuamente e que vieram depois.

Primeiro, o ELN encontrou sua presença nas lucrativas Planícies Orientais da Colômbia - a entrada de empresas petrolíferas na área nas décadas de 1980 e 1990 criou oportunidades para expandir a renda ilícita por meio de extorsão, entre outras atividades. A empresa alemã Mannesmann, cujas operações na região incluíam a construção e operação do gasoduto Caño-Limon-Covenas, desempenhou um papel particularmente importante para a organização neste sentido. Após o sequestro de executivos da empresa, a Mannesmann teria feito um acordo com o ELN no qual pagava ao grupo uma quantia regular de dinheiro para não atacar o gasoduto ou sequestrar seus executivos.¹⁵ Como complemento, a combinação de recursos recém-descobertos do ELN para subornar, o poder de intimidar e a habilidade de se integrar a uma comunidade por meio do trabalho político-ideológico, permitiu-lhe cooptar líderes de muitos dos municípios em que operava.¹⁶

Refletindo as oportunidades criminosas lucrativas na área, à medida que o ELN fortalecia sua posição em Arauca ele foi entrando em competição com as FARC pelo controle do território e da receita associada à extorsão e às atividades de contrabando transfronteiriças. A frente de guerra “Domingo Lain” do ELN, por exemplo, travou uma luta amarga e prolongada com a 10ª frente das FARC pelo domínio da província oriental do departamento de Arauca, até finalmente chegar a um acordo em 1996 para dividir o controle dela. Com este acordo, e com oportunidades contínuas de renda de extorsão e outras atividades,¹⁷ em 1999 a força do grupo atingiu um número de aproximadamente 5.000 membros, com uma boa parte deles na região fronteira.

Em segundo lugar, no 2º Congresso do ELN em 1992, o grupo adotou uma política de fronteira que abrangia contatos e operações em ambos os lados da fronteira para obter benefícios que iam de apoio político à entrada para asilo.¹⁸ Mesmo sob governos pró-ocidentais “Punto Fijo” na Venezuela antes da eleição de Hugo

Chávez, o ELN entrou em território venezuelano¹⁹ para se proteger contra operações do governo colombiano e enriquecer com seu envolvimento no contrabando de gasolina e de outros itens.²⁰ Nesse processo, o ELN acumulou influência nos arredores de El Nula, no estado venezuelano de Apure, entre outros lugares.²¹

Terceiro, a reorganização dos militares colombianos, que começou no final da administração de Andrés Pastrana, e a intensificação da campanha militar contra as FARC e o ELN sob o presidente Álvaro Uribe, a partir de 2002, colocaram pressão militar sobre o ELN que cada vez mais foi forçado a procurar refúgio no lado venezuelano da fronteira.

Quarto, a eleição de dezembro de 1998 do líder populista Hugo Chávez na Venezuela e sua crescente virada para a esquerda após sua saída temporária do poder em 2002, levou o governo venezuelano a adotar uma postura mais permissiva em relação ao ELN, à medida que cada vez mais a organização buscava refúgio naquele país,²² complementado por uma atitude menos cooperativa de Chávez em relação ao governo Uribe que era fortemente pró-EUA na Colômbia.²³ Chávez não apenas deu instruções aos comandantes militares locais para não desafiar o ELN, mas permitiu que membros da organização se envolvessem em atividades ideológicas em conjunto com os “Círculos Bolivarianos” do regime e outras entidades.²⁴ Em 2010, havia cerca de 1.500 ELN operando permanente ou temporariamente no lado venezuelano da fronteira.²⁵

À medida que a situação política e econômica na Venezuela se deteriorava na década seguinte, o ELN expandiu significativamente sua posição dentro daquele país, incluindo não apenas o uso do território como área de retaguarda, mas tornando-se cada vez mais envolvido na extorsão e controle da mineração ilegal de ouro, coltan e diamantes, e outros negócios ilícitos dentro da Venezuela. Essas atividades começaram a decolar a partir de 2013²⁶ avançando sob o sucessor de Hugo Chávez, Nicolás Maduro.²⁷

Liderança e organização do ELN

O ELN é uma organização relativamente descentralizada, oficialmente dividida em sete “frentes” orientadas para a Colômbia (ou oito se for considerada sua frente para operações urbanas). Estabelecer o número de combatentes do ELN é uma questão complicada, uma vez que a distinção entre os combatentes do ELN e o círculo mais amplo de “apoiadores” da organização é ambígua. Um subconjunto de seus apoiadores pode ser chamado a usar armas em certas circunstâncias. Na verdade, a própria liderança do ELN sugeriu que nem sempre sabe o tamanho exato de sua organização em um determinado momento.²⁸ É possível, no entanto, distinguir aqueles que estão “integrados” na organização (portando ou não armas)

daqueles estudantes, dirigentes sindicais e outras pessoas que podem simpatizar ou ocasionalmente ajudar o ELN, mas que não fazem parte formalmente.

O ELN é oficialmente liderado por um “Congresso Nacional” que se reúne a cada cinco anos.²⁹ É chefiado em suas operações cotidianas por um comitê executivo, o Comando Central (COCE) e, sob ele, uma “Direção Nacional” (DINAL) de 20 comandantes de organizações militares regionais do ELN.³⁰ A estrutura militar do ELN, centrada na Colômbia, inclui seis “frentes de guerra”, subdivididas em 22 “frentes rurais” mais uma “frente urbana” nacional que coordena a “luta revolucionária” nas cidades.³¹

O atual chefe do ELN, “primeiro entre iguais” no COCE, antes de resignar em junho de 2021 quando este artigo foi para imprensa, foi Nicolás Rodríguez Bautista (“Gabino”). Seu segundo em comando é Eliécer Erlington Chamorro Acosta (“Antonio Garcia”), que oficialmente detém a carteira de operações internacionais e estratégia militar. O terceiro em comando é Israel Ramírez Pineda (“Pablo Beltran”), que chefiou a delegação em Cuba para as negociações de paz e teria ligações com Maduro e o governo da Venezuela durante esse processo.³² O próximo líder importante do COCE é Rafael Sierra Granados (“Ramiro Vargas”), cujo título de “Financiador” sugere um vínculo com a renda ilegal do grupo na Venezuela e em outros lugares. O mais novo membro do COCE é Gustavo Anibal Giraldo (“Pablito”), comandante da frente de guerra oriental com atividades significativas (mas não exclusivas) na Venezuela. Pablito supostamente ganhou sua importância por meio de suas operações na fronteira Colômbia-Venezuela, bem como em operações ilícitas posteriores que lhe permitiu gerar dinheiro significativo para a organização por meio de operações de drogas³³ e mineração ilegal, e recrutar e construir uma poderosa organização militar.³⁴

Impacto do Acordo de Paz das FARC de 2016

A desmobilização das FARC pelo acordo de paz do grupo em outubro de 2016 com o governo colombiano impulsionou a expansão do ELN na Colômbia e na Venezuela de várias maneiras. Isso incluía a criação de oportunidades para se estabelecer em um novo território e recrutar combatentes, ao mesmo tempo em que obtinha novas fontes de renda criminosa do território que ocupava.

Por um lado, com a desmobilização das FARC o ELN pode se mudar para áreas que o primeiro havia dominado anteriormente, obtendo a aquisição de rotas importantes para o contrabando de drogas e pessoas ao longo da fronteira Colômbia-Venezuela.³⁵ No lado colombiano da fronteira, o ELN estendeu sua presença ao longo da fronteira ao sul de Arauca em direção a Vichada.³⁶

Embora o governo colombiano tenha enviado cerca de 80.000 militares e policiais sob o Plano Victoria para as áreas de onde as FARC estavam se retirando

para preencher o vácuo de poder, isso não foi o suficiente.³⁷ Alguns analistas acreditam que a desmobilização das FARC pode ter facilitado a entrada do ELN nesse território em certos casos, preferindo ser dominado por outra organização de esquerda a uma rival de direita ou outra milícia criminosa.³⁸

Dada a postura tradicionalmente cautelosa do ELN ao se mudar para um novo território, seu movimento ágil em áreas das quais as FARC estavam se retirando sob os termos dos acordos sugeria uma colaboração ativa, talvez incluindo o movimento direto de combatentes das FARC para as fileiras do ELN. Exemplos de destaque incluem o rápido estabelecimento do ELN de uma forte presença em Vichada, onde antes não operava, bem como em Nariño e Cauca.³⁹

Os acordos de paz de 2016 criaram várias oportunidades para desmobilizar as FARC e os membros das milícias das FARC para se juntarem ao ELN. Durante o período que antecedeu o acordo e durante sua implementação, alguns membros das FARC temporariamente ou permanentemente tornaram-se fiéis ao ELN ao invés de participar do processo de desmobilização estabelecido pelo acordo. Outros participaram da desmobilização e, mais tarde, ficaram desiludidos ou não conseguiram encontrar oportunidades adequadas na sociedade civil e juntaram-se ao ELN.

Com a expansão da produção de coca na Colômbia a partir dos acordos, o ELN, entre outros grupos, se beneficiou de um aumento de receita que o permitiu não só sustentar aqueles em transição das FARC para sua organização, mas também recrutar venezuelanos economicamente vulneráveis e outros. Na época dos acordos de paz de 2016, o ELN tinha cerca de 1.500 combatentes, sem contar apoiadores e grupos afiliados,⁴⁰ e estava operando em 96 municípios.⁴¹ No final de 2020, a organização foi estimada em 5.400 membros “integrais”⁴² (incluindo aproximadamente 2.500 combatentes armados,⁴³ além daqueles que operam em suporte direto), e muitos mais quando afiliados indiretos e redes de suporte são incluídos.⁴⁴ A inteligência colombiana estima que o ELN está operando atualmente em 156 municípios do país.⁴⁵

No final de 2020, as áreas binacionais de foco do ELN incluem Catatumbo (no norte de Santander), Arauca, Casanare e Vichada (na fronteira com a Venezuela), Choco e Antioquia (na fronteira com o Panamá) e o sudoeste do país, incluindo Nariño (na fronteira com o Equador) e Cauca.⁴⁶ A área ao longo da costa da Colômbia tem estado particularmente envolvida com a exportação de drogas, incluindo o uso de narcoss submarinos para o envio de carregamentos, embora as atividades da organização ali também tenham sido alvo das forças de segurança colombianas.⁴⁷

Embora por um tempo o acordo de paz do governo colombiano com as FARC, negociado sob o presidente de centro-esquerda Juan Manuel Santos, pareceu ter aberto uma oportunidade para ser negociado um acordo semelhante com o ELN,

o início das negociações de paz em Havana em 2015,⁴⁸ o poder cada vez maior da organização, as atividades criminosas e um governo mais conservador na Colômbia e na região combinaram-se para levar o ELN a uma postura mais agressiva. O cessar-fogo que o grupo concordou em setembro de 2017, e que durou de outubro de 2017 a janeiro de 2018, foi abandonado pelo ELN com uma série de bombardeios.⁴⁹ A posse do presidente conservador Ivan Duque em agosto de 2018 endureceu a postura do governo colombiano em relação ao ELN nas negociações de paz. O ataque do ELN em janeiro de 2019 contra a academia nacional de polícia de Bogotá, que matou 21 pessoas, levou o governo Duque a abandonar completamente as negociações de paz,⁵⁰ definindo as bases para uma postura mais combativa do ELN na Colômbia e em outros lugares.

A nova postura agressiva do ELN na Colômbia foi destacada de 14 a 17 de fevereiro de 2020, quando a organização declarou um “ataque armado” em toda a Colômbia com uma série de 27 operações e “demonstração” de ataques de força⁵¹ quando a pandemia de Covid-19 estava em seus estágios iniciais. Em outubro de 2020 novamente foi pedido um cessar-fogo com o governo.⁵² Atualmente, acredita-se que o ELN esteja desempenhando um papel ativo na atual agitação social na Colômbia com a intenção de alavancar e expandir os protestos para apoiar seus objetivos estratégicos de deslegitimar e desestabilizar o governo colombiano. Por exemplo, credita-se ao ELN papel nos protestos de 21 de setembro de 2020,⁵³ bem como nos protestos indígenas em Cali em outubro de 2020 (uma “minga”)⁵⁴ e a marcha associada ao grupo em Bogotá, na qual a retomada das negociações de paz com o ELN foi uma das reivindicações indígenas.⁵⁵

No Equador, vizinho da Colômbia, operações criminosas do ELN naquele país, incluindo o assassinato de três jornalistas em abril de 2018,⁵⁶ e a subsequente nomeação pelo governo equatoriano de um novo Ministro da Defesa - Oswaldo Jarrin-(em parte para colocar a ameaça do ELN no território equatoriano sob controle) acabou levando o governo Moreno a retirar o papel do Equador como fiador das negociações de paz ELN-Colômbia em Havana.⁵⁷

Desde a dinâmica desencadeada pelos Acordos de Paz de 2016, e antes, o ELN não só tem crescido, mas também tem lutado com grupos criminosos rivais nas áreas onde atua, tanto na região de fronteira com a Venezuela como em outras partes da Colômbia, alavancando não apenas seus números expandidos pela riqueza, mas também sua disciplina relativa e capacidade de se infiltrar em uma área.⁵⁸ Em uma série de confrontos violentos em março de 2020, o ELN vem tentando ganhar terreno na região da fronteira contra três dos rivais criminosos mais poderosos da Colômbia: os Urabeños,⁵⁹ os Rastrojos⁶⁰ e o Exército de Libertação Popular (EPL, também conhecido como *Pelusos*).⁶¹

O avanço do ELN e a competição com outros grupos vão muito além da região fronteiriça. No estado de Nariño, no sudoeste da Colômbia, 20 pessoas foram mortas em uma semana de combates entre os Urabeños, o ELN e facções dissidentes das FARC.⁶² Da mesma forma, em Tambo, no departamento de Cauca, 53 pessoas foram mortas nos primeiros nove meses de 2020, o triplo do número de todo o ano de 2019, em confrontos entre as frentes do ELN de Carlos Patiño e José María Becerra, dissidentes das FARC, e outros grupos criminosos. A cidade colombiana de Argélia também viu violentos confrontos entre elementos do ELN e dissidentes das FARC pelo controle de rotas de drogas em março de 2020.⁶³ Ambas as áreas estão estrategicamente localizadas para acesso ao Pacífico a partir do vale do Cauca.⁶⁴

A expansão e consolidação do ELN pós-2016 na Venezuela

Conforme observado anteriormente, com a desmobilização das FARC após os acordos de paz de 2016 com o governo colombiano o ELN aproveitou a retirada de seu homólogo de esquerda para expandir sua posição na Colômbia, especialmente na fronteira com a Venezuela. Ao mesmo tempo, porém, o ELN também se expandiu no lado venezuelano. Ao longo da região de fronteira nesse período, o ELN se expandiu e consolidou sua posição nos estados colombianos de Táchira e Apure, ao sul até o Amazonas,⁶⁵ além de mudar-se para Zulia e Bolívar. No processo, aumentou seu controle sobre as rotas de contrabando de drogas da Colômbia para a Venezuela⁶⁶ controlando cada vez mais as travessias informais conhecidas como *trochas*.⁶⁷ O ELN, por exemplo, teria estabelecido uma passagem informal de fronteira (trocha) sob seu poder, conectando a Colômbia com Manapiare, no estado venezuelano do Amazonas, uma importante região de mineração.⁶⁸ Como parte de sua expansão na Venezuela, o ELN também passou a controlar os sistemas fluviais que conectam a fronteira com o interior do país, incluindo os rios Autana, Cuao, Sipapo e Guayapo.⁶⁹

Além de drogas e minerais, o ELN também está envolvido no roubo e extorsão de gado de fazendeiros no lado colombiano da fronteira e no contrabando para a Venezuela,⁷⁰ particularmente no Departamento de Arauca, embora a mineração ilegal seja geralmente considerada mais lucrativa.⁷¹

Como durante a presidência colombiana de Álvaro Uribe na Colômbia, a eleição de Ivan Duque em junho de 2018 e sua postura mais confrontadora em relação ao ELN ao assumir o poder em agosto daquele ano pressionaram ainda mais a organização para aumentar suas operações em lado venezuelano da fronteira. Esse foi particularmente o caso após o bombardeio do ELN em um centro de

treinamento da polícia de Bogotá em janeiro de 2019 e a subsequente cessação de todas as negociações de paz com o grupo pelo presidente Duque. Da mesma forma, em julho de 2020 Duque rejeitou a oferta do ELN de um cessar-fogo conjunto com a pandemia de Covid-19.⁷²

Dentro da própria Venezuela, com o aprofundamento da crise econômica e política do país, o ELN estendeu suas operações desde aquelas na fronteira para se tornar cada vez mais ativo no setor de mineração ilegal no interior do país. Com a permissão⁷³ e mesmo a convite do governo de Maduro, e com a colaboração de comandantes militares venezuelanos locais, o ELN lutou e desalojou os sindicatos locais (organizações mafiosas), *pranes* (gangues de prisão),⁷⁴ e os coletivos que antes dominavam as atividades ilegais na região, mas que cada vez mais saíam do controle e se tornavam uma responsabilidade do governo de Maduro.⁷⁵ O regime de Maduro também achou útil trabalhar com o ELN, na medida em que o ELN serviu como um amortecedor útil contra a intervenção dos EUA através da Colômbia e, possivelmente, como um veículo, em conjunto com as forças especiais da polícia da Venezuela (FAES) para Maduro se proteger contra qualquer tentativa das Forças Armadas ou outras facções de expulsá-lo.⁷⁶

A entrada do ELN nas economias ilícitas das sub-regiões da Venezuela foi acompanhada por uma violência considerável, pois a organização deslocou as mencionadas organizações que anteriormente exerciam o controle.⁷⁷ Como disse um analista, “o ELN é geralmente trazido pelo [regime de Maduro] para resolver problemas em áreas onde há problemas.”⁷⁸ O massacre de mineiros em outubro de 2018 na cidade de El Tumaremo no estado venezuelano de Bolívar, que se acredita estar ligado à chegada de 100 soldados do ELN, foi para alguns uma evidência do avanço do ELN até mesmo nas partes mais orientais do país.⁷⁹

Em 2020, o ELN teria uma presença em 12 dos 24 estados da Venezuela.⁸⁰ Teve influência sobre o território e envolvimento em atividades econômicas ilícitas em pelo menos cinco (principalmente perto da fronteira com a Colômbia), representando uma parte significativa do território nacional da Venezuela, em particular Zulia, Táchira, Apure, Amazonas e Bolívar.⁸¹ Em dezembro de 2020, o ELN foi estimado em cerca de 1.000 membros no lado venezuelano da fronteira,⁸² em dez grandes agrupamentos, representando principalmente três frentes de guerra (as frentes de guerra Leste, Norte e Nordeste) e 43 colunas,⁸³ tornando-se o primeiro grupo guerrilheiro verdadeiramente binacional da América Latina.⁸⁴ De fato, dos 24 principais líderes do ELN, no final de 2020, acredita-se que três quartos deles estivessem na Venezuela.⁸⁵ Muitas das forças do ELN deslocam-se regularmente entre os lados colombiano e venezuelano da fronteira, embora se acredite que os envolvidos em atividades ilícitas nas partes orientais do país, mais distantes da Colômbia, tenham um status mais permanente.⁸⁶

É de ser notado que, no final de 2020, algumas análises indicaram que o número e a penetração geográfica do ELN na Colômbia tinham estabilizado, com certas áreas tendo o ELN operando de forma mais ampla e livre do que em outras, sugerindo uma cooperação de fato com Maduro sobre como e onde o ELN manteria sua presença.⁸⁷ As análises dos padrões operacionais sugeriram um nível de autocoordenação entre o ELN e os elementos dissidentes das FARC que operam nessas áreas, com a facilitação de comandantes militares venezuelanos locais e da inteligência cubana.⁸⁸ Embora haja incerteza sobre a relação exata entre o ELN e os agentes cubanos que operam na Venezuela, a participação de muitos líderes seniores do ELN em escolas cubanas e a referência à doutrina cubana provavelmente facilitam uma linguagem comum e o respeito do ELN pelos cubanos nas áreas onde eles se encontram colocados.⁸⁹

A expansão da produção de petróleo venezuelana e as sanções dos EUA contra o regime de Maduro e o colapso associado da produção de petróleo venezuelano aumentaram a necessidade do regime por ouro e outras receitas ilícitas e, portanto, sua necessidade e a influência do ELN. Em maio de 2020, o regime de Maduro abriu a mineração no estado de Bolívar ao longo dos rios Caura, Cuchivero, Aro, Yuruari, Cuyuní e Caroní, estabelecendo ainda mais o cenário para uma maior presença do ELN nessas áreas. Dentro do regime de Maduro, acredita-se que Tareck El Aissami desempenha um papel na ligação com o ELN,⁹⁰ embora outros acreditem que Diosdado Cabello⁹¹ e Freddy Bernal, chefe da polícia paramilitar venezuelana, o FAES, podem ter um papel na relação.⁹²

Atualmente, acredita-se que o ELN esteja expandindo sua presença na Venezuela construindo bases nos estados venezuelanos de Barinas, Guarico, Lara, Falcon, incluindo pistas de pouso que dão a seus campos acesso à costa caribenha para o contrabando de drogas e outras operações.

A expansão da pegada do ELN na Venezuela foi sentida pelos povos da região, incluindo os povos indígenas que operam em áreas remotas da selva. Em julho de 2020, por exemplo, um grupo de aproximadamente 60 ELN que se mudou para a área de mineração no rio Caura foi considerado responsável por vários atos de violência contra a população local.⁹³

Nas regiões que o ELN ocupa na Venezuela, ele exerce um certo grau de controle territorial político e social, refletindo tanto suas raízes como organização guerrilheira quanto a fraqueza do Estado venezuelano.⁹⁴ Essas atividades incluem administrar justiça, impor toques de recolher em associação com a Covid-19,⁹⁵ manutenção de estradas, bem como recrutamento de novos membros. O ELN é conhecido até por distribuir rações de alimentos do governo na forma dos famosos Comitês locais de Abastecimento e Produção “Caixas CLAP.”⁹⁶ Todas as três frentes de guerra do ELN na Venezuela estiveram supostamente envolvidas nesta

atividade (a frente de guerra do nordeste voltada para o norte de Santander, a frente de guerra do norte voltada para La Guajira e César e a frente de guerra do leste voltada para Arauca, Boyacá e Casanare),⁹⁷ em colaboração com o regime de Maduro e autoridades locais nos estados de Táchira, Apure e Zulia. Por meio de seu papel nessa distribuição, eles apóiam seu controle territorial e o regime de Maduro, decidindo efetivamente quem recebe alimentos e outros suprimentos do governo.⁹⁸ Além disso, no estado de Arauca, o ELN está envolvido na infiltração e no trabalho político, consistente com suas raízes marxistas.⁹⁹ O ELN também supostamente dá “aulas” em escolas locais e opera uma série de cinco a seis instalações de rádio móveis no lado venezuelano da fronteira¹⁰⁰ em colaboração com o governo, produzindo propaganda socialista.¹⁰¹

Com relação à cadeia de comando para as operações do ELN na Venezuela, as frentes de guerra do ELN leste, norte e nordeste estão supostamente ativas no país. Não existem, pelo que esta investigação pôde identificar, estruturas organizacionais oficiais separadas e permanentes do ELN para a gestão de suas operações criminosas e outras na Venezuela.¹⁰²

Apesar da aparente presença de várias “Frentes de Guerra” do ELN na Venezuela, “Pablito” (comandante da Frente de Guerra do Leste do ELN) é indiscutivelmente a figura mais importante do ELN em relação às operações no país. Apesar dos esforços da frente de guerra do leste, em estados venezuelanos como Lara, Mérida e partes de Barinas, acredita-se que as operações da organização estejam mais diretamente sob o controle das frentes nordeste ou norte do ELN, ou do COCE, diretamente, em coordenação com o regime de Maduro da Venezuela.¹⁰³

Como comandante da Frente de Guerra do ELN com presença mais significativa na Venezuela, a riqueza e o poder militar associado que Pablito conquistou por meio de tais atividades, incluindo o recrutamento de novos membros na Venezuela, tornaram sua frente tão importante dentro da organização que seu convite para fazer parte do COCE em 2015 foi considerada uma tentativa dos outros líderes do ELN de acomodá-lo.

Com relação às receitas geradas nas atividades relacionadas à Frente de Guerra do Leste na Venezuela, Pablito supostamente repassa uma pequena parte dos rendimentos para o resto da organização por meio do COCE, embora, em geral, as frentes de guerra do ELN devam se “autofinanciar”. Uma parte significativa do dinheiro gerado na Venezuela vai para o enriquecimento pessoal e/ou desviado para destinos desconhecidos.¹⁰⁴ “Ramiro Vargas”, a figura de liderança do COCE cuja designação anteriormente mencionada é “Financiador”, é suspeito de desempenhar um papel fundamental na gestão desses recursos para o COCE.¹⁰⁵ Apesar de tais contribuições, Pablito supostamente tem uma liberdade significativa para fazer o que quiser com o dinheiro gerado na Venezuela. Ainda assim, acredita-se

que a relação direta entre outros membros do COCE, como Antonio García e o regime de Maduro, limita essa liberdade em algum grau.¹⁰⁶

A relação entre o ELN e os políticos e comandantes militares Venezuelanos locais, inclusive a Guarda Nacional Bolivariana, é colaborativa, e geralmente sem conflito aberto, refletindo tanto a permissão do regime Maduro para o ELN operar na Venezuela, e a maneira em que os líderes políticos e militares Venezuelanos (incluindo os comandantes das Regiões de Defesa Estratégica Integral -REDI - da Venezuela e das Zonas de Operações de Defesa Integral - ZODI), permitem e facilitam o papel do ELN na imposição de ordem sobre as atividades criminosas na sua região, e no processo, compartilham os lucros.¹⁰⁷

A relação do ELN com os líderes políticos e militares venezuelanos locais não é a mesma nas diferentes partes da Venezuela. No Amazonas, por exemplo, o ELN supostamente paga um imposto à Guarda Nacional Bolivariana (GNB) da Venezuela para permitir suas operações. As unidades militares venezuelanas permitem e às vezes facilitam as atividades do ELN¹⁰⁸ para expulsar grupos rivais, capacitando-o a consolidar seu controle sobre a receita proveniente de atividades de mineração em território venezuelano, bem como narcóticos e outras atividades¹⁰⁹ Acredita-se que o ELN esteja menos diretamente envolvido em lucrar com o contrabando de pessoas e alimentos e medicamentos através da fronteira.¹¹⁰

Apesar da natureza colaborativa do relacionamento, houve incidentes de conflito. Um dos mais importantes ocorreu em 2018 quando oficiais venezuelanos capturaram o comandante local do ELN, Luis Felipe Ortega Bernal (“Garganta”), supostamente por causa de uma disputa que levou o ELN a emboscar e matar quatro membros da GNB em represália. Mais recentemente, uma operação em maio de 2020 do governo venezuelano contra o líder dissidente das FARC “Ferneyn”, que se acredita ter ligações com o ELN,¹¹¹ deixou quatro membros da GNB mortos e pode indicar o envolvimento dos militares venezuelanos em ajudar a fazer pender o equilíbrio entre as organizações do ELN e das FARC cujas atividades criminosas na Venezuela competem entre si.¹¹²

Além de tais incidentes,¹¹³ a relação do ELN com os dissidentes das FARC na Venezuela, onde ambos usam o país como retaguarda e base para recrutar e gerar receitas dentro da Venezuela, é indiscutivelmente ainda menos conflituosa¹¹⁴ do que na Colômbia.¹¹⁵ Uma análise citou a falta de conflito entre o ELN e as FARC na região de fronteira entre Puerto Páez, Puerto Ayacucho e San Fernando de Atapabo, onde ambos tinham presença e interesses, como evidência da relação principalmente cooperativa entre os dois grupos.¹¹⁶ De fato, em outubro de 2018, em Apure, Venezuela, o ELN e as FARC supostamente assinaram um pacto de não agressão, incluindo a colaboração em rotas de drogas. O ELN e as FARC

atuam simultaneamente em áreas específicas de mineração, como a reserva natural de Yapacana, no estado do Amazonas.¹¹⁷

O retorno dos comandantes das FARC Ivan Marquez e Jesus Santrich ao movimento dissidente das FARC em 2019¹¹⁸ e sua operação na Venezuela teriam gerado alguma incerteza no relacionamento, mas não teve efeito negativo duradouro,¹¹⁹ e com o tempo ajudou a diminuir a violência associada à competição entre os grupos.¹²⁰

Além das FARC, conforme observado anteriormente, o ELN também está competindo com outros grupos armados pelo controle das rotas de contrabando entre a Venezuela e a Colômbia. Isso inclui uma luta contínua com o EPL¹²¹ bem como com elementos do clã do Golfo¹²² e os Rastrojos¹²³ sobre travessias de fronteira entre o norte de Santander, Colômbia¹²⁴ e os estados venezuelanos limítrofes de Zulia e Táchira. O ELN tem ganhado espaço em algumas dessas lutas, embora não esteja claro quem está prevalecendo.

O impacto da Covid-19

A pandemia da Covid-19 transformou o meio ambiente na Colômbia e na Venezuela de forma a facilitar a expansão do ELN, suas atividades criminosas e terroristas e a ameaça que representa para a prosperidade e governança na região e, indiretamente, para os Estados Unidos.

No curto prazo, as dificuldades econômicas ocasionadas na Colômbia pelo fechamento da economia para limitar a disseminação do vírus provavelmente aumentou a suscetibilidade de alguns colombianos a serem recrutados e subornados pelo ELN. O desemprego formal na Colômbia mais que dobrou durante a pandemia; de 9,4% em junho de 2019 para 19,8% em junho de 2020.¹²⁵ A taxa de pobreza na Colômbia saltou de 26,9% para 38% durante o mesmo período.¹²⁶ Durante o confinamento na Colômbia em abril, o governo documentou 30 casos de recrutamento no ELN de menores de famílias carentes que não tinham condições de manter seus filhos.¹²⁷

O ELN também se beneficiou da distração do Estado colombiano e de suas forças de segurança na resposta à pandemia,¹²⁸ bem como da debilitação do governo de Maduro na Venezuela.

Na Colômbia e na Venezuela, a pandemia permitiu ao ELN exercer governança e consolidar o controle sobre as áreas em que operava. Em maio de 2020, na aldeia de Teorama, no departamento colombiano do norte de Santander, por exemplo, o ELN se engajou na distribuição de suprimentos de socorro à população local e deu palestras sobre como evitar o contágio.¹²⁹ Em abril, no Departamento de Choco, o ELN também distribuiu panfletos com regulamentações em resposta à pandemia, inclusive exigindo o fechamento de ruas e a proibição de reuniões pú-

blicas, matando posteriormente pessoas que não cumprissem a ordem.¹³⁰ No estado de Bolívar, o ELN também distribuiu panfletos que chegaram a cidades ao longo do rio Magdalena, incluindo Simití, Cantagallo, San Pablo e Santa Rosa del Sur,¹³¹ ameaçando matar moradores se eles não cumprissem suas regras de isolamento social.¹³²

O uso da pandemia pelo ELN para consolidar seu controle social, mesmo enquanto luta por um novo território, pode ser visto na oferta que fez ao governo colombiano em maio de 2020,¹³³ e novamente em outubro de 2020¹³⁴ (embora rejeitado em ambas as ocasiões), de um “cessar-fogo humanitário”.¹³⁵

Embora no curto prazo o governo colombiano não tenha feito reduções significativas nos gastos governamentais programados,¹³⁶ a longo prazo a necessidade de aumento de despesas com programas econômicos de emergência de saúde para combate à Covid-19, deixa a Colômbia enfraquecida com dívidas e fortes cortes em áreas de segurança, infraestrutura e programas de desenvolvimento social, limitando a capacidade do país de impor um governo eficaz e combater e proporcionar alternativas ao ELN em áreas em que esse opera.

Conclusões

A expansão da posição do ELN na Colômbia e na Venezuela reflete um ciclo de realimentação perigoso que pode, em última análise, apresentar graves consequências para os países e para a região. Os esforços contra o ELN pelo governo de Duque na Colômbia e a colaboração do regime de Maduro na Venezuela empurraram o grupo para mais fundo na Venezuela. O grupo tem se alimentado com os rendimentos da expansão da produção de coca na Colômbia, mineração ilegal na Venezuela, extorsão de fluxos de pessoas, bens e dinheiro na fronteira venezuelano-colombiana, onde tem uma forte presença e oportunidades aumentadas pela pandemia de Covid 19 para explorar e recrutar venezuelanos e colombianos desesperados em ambos os países. A crise política na Venezuela, as diferenças ideológicas e a forte oposição entre o governo colombiano e os ocupantes de Caracas tornam a cooperação para controlar o ELN, uma ameaça binacional entrincheirada e bem financiada, irrealista nas condições atuais.

O governo colombiano, com a ajuda dos Estados Unidos e de outros aliados, claramente precisa continuar a priorizar e financiar esforços contra o ELN, entre outros grupos armados organizados, incluindo planejamento estratégico claro, coordenação internacional e interagências e a afirmação de controle efetivo sobre território nacional, incluindo a região de fronteira. Mesmo com esses esforços, no entanto, uma solução duradoura para o desafio do ELN requer a restauração de um governo democrático legítimo em Caracas com o qual a Colômbia possa se coordenar de maneira eficaz e confiável. Mesmo que tal futuro governo democrá-

tico na Venezuela não esteja ideologicamente alinhado com seu homólogo na Colômbia, ele deve estar disposto, e pelo menos marginalmente capaz, de afirmar o controle sobre a teia de empresas criminosas que o interior do país se tornou, a fim de privar o ELN de seu santuário e base de receita.¹³⁷

Não há soluções fáceis no curto prazo para o grave desafio que o ELN representa, mas se não for enfrentado, a ameaça e suas consequências adversas para a Colômbia, a Venezuela e a região só crescerão. □

Notas

1. A “desmobilização parcial” refere-se à persistência do movimento “dissidente das FARC” e seu crescimento substancial desde a assinatura dos acordos de paz de 2016. “Disidencias de Farc, una preocupación que viene en crecimiento,” *El Colombiano*, 15 de março de 2020, <https://www.elcolombiano.com/colombia/paz-y-derechos-humanos/disidencias-de-farc-una-preocupacion-que-viene-en-crecimiento-BD8445289>.

2. Adriaan Alsema, “Colombia’s potential cocaine production reached all-time high in 2019: UN,” *Colombia Reports*, 17 de junho de 2020, <https://colombiareports.com/colombias-potential-cocaine-production-reached-all-time-high-in-2019-un/>.

3. “Country Reports on Terrorism 2019: Venezuela,” U.S. State Department, acessado em 9 de outubro de 2020, <https://www.state.gov/reports/country-reports-on-terrorism-2019/venezuela/>.

4. Veja, por exemplo, “Mensaje en el Aniversario 56 Del ELN,” ELN official website, July 6, 2020, <https://eln-voces.net/mensaje-en-el-aniversario-56-del-eln/>.

5. “Country Reports on Terrorism 2019: Venezuela.”

6. Jeremy MacDermott, “Op-Ed: The ELN as a Colombo-Venezuelan Rebel Army,” *Insight-Crime*, March 22, 2019, <https://www.insightcrime.org/news/analysis/op-ed-the-eln-as-a-colombo-venezuelan-rebel-army/>.

7. “Mapping Militant Organizations, ‘National Liberation Army,’” Stanford University. Last modified July 2019. <https://cisac.fsi.stanford.edu/mappingmilitants/profiles/national-liberation-army-eln>.

8. Além de seu papel em ajudar a inspirar o movimento, Torres foi morto em sua primeira batalha real. Matthew Charles, “Colombia’s Other Insurgency and the Last Chance for Peace,” *NACLA*, December 23, 2019, <https://nacla.org/news/2019/12/23/colombia-longest-insurgency-ELN-peace>.

9. Armando Caicedo Garzón, “Clave 1973 Operación Anori,” *El Tiempo*, 7 de dezembro de 1991, <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-203434#>.

10. “Mapping Militant Organizations, ‘National Liberation Army.’”

11. Seth Robbins, “A Green Gold Rush: Potent Marijuana Big Business For Colombia Traffickers,” *InsightCrime*, August 9, 2019, <https://www.insightcrime.org/news/analysis/a-green-gold-rush-potent-marijuana-big-business-for-colombia-traffickers/>.

12. Entrevista por telefone com especialista em segurança colombiano, 5 de outubro de 2020.

13. Entrevista por telefone com especialista em segurança colombiano, 13 de outubro de 2020.

14. H. Escandell, “¿Derribaron el helicóptero militar en Amazonas?” *Revista SIC*, 15 de fevereiro de 2017, <http://revistasic.gumilla.org/2017/derribaron-el-helicoptero-militar-en-amazonas/>.

15. “El escándalo de la Mannesmann,” *Semana*, 31 de janeiro de 2015, <https://www.semana.com/nacion/articulo/el-escandalo-de-la-mannesmann/416529-3/>.
16. Entrevista com especialista em segurança colombiano, 7 de outubro de 2020.
17. “Mapping Militant Organizations, ‘National Liberation Army.’”
18. Entrevista por telefone com especialista em segurança colombiano, 13 de outubro de 2020.
19. Escandell, 2017.
20. Entrevista por telefone com especialista em segurança colombiano, 13 de outubro de 2020.
21. Entrevista por telefone com especialista em segurança colombiano, 7 de outubro de 2020.
22. Jose Noguera, “Chavez’s early ties with the FARC and ELN,” *Center for Security Policy*, 23 de março de 2008, <https://www.centerforsecuritypolicy.org/2008/03/23/chavezs-early-ties-with-the-farc-and-eln-3/>.
23. “Chavez and Uribe make up, but differences remain,” *France24*, November 7, 2008, <https://www.france24.com/en/20080711-chavez-uribe-make-but-differences-remain-venezuela-colombia>.
24. Entrevista por telefone com especialista em segurança colombiano, 7 de outubro de 2020.
25. MacDermott, 2019.
26. “El Mayor Traidor De La Patria: Maduro entregó concesión minera a la Guerrilla Colombiana,” *Dollar Today*, 8 de novembro de 2018, <https://dolars.today.com/el-mayor-traidor-de-la-patria-maduro-entrego-concesion-minera-la-guerrilla-colombiana/>.
27. Entrevista por telefone com especialista de segurança colombiano, 7 de outubro, 2020.
28. Entrevista com especialista de segurança colombiano, 5 de outubro, 2020.
29. Charles, 2019.
30. Charles, 2019.
31. Charles, 2019.
32. Charles, 2019.
33. De acordo com as acusações do principal agente de cocaína de Pablo, por exemplo, é Wilvur Villegas Palomino (“Carlos Puerco”). Veja Maria Fernanda Cabal, “El Negocios del ELN,” Maria Fernanda Cabal, 14 de outubro de 2020, <http://mariafernandacabal.com/el-negocio-del-eln/>.
34. Entrevista por telefone com especialista em segurança colombiano, 5 de outubro de 2020.
35. Helen Murphy e Luis Jaime Acosta, “A Fractured Peace,” *Reuters*, 26 de abril de 2018, <https://www.reuters.com/investigates/special-report/colombia-peace/>.
36. “El Mayor Traidor De La Patria.”
37. Murphy and Acosta, 2018.
38. Entrevista por telefone com especialista em segurança colombiano, 5 de outubro de 2020.
39. Entrevista por telefone com especialista em segurança colombiano, 13 de outubro de 2020.
40. Entrevista por telefone com especialista em segurança colombiano, 5 de outubro de 2020.
41. Charles, 2019.
42. Entrevista por telefone com especialista do ELN, 9 de dezembro de 2020.
43. Charles, 2019.
44. Entrevista por telefone com especialista em segurança colombiano, 5 de outubro de 2020.
45. Charles, 2019.
46. Entrevista por telefone com especialista em segurança colombiano, 13 de outubro de 2020.
47. Entrevista por telefone com especialista em segurança colombiano, 12 de outubro de 2020.

48. “Colombia’s Other Peace Process: How Dialogue with the ELN Will Differ from the Havana Talks,” *WOLA*, 25 de outubro de 2016, <https://www.wola.org/analysis/colombias-peace-process-dialogue-eln-will-differ-havana-talks/>.

49. Wes Michael Tomaselli, “Colombia is trying to end 50 years of war, but one rebel group won’t stop its attacks,” *Washington Post*, 11 de janeiro de 2018, https://www.washingtonpost.com/world/rebel-cease-fire-breakdown-could-imperil-colombias-ruling-party-election-chances/2018/01/11/0e33299e-f64e-11e7-9af7-a50bc3300042_story.html.

50. Alanne Orjoux e Lauren Said-Moorhouse, “ELN claims responsibility for Bogota car bomb that killed 20 at a police academy,” *CNN*, January 21, 2019, <https://www.cnn.com/2019/01/21/americas/colombia-car-bomb-eln/index.html>.

51. Javier Villalba, “ELN Showcases Unique Ability to Paralyze Parts of Colombia,” *Insight-Crime*, 6 de março de 2020, <https://www.insightcrime.org/news/analysis/eln-unique-strength-colombia/>.

52. “ELN propone nuevamente al gobierno pactar cese al fuego,” *Semana*, 11 de outubro de 2020, <https://www.semana.com/nacion/articulo/eln-propone-nuevamente-al-gobierno-pactar-cese-al-fuego-bilateral/202015/>.

53. “Estas serán las marchas y los plantones en Bogotá por el paro nacional,” *El Tiempo*, 21 de setembro de 2020, <https://www.eltiempo.com/bogota/paro-nacional-en-vivo-protestas-y-movilizaciones-en-colombia-hoy-21-de-septiembre-538930>. Veja também entrevista por telefone com especialista em segurança colombiano, 13 de outubro de 2020.

54. “¿La minga indígena está infiltrada por el ELN y disidencias de las Farc? | El Debate,” *Semana*, 13 de outubro de 2020, <https://www.semana.com/semana-tv/semana-el-debate/articulo/la-minga-indigena-esta-infiltrada-por-el-eln-y-disidencias-de-las-farc/202017/>. Veja também “Indígenas se levantan de la mesa sin acuerdo con Gobierno en Cali,” *El Tiempo*, 13 de outubro de 2020, <https://www.eltiempo.com/colombia/cali/indigenas-se-levantan-de-la-mesa-sin-acuerdo-con-gobierno-en-cali-543047>.

55. “Porque Duque ‘no dio la cara’, así va el camino de la minga hacia Bogotá,” *Semana*, 14 de outubro de 2020, <https://www.semana.com/nacion/articulo/porque-duque-no-dio-la-cara-asi-va-el-camino-de-la-minga-hacia-bogota/202050/>.

56. “Lenín Moreno confirma la muerte de tres periodistas ecuatorianos,” *The New York Times*, 13 de abril de 2018, <https://www.nytimes.com/es/2018/04/13/espanol/america-latina/muerte-ecuador-periodistas.html>.

57. “Ecuador to halt ELN peace talk support as long as rebels keep up attacks,” *Reuters*, 18 de abril de 2018, <https://www.reuters.com/article/ecuador-colombia-rebels-idUSL1N1RV1OQ>.

58. Entrevista por telefone com especialista em segurança colombiano, 5 de outubro de 2020.

59. “Criminal Governance Under Coronavirus: How Colombian Groups Seized the Day,” *InsightCrime*, 3 de setembro de 2020, <https://www.insightcrime.org/news/analysis/criminal-governance-coronavirus-colombia/>

60. “Governança do crime sob o coronavírus.”

61. “Governança do crime sob o coronavírus.”

62. “Governança do crime sob o coronavírus.”

63. “Fuerteres enfrentamientos entre disidentes de las FARC y guerrilleros del ELN en zona rural de Argelia,” *Caracol Noticias*, 5 de março de 2020, <https://noticias.caracoltv.com/valle/fuerteres-enfrentamientos-entre-disidentes-de-las-farc-y-guerrilleros-del-eln-en-zona-rural-de-argelia>.

64. Michael Romoleroux, “El Tambo y Argelia: la frontera del miedo en el Pacífico Colombiano,” *El Tiempo*, 14 de setembro de 2020, <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/noticias-de-colombia-el-tambo-y-argelia-frontera-de-miedo-en-la-ruta-al-pacifico-537656>.

65. “El Mayor Traidor De La Patria.”

66. O papel do contrabando nos ganhos do ELN supostamente diminuiu durante 2020, à medida que os controles de fronteira aumentaram com a Covid-19 e as travessias de fronteira se concentraram cada vez mais em refugiados e venezuelanos que vão à Colômbia para comprar alimentos e suprimentos para suas famílias. Entrevista telefônica com especialista em segurança colombiano, 12 de outubro de 2020.

67. “Between Contraband and Coronavirus: Migration Dynamics at the Venezuela-Colombia Border,” *InsightCrime*, 24 de julho de 2020, <https://www.insightcrime.org/news/analysis/venezuela-migrants-crime-coronavirus/>.

68. “El Mayor Traidor De La Patria.”

69. “El Mayor Traidor De La Patria.”

70. “Recuperadas 900 cabezas de ganado hurtadas a ganaderos de Arauca,” *Prensa Libre de Casanare*, 10 de janeiro de 2020, <https://prensalibrecaasanare.com/arauca/38989-recuperadas-900-cabezas-de-ganado-hurtadas-a-ganaderos-de-arauca.html#.X3YuMkHOiAw.whatsapp>.

71. Entrevista por telefone com especialista em segurança colombiano, 9 de dezembro de 2020.

72. Juan Diego Posada, “ELN’s Repeated Demands for a Ceasefire in Colombia,” *InsightCrime*, 15 de julho de 2020, <https://www.insightcrime.org/news/analysis/eln-demands-ceasefire-colombia/>.

73. Escandell, 2017. Veja também “Illegal Mining in Yapacana National Park (Amazonas, Venezuela) 2019,” *SOS Orinoco*, 15 de março de 2019, <https://sosorinoco.org/en/reports/second-report-illegal-mining-in-yapacana-national-park-amazonas-venezuela/>.

74. Acredita-se que o ELN também trabalhe com a estrutura de *pranas* dentro das prisões venezuelanas de uma maneira que pode ter facilitado sua coordenação com os grupos no interior da Venezuela e em ocasiões especiais, como quando prisioneiros venezuelanos foram usados pelo regime de Maduro para atrapalhar os esforços de o governo de Direito de Juan Guaido para estabelecer “corredores humanitários” no país. Entrevista por telefone com especialista em segurança colombiano, 9 de dezembro de 2020.

75. Entrevista por telefone com especialista em segurança colombiano, 13 de outubro de 2020.

76. Entrevista por telefone com especialista em segurança colombiano, 13 de outubro de 2020.

77. Entrevista por telefone com especialista em segurança colombiano, 13 de outubro de 2020.

78. Entrevista por telefone com especialista em segurança colombiano, 9 de dezembro de 2020.

79. “Mining Massacre Signals ELN Expansion Into Venezuela,” *InsightCrime*, 19 de outubro de 2019, <https://www.insightcrime.org/news/analysis/mining-massacre-signals-eln-expansion-venezuela/>.

80. MacDermott, 2019.

81. Entrevista por telefone com especialista em segurança colombiano, 13 de outubro de 2020.

82. Entrevista por telefone com especialista em segurança colombiano, 9 de dezembro de 2020.

83. Entrevista por telefone com especialista em segurança colombiano, 13 de outubro de 2020.

84. MacDermott, 2019.

85. Entrevista por telefone com especialista em segurança colombiano, 9 de dezembro de 2020.

86. Entrevista por telefone com especialista em segurança colombiano, 13 de outubro de 2020.

87. Entrevista por telefone com especialista em segurança colombiano, 9 de dezembro de 2020.

88. Entrevista por telefone com especialista em segurança colombiano, 9 de dezembro de 2020.
89. Entrevista por telefone com especialista em segurança colombiano, 9 de dezembro de 2020.
90. Entrevista por telefone com especialista em segurança colombiano, 7 de outubro de 2020.
- Entrevista por telefone com especialista em segurança colombiano, 12 de outubro de 2020.
91. Entrevista por telefone com especialista em segurança colombiano, 9 de dezembro de 2020.
92. Entrevista por telefone com especialista em segurança colombiano, 13 de outubro de 2020.
93. “Venezuela Indigenous Communities at Risk From ELN Mining Incursions,” *Insight-Crime*, 31 de julho de 2020, <https://www.insightcrime.org/news/analysis/venezuela-indigenous-communities-mining/>
94. Entrevista por telefone com especialista em segurança colombiano, 13 de outubro de 2020.
95. “Colombia: Brutales medidas de grupos armados contra Covid-19,” *Human Rights Watch*, 15 de julho de 2020, <https://www.hrw.org/es/news/2020/07/15/colombia-brutales-medidas-de-grupos-armados-contra-covid-19>.
96. Entrevista por telefone com especialista em segurança colombiano, 9 de dezembro de 2020.
97. Entrevista por telefone com especialista em segurança colombiano, 13 de outubro de 2020.
98. “Colombia’s ELN Reportedly Distributing Venezuela Government Food on the Border,” *InsightCrime*, 9 de fevereiro de 2018, <https://www.insightcrime.org/news/analysis/colombia-eln-reportedly-distributing-venezuela-government-food-border/>.
99. MacDermott, 2019.
100. Entrevista por telefone com especialista em segurança colombiano, 13 de outubro de 2020.
101. Entrevista por telefone com especialista em segurança colombiano, 7 de outubro de 2020.
102. Entrevista por telefone com especialista em segurança colombiano, 13 de outubro de 2020.
103. Entrevista por telefone com especialista em segurança colombiano, 12 de outubro de 2020.
104. Entrevista por telefone com especialista em segurança colombiano, 9 de dezembro de 2020.
105. Entrevista por telefone com especialista em segurança colombiano, 12 de outubro de 2020. Veja também “Quién es ‘Ariel’, el nuevo líder militar y financiero del ELN que opera en Venezuela y juró lealtad al régimen de Maduro,” *Infobae*, 26 de julho de 2020, <https://www.infobae.com/america/colombia/2020/07/26/quien-es-ariel-el-nuevo-lider-militar-y-financiero-del-eln-que-opera-en-venezuela-y-juro-lealtad-al-regimen-de-maduro/>.
106. Entrevista por telefone com especialista em segurança colombiano, 7 de outubro de 2020.
107. “Mineração ilegal no Parque Nacional Yapacana (Amazonas, Venezuela) 2019.”
108. “Mineração ilegal no Parque Nacional Yapacana (Amazonas, Venezuela) 2019.”
109. “Governança do crime sob o coronavírus.”
110. Entrevista por telefone com especialista em segurança colombiano, 13 de outubro de 2020.
111. Entrevista por telefone com especialista em segurança colombiano, 13 de outubro de 2020.
112. Entrevista por telefone com especialista em segurança colombiano, 5 de outubro de 2020.
113. “‘El ELN y Maduro estamos combatiendo un enemigo común’: Pablo Beltrán,” *Semana*, 20 de agosto de 2020, <https://www.semana.com/mundo/articulo/el-eln-y-maduro-estamos-combatiendo-un-enemigo-comun-negociador-de-guerrilla/695489/>.
114. Entrevista por telefone com especialista em segurança colombiano, 13 de outubro de 2020.
115. James Bargent, Colombia’s Other Insurgents: Why Peace With the ELN Is Proving Elusive,” *World Politics Review*, November 21, 2017, <https://www.worldpoliticsreview.com/articles/23658/colombia-s-other-insurgents-why-peace-with-the-eln-is-proving-elusive>.
116. “El Mayor Traidor De La Patria.”
117. “Mineração ilegal no Parque Nacional Yapacana (Amazonas, Venezuela) 2019.”

118. “As Colombia peace accord unravels, ex-FARC leaders take up arms, announce return to conflict,” *Washington Post*, 29 de agosto de 2019, https://www.washingtonpost.com/world/the_americas/as-colombia-peace-accord-unravels-ex-farc-leaders-take-up-arms-to-resume-struggle/2019/08/29/e2a50bd6-ca5d-11e9-9615-8f1a32962e04_story.html.
119. Entrevista por telefone com especialista em segurança colombiano, 13 de outubro de 2020.
120. Entrevista por telefone com especialista em segurança colombiano, 13 de outubro de 2020.
121. “ELN vs. EPL: la guerra que sepulta la esperanza en el Catatumbo,” *Semana*, 4 de outubro de 2018, <https://www.semana.com/nacion/articulo/eln-vs-epl-la-guerra-en-el-catatumbo/585792/>.
122. Entrevista por telefone com especialista em segurança colombiano, 7 de outubro de 2020.
123. “‘El ELN y Maduro estamos combatiendo un enemigo común’: Pablo Beltrán.”
124. “ELN vs. Rastrojos, una guerra que se alimenta con coca y gasolina”, *La Opinión*, 15 de marzo 2020, <https://www.laopinion.com.co/region/eln-vs-rastrojos-una-guerra-que-se-alimenta-con-coca-y-gasolina-193538>.
125. “Desempleo en Colombia subió a 19,8% durante junio,” *Dinero*, July 30, 2020, <https://www.dinero.com/economia/articulo/desempleo-en-colombia-durante-junio-de-2020-subio-a-198/294089>.
126. “Pobreza en Colombia aumentará al 38 de la población en 2020,” *Dinero*, 31 de julho de 2020, <https://www.dinero.com/buscador?query=pobreza%20coronavirus%20colombia&post=dinero&limit=10&offset=0>.
127. “Governança do crime sob o coronavírus.”
128. R. Evan Ellis, “Challenges for the Armed Forces of Latin America in Responding to the COVID-19 Pandemic,” *Air and Space Power Journal en Espanol*, Forthcoming.
129. Audrey Carillo, “Guerrilleros del Eln entregan mercados a campesinos en el Catatumbo,” *W Radio*, 14 de maio de 2020, <https://www.wradio.com.co/noticias/regionales/guerrilleros-del-eln-entregan-mercados-a-campesinos-en-el-catatumbo/20200514/nota/4038316.aspx>.
130. “Colombia: Brutales medidas de grupos armados contra Covid-19.”
131. “Governança do crime sob o coronavírus.”
132. “Colombia: Brutales medidas de grupos armados contra Covid-19.”
133. “‘El ELN y Maduro estamos combatiendo un enemigo común’: Pablo Beltrán.”
134. “ELN propone nuevamente al gobierno pactar cese al fuego.”
135. Posada, 2020.
136. “Presupuesto general pasó debate con \$ 3,7 billones más para inversion,” *El Tiempo*, 23 de setembro de 2020, <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/presupuesto-general-de-la-nacion-2021-paso-debate-con-3-billones-mas-para-inversion-539503>.
137. Veja “Country Reports on Terrorism 2019: Venezuela” (Relatórios sobre terrorismo por país e 2019: Venezuela).



Dr. R. Evan Ellis, PhD

Ele é professor pesquisador de estudos latino-americanos no Instituto de Estudos Estratégicos da US Army War College, com foco nas relações da região com a China e outros atores não-ocidentais do Hemisfério. Dr. Ellis publicou mais de 90 trabalhos, incluindo o livro de 2009 *China na América Latina: O que é e onde* (China na América Latina: por que e por que), o livro de 2013 *A dimensão estratégica do envolvimento chinês com a América Latina* (A dimensão estratégica das atividades chinesas na América Latina) e o livro de 2014, *China on the Ground na América Latina*. O Dr. Ellis apresentou seu trabalho em uma ampla variedade de fóruns comerciais e governamentais em 25 países. Ele testemunhou sobre as atividades chinesas na América Latina antes do Congresso dos EUA e falou sobre seu trabalho na China e outros atores externos na América Latina em uma ampla gama de programas de rádio e televisão, incluindo CNN International, CNN En Español, The John Bachelor Show, Voz da América e Rádio Martí. O Dr. Ellis é geralmente citado na mídia impressa nos EUA e na América Latina por seu trabalho nesta área, incluindo o Washington Times, Bloomberg, America Economy, DEF e InfoBAE. Dra. Ellis possui doutorado em ciência política com especialização em política comparada. As opiniões expressas neste artigo são estritamente suas.

Uma Estratégia Para Derrotar a Insurgência Criminal no Triângulo Norte da América Central

CEL. JOED I. CARBONELL-LÓPEZ, DOUTOR EM LIDERANÇA ESTRATÉGICA, USAF

A falta de segurança causada pelas Organizações Criminosas Transnacionais (OCTs) é a praga mais significativa que assola El Salvador, Guatemala e Honduras, uma região comumente conhecida como o Triângulo do Norte. É uma das regiões mais violentas do mundo, criando uma instabilidade massiva e impedindo a prosperidade econômica para os cidadãos da região. Em 2020, as maiores cidades de cada país estão listadas entre as 50 cidades mais violentas do mundo.¹ As OCTs estão conduzindo uma insurgência criminosa que exigirá uma estratégia de contrainsurgência (COIN) para derrotá-la, não uma estratégia típica de aplicação da lei, focada simplesmente em tirar os “bandidos” das ruas. A supressão bem sucedida dessa insurgência criminosa estabelecerá uma base de segurança que promoverá a estabilidade e possibilitará a prosperidade econômica da população da região, reduzindo grandemente a volatilidade que tem impulsionado a migração massiva da região.

A captura criminosa de um Estado aumenta exponencialmente a ameaça que representa para os seus vizinhos, como foi visto quando o Hamas assumiu o controle do governo de Gaza, situação que representou uma crescente ameaça para Israel e a Autoridade Palestina.² De forma semelhante, a captura criminosa dos governos de El Salvador, Guatemala e Honduras ameaçaria a segurança do hemisfério e a influência dos EUA na região, pois o impacto de sua atividade criminosa será sentido, no mínimo, em todo o hemisfério.³ Isso concederia às OCTs acesso irrestrito aos mercados financeiros, lhes permitiria perpetuar a corrupção e expandir seus empreendimentos criminosos, lhes daria o monopólio da violência e expandiria a instabilidade regional e social. Entretanto, combater com sucesso as OCTs e fortalecer as instituições democráticas dentro de cada um desses países também oferece várias oportunidades para os EUA: reafirmaria o compromisso dos EUA com a região como um parceiro estratégico; criaria novas oportunidades econômicas para corporações americanas; fortaleceria a ordem liberal internacional.

Contexto Estratégico

Organizações Criminosas Transnacionais no Triângulo Norte

Os principais culpados pela instabilidade e violência dentro do Triângulo Norte são as OCTs, que conduzem uma insurgência criminosa que ainda está para ser total-

mente compreendida. Uma insurgência criminosa tem todas as características de uma insurgência tradicional, exceto no que se refere à ideologia.⁴ Em vez de ideologia, os insurgentes criminosos, ou OCTs, estão focados no poder bruto e em manter a liberdade de conduzir seu empreendimento criminoso.⁵ As OCTs no Triângulo Norte podem ser categorizadas, de forma geral, em cartéis de drogas e gangues de terceira geração, como a Mara Salvatruchas (MS13). Embora compartilhem muitas das mesmas características, historicamente, eles diferem em seu objetivo principal. Os cartéis estão focados nos vários aspectos do empreendimento de drogas (por exemplo, na produção e no transporte) e as gangues estão concentradas principalmente no controle territorial. Porém, a colaboração entre eles aumentou nos últimos anos, assim como a expansão de seus empreendimentos.

A ameaça crescente das OCTs no Triângulo Norte é um fenômeno que começou principalmente durante os anos 2000. Em grande parte, é o resultado de cinco manifestações convergentes. Primeiro, no final dos anos 90, os EUA começaram a deportar um grande número de salvadorenhos e alguns guatemaltecos e hondurenhos que se encontravam ilegalmente nos EUA, ao completarem suas penas de prisão por vários crimes.⁶ Muitos desses indivíduos estavam nos EUA desde a infância e, de repente, se encontraram em um país que, apesar de ser seu local de nascimento, era totalmente estranho para eles. Assim, eles se uniram para sobreviver, continuando com suas atividades criminosas.⁷ Em segundo lugar, os esforços antinarcóticos dos EUA e do México forçaram muitos dos cartéis mexicanos a procurar ambientes mais amigáveis para a sua operação. Em terceiro lugar, os esforços antinarcóticos dos EUA e da Colômbia, incluindo o Plano Colômbia, transferiram muitos dos esforços do cartel colombiano para a América Central. Em quarto lugar, o acesso da América Central aos oceanos do Caribe e Pacífico, juntamente com amplos espaços sem governo, foram terreno fértil para que as empresas criminosas das OCTs se enraizassem. E, por último, instituições governamentais fracas e a conhecida suscetibilidade de funcionários do governo à corrupção, dentro do Triângulo Norte, proporcionaram o ambiente permissivo necessário para que as OCTs prosperassem.

As empreitadas criminosas dessas OCTs são extensas. Algumas estimativas colocam a força das OCTs no Triângulo Norte em mais de 100.000 membros, com membros adicionais nos EUA, México, América do Sul e África Ocidental.⁸ Mais preocupante ainda, é que a pesquisa preliminar sobre a cadeia de recrutamento da MS13 detalha um processo sofisticado que começa com crianças de quatro a cinco anos de idade; a Figura 1 detalha a cadeia de produção da MS13.⁹ Entretanto, não se sabe se existem estruturas de recrutamento similares para outras OCTs. Há também provas recentes de que os membros estão recebendo trei-

namento militar, aumentando significativamente o seu sucesso contra agências governamentais de aplicação da lei.¹⁰

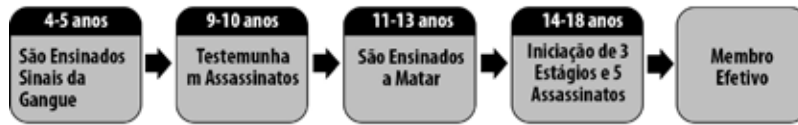


Figura 1. Cadeia de Produção dos Membros da MS13

Fonte: Autor

As linhas de negócios das OCTs consistem em uma série de atividades ilícitas, incluindo produção e tráfico de drogas, tráfico humano, extorsão, lavagem de dinheiro e tráfico de armas.¹¹ Os recursos financeiros que eles geram a partir dessas atividades são muito maiores do que os dos governos regionais. Em 2017, o Produto Interno Bruto (PIB) combinado de El Salvador, Guatemala e Honduras foi de 123,41 bilhões de dólares.¹² Em contraste, o comércio global de drogas, sozinho, foi avaliado em mais de 320 bilhões de dólares anuais, dos quais, 150 bilhões de dólares são atribuídos às Américas.¹³ Outras atividades, como a extorsão, também geram receitas significativas para as OCTs. Por exemplo, a extorsão em El Salvador, Guatemala e Honduras totalizou 651 milhões de dólares em 2015.¹⁴ Essas receitas, juntamente com as geradas a partir de suas diversas linhas de negócios, permitem-lhes dominar fundamentalmente seu relacionamento com os seus estados anfitriões.

As OCTs prosperam com governos fracos, corrupção e extorsão e se infiltrarão até mesmo em cargos do governo a fim de possibilitar o seu empreendimento criminoso. Em alguns casos, frequentemente em nível subestadual, as OCTs são bem sucedidas em tomar ou suplantam completamente o governo.¹⁵ Assim, a forma como as OCTs interagem com um estado varia, mas pode ser dividida em três métodos primários: 1) corrupção, 2) infiltração e 3) competição.¹⁶ Cada método pode ocorrer dentro ou contra os governos nacionais, provinciais ou locais de um determinado país, e cada um deles está ocorrendo dentro do Triângulo Norte. As OCTs são conhecidas por pagarem propina aos funcionários em todos os ramos do governo para permitir que operem impunemente; em território controlado pela OCT, os próprios membros da OCT podem concorrer a cargos públicos.¹⁷ Por exemplo, em El Salvador, prefeitos foram relatados como membros da MS13¹⁸ e na Guatemala, alguns membros do Congresso foram relatados como membros das OCTs.¹⁹ Finalmente, em muitos dos territórios sem governo ou controlados pela OCT, as próprias OCTs estão prestando serviços públicos, como serviços básicos e educação, em concorrência direta com o Estado.²⁰

Contexto de El Salvador, Guatemala e Honduras

Cada um dos governos de El Salvador, Guatemala e Honduras tentou combater as OCTs que operam em seus respectivos países de várias maneiras. Cada um tentou uma versão de Mano Dura (mão dura), o que levou a uma superpopulação nas prisões e a relatos de assassinatos extrajudiciais.²¹ El Salvador chegou a tentar uma trégua, em março de 2012, que é creditada com o declínio temporário da violência; porém, as OCTs de lá simplesmente mudaram de tática e continuaram a agir impunemente, forçando o governo salvadorenho a acabar com a trégua.²² Recentemente, as Forças Armadas dos três governos começaram a compartilhar informações e inteligência sobre as OCTs.²³ A eficácia desses esforços precisará ser avaliada em uma data futura.

Contexto dos Estados Unidos

A abordagem dos EUA para combater as OCTs no Triângulo Norte tem sido através de uma série de programas individuais que muitas vezes são descoordenados. Infelizmente, os EUA não reconheceram o problema como uma insurgência criminosa, impedindo, assim, uma abordagem abrangente necessária para combatê-la com sucesso. Em vez disso, as OCTs são tratadas, principalmente, como uma questão de combate aos narcóticos ou de luta contra as gangues, abordados pelos métodos tradicionais de aplicação da lei, priorizando prisões e apreensões de drogas sobre outros métodos comprovadamente eficazes em operações de contrainsurgência.²⁴ Um desenvolvimento recente positivo, entretanto, foi o reconhecimento da ameaça transnacional da MS13 e a sua designação formal como uma OCT em 2011.²⁵ Isso permitiu ao Departamento do Tesouro dos EUA usar suas autoridades penalizadoras contra membros conhecidos da MS13.

Por que os Estados Unidos deveriam se preocupar?

Os Estados Unidos têm, historicamente, procurado manter um papel de liderança no Hemisfério Ocidental. Esse papel está sendo ameaçado pela instabilidade fomentada pelas OCTs que operam em El Salvador, Guatemala e Honduras. Primeiro, elas representam uma ameaça direta aos EUA através de suas operações dentro dos EUA e dos narcóticos e outros bens ilícitos que são trazidos para os EUA (um *interesse de segurança* nacional). Em segundo lugar, a instabilidade e a insegurança que causam, impedem que as economias do Triângulo Norte prosperem, inibindo o potencial comercial e a parceria econômica que beneficiaria os EUA e a população da região (*interesse de prosperidade*). Por fim, como uma insurgência criminosa, as OCTs representam uma ameaça direta ao Estado de Direito dentro do Triângulo Norte, às instituições democráticas transparentes e à ordem internacional liberal (*valoriza o interesse*). Assim, os EUA têm um interesse signi-

ficativo em combater a insurgência criminosa em curso nessa região e impedir que ela consiga tomar ou suplantar com sucesso os governos estaduais e subestaduais de El Salvador, Guatemala e Honduras.

Suposições

Embora alguns possam argumentar que esteja diminuindo, presume-se que os EUA ainda exerçam influência significativa junto aos governos de El Salvador, Guatemala e Honduras e em toda a região.²⁶ Essa influência será fundamental para obter a cooperação dos respectivos governos em assuntos difíceis, tais como os esforços de combate à corrupção. Presume-se também que os EUA poderão obter o apoio de outros parceiros dentro do hemisfério. Um terceiro pressuposto é o de que as OCTs tenham vínculos com os mais altos níveis de governo dentro de cada um dos três países do Triângulo Norte.²⁷ E, por último, presume-se que a influência dos respectivos governos é, no máximo, fraca, fora de suas áreas metropolitanas, deixando-os assim com grandes extensões de territórios não governados.



Figura 2. Ganhando a população

Fonte: autor

Objetivo Estratégico

O objetivo estratégico deste artigo é propor uma estratégia para derrotar a insurgência parasitária criminosa das OCTs, fornecendo uma base de segurança que permita aos governos de El Salvador, Guatemala e Honduras fortalecer suas instituições democráticas e aumentar a capacidade de proporcionar, efetivamente, segurança e prosperidade para seus cidadãos.

Como estratégia criminal de contrainsurgência (COIN), “a população é o objetivo estratégico em COIN porque ganhar a população equivale quase diretamente a ganhar o conflito.”²⁸ Como pode ser observado na Figura 2, vencer a população no Triângulo Norte exigirá um esforço triplo: uma fundação de segurança, confiança nas instituições governamentais e acesso à prosperidade econômica. Enquanto os três serão abordados nessa estratégia, uma base de segurança é

mais crítica no curto a médio prazo para que os outros dois tenham terreno fértil para se enraizarem.

Objetivos, Meios e Fins

O foco dessa estratégia é fornecer uma base de segurança que criará o espaço necessário para uma governança efetiva e para que a prosperidade econômica cresça. Entretanto, reconhece plenamente que uma estratégia eficaz de contrainsurgência exigirá múltiplas linhas de esforço de apoio mútuo para ser bem sucedida.²⁹ Como tal, essa estratégia é composta de cinco objetivos que devem ser alcançados simultaneamente. Os dois primeiros objetivos se concentram em iniciar a mudança governamental sistêmica necessária para sustentar a segurança. O terceiro, o objetivo central, concentra-se no estabelecimento dos fundamentos da segurança. Os dois últimos objetivos se concentram nas mudanças sociais necessárias para uma segurança sustentada, tanto no Triângulo Norte quanto nos EUA.

1. Estabelecer uma estrutura para uma governança eficaz e transparente

Abordar a corrupção sistêmica e a governança fraca são esforços de longo prazo. Assim, essa estratégia se concentra no estabelecimento de uma estrutura para os esforços anticorrupção na região. Primeiramente, o Departamento de Estado dos EUA (DOS – sigla em inglês) deve assumir a liderança na aplicação de pressão diplomática sobre a Guatemala para reverter sua posição atual contra a Comissão Internacional contra a Impunidade na Guatemala (CICIG).³⁰ Esse esforço, patrocinado pelas Nações Unidas (ONU), provou ser uma ferramenta eficaz contra a corrupção na Guatemala. Em segundo lugar, os EUA devem dar seu total apoio e trabalhar com a Organização dos Estados Americanos (OEA) e o governo de Honduras para fortalecer a Missão de Apoio Contra a Corrupção e a Impunidade em Honduras (MACCIH), a fim de ter os mesmos resultados positivos que a CICIG.³¹ Além disso, os EUA devem trabalhar com El Salvador, a OEA e a ONU para estabelecer uma agência anticorrupção semelhante à CICIG e à MACCIH dentro de El Salvador.

Para fortalecer os Ministérios Público e da Justiça de cada governo, o Departamento de Estado dos EUA deve fazer parceria com o Departamento de Justiça dos EUA (DOJ – sigla em inglês) para trabalhar com cada país a fim de aumentar a capacidade de sua promotoria, a sua perícia judicial e a sua independência judicial. Os esforços iniciais devem se concentrar na capacidade nacional e também devem incluir a capacidade provincial e municipal, conforme o caso. Para reforçar a importância de um Judiciário independente, o Departamento de Estado e o Departamento de Justiça devem exercer pressão diplomática sobre os governos de cada país para fazer as mudanças constitucionais necessárias para criar nomeações

de longo prazo ou vitalícias para seus tribunais nacionais, para diminuir o potencial de influência política sobre o Judiciário por parte dos líderes eleitos. Finalmente, para criar uma cultura de transparência, o Departamento de Estado e o Departamento de Justiça deveriam trabalhar com suas contrapartes para desenvolver um mecanismo para divulgar a eficácia do sistema judiciário. Isso poderia incluir o número de casos litigados, os tipos de casos em litígio e o número de casos encerrados. Para complementar esses esforços, a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID – sigla em inglês) deve trabalhar com o corpo de imprensa de cada país para criar uma Organização Não-Governamental (ONG) independente, focada na verificação das informações fornecidas pelos respectivos ramos judiciais.

2. Profissionalizar a aplicação da lei regional

Uma força policial profissional que conquistou a confiança da população à qual serve é fundamental para estabelecer e manter a segurança a longo prazo necessária para derrotar a insurgência criminosa em curso no Triângulo do Norte. O primeiro passo para ganhar essa confiança é estrutural: separar as agências de aplicação da lei das funções dos militares. Para tal, o Departamento de Estado e o Departamento de Defesa deveriam trabalhar com o Canadá, a Costa Rica e a OEA para aplicar pressão diplomática sobre os governos de El Salvador, Guatemala e Honduras para separar suas respectivas agências nacionais de aplicação da lei de seus Ministérios da Defesa e fazer a transição deles para os seus respectivos Ministérios da Justiça. Essa transição deve ser acompanhada das mudanças constitucionais necessárias, para retirar as autoridades de aplicação da lei dos Ministérios da Defesa.

Além disso, o Departamento de Estado e o Departamento de Justiça devem estabelecer uma coalizão de parceiros de aplicação da lei, se necessário, com o Canadá, o Chile, a Colômbia, a Costa Rica e os EUA, para ajudar a financiar as agências nacionais e subestaduais de aplicação da lei no Triângulo Norte, em seu treinamento e transformação. A transformação deve incluir mudanças estruturais como, por exemplo:

- Induzir cada agência a recrutar e contratar uma força étnica e culturalmente representativa da população à qual serve
- Convencer cada agência a criar um corpo de oficiais não-comissionados dentro da força que seja aceito como contribuinte em vez de competitivo
- Possibilitar o estabelecimento de um processo de promoção baseado no mérito, que incentive a sua permanência

O treinamento deve incluir:

- Práticas de policiamento comunitário que estabeleçam a confiança entre as agências que aplicam a lei e as comunidades que elas servem

- Habilidades técnicas baseadas em normas e padrões internacionais em áreas como solução de problemas, comunicações, cadeia de responsabilidades, condução de investigações e coleta de informações e inteligência
- Habilidades táticas baseadas em normas e padrões internacionais em áreas como apreensões, difusão de situações hostis e patrulhamentos de contraemboscada

3. Subjugamento de Operações de Insurgência Criminal

Um fator central para o sucesso dessa estratégia é uma base de segurança. Isso poderia ser alcançado através do uso combinado de forças policiais e forças militares para ter um efeito máximo e mais rápido. Primeiro, a Comunidade de Inteligência dos EUA deve aumentar a sua prioridade, capacidade e esforços em relação às OCTs do Hemisfério Ocidental e deve trabalhar com os seus parceiros de coalizão para que façam o mesmo. A Comunidade de Inteligência deve primeiro se concentrar na identificação de todos os funcionários do governo anfitrião e de governos estrangeiros, de todos os níveis de governo (estadual e subestadual), suspeitos de estarem colaborando com as OCTs ou suspeitos de serem membros das OCTs. Em segundo lugar, uma vez que esses funcionários forem identificados:

- O Departamento do Tesouro (DOT – sigla em inglês) deve vetar os ativos financeiros pessoais desses funcionários
- O Departamento de Estado e o Departamento de Justiça devem trabalhar com os governos da nação anfitriã para indiciar e processar, ou, se apropriado, indiciar nos EUA e buscar a extradição para processo nos EUA
- O Departamento de Estado deve fazer parceria com o Departamento de Defesa, a Comunidade de Inteligência e a OEA para estabelecer uma campanha de informação enfatizando que todos os funcionários públicos que colaboram com as OCTs serão identificados e processados

Em terceiro lugar, a Comunidade de Inteligência deve então se concentrar em entender tudo o que for possível sobre as redes de OCT: redes sociais, logística, atividades ilícitas (não apenas de narcóticos), laços internacionais, e assim por diante. Em quarto lugar, o Departamento de Estado, o Departamento de Defesa, o Departamento de Justiça e o Departamento de Segurança Nacional Interna (DHS – sigla em inglês) devem usar a inteligência produzida para induzir a Colômbia, a Costa Rica, El Salvador, a Guatemala, Honduras e o México a conduzirem operações coordenadas e simultâneas contra indivíduos-chave que são os centros de gravidade (COG, sigla em inglês) dentro das redes de OCT que operam em cada um dos países, incluindo os EUA. É importante notar que isso deve incluir os COGs para todas as atividades ilícitas (por exemplo, extorsão, contrabando e tráfico de pessoas, tráfico de armas, lavagem de dinheiro e assim por

diante) e não as simplesmente relacionadas ao narcotráfico. Também deve incluir o aumento do compartilhamento de informações e inteligência onde aplicável, como o compartilhamento dos registros criminais conhecidos de indivíduos deportados. Em quinto lugar, todos os indivíduos identificados e detidos durante essas operações devem ser tratados através do mesmo processo detalhado na segunda etapa acima, para os funcionários do governo.

Em sexto lugar, o Departamento de Estado deve persuadir a OEA a estabelecer uma Força Tarefa Interagencial Combinada (CIATF – sigla em inglês) e escolher um país membro a liderá-la. A CIATF deveria incluir forças policiais e militares dos governos do Triângulo Norte; o Departamento de Estado e o Departamento de Defesa também deveriam persuadir ou induzir os Estados-Membros da OEA a contribuir com forças cuidadosamente avaliadas. Uma vez estabelecida, a CIATF deve ser constituída para operar no Triângulo Norte por cinco anos, com dois anos de extensão opcionais. A sua missão seria atacar diretamente as OCTs que estão fazendo a insurgência criminoso e suas redes, ao mesmo tempo em que aumenta a capacidade orgânica de El Salvador, Guatemala e Honduras de fazer o mesmo. Embora a CIATF deva fazer parceria com o Departamento de Defesa dos EUA, ela não pode ter nenhuma relação formal de comando com ele ou qualquer outra entidade dos EUA. Simultaneamente, o Departamento de Estado deve trabalhar diligentemente para persuadir os governos de El Salvador, Guatemala e Honduras a permitir que a CIATF seja estabelecida e opere dentro de cada país. Em sétimo lugar, o Departamento de Estado e o Departamento de Defesa devem assumir a liderança em garantir apoio financeiro para ajudar a financiar a CIATF.

4. Aumentar as Oportunidades de Prosperidade Econômica

A falta de oportunidades econômicas é um dos principais fatores que impulsionam grandes setores da população a emigrar ou buscar melhores oportunidades econômicas dentro dos empreendimentos das OCTs. Para inverter essa maré, quatro áreas abrangentes precisam ser abordadas. Primeiro, cada governo dentro do Triângulo Norte deve ganhar o controle de seu território e fornecer serviços básicos para os seus cidadãos. Infelizmente, todos os três países têm recursos limitados devido às baixas taxas de impostos e a uma base tributária baixa. Assim, o Departamento de Estado deve trabalhar diligentemente com cada governo para aumentar a sua receita tributária. O Departamento do Tesouro e a Agência para o Desenvolvimento Internacional dos EUA (USAID) devem trabalhar com cada país para melhorar suas leis tributárias, práticas e processos de cobrança de impostos, aumentar sua base tributária e aumentar a responsabilidade e transparência durante todo o processo de cobrança de impostos. O Departamento de Estado, o Departamento do Tesouro e a USAID também devem formar parcerias com cada

país para ajudá-los a expandir os seus serviços, com a nova receita, para os centros populacionais mais carentes; esse passo depende de gerar com sucesso as novas receitas fiscais e muito provavelmente começaria no segundo ou terceiro ano de implementação da estratégia. Diferentemente do aumento da receita tributária, a expansão dos serviços governamentais autofinanciados não é o foco desta estratégia. Os EUA, entretanto, devem liderar a colaboração internacional para aumentar os serviços educacionais, a infraestrutura e o emprego.

Segundo, a Agência para o Desenvolvimento Internacional dos EUA deve liderar a expansão dos serviços de educação primária e profissional em toda a região. Ela deve fazer parceria com o Departamento de Estado para incentivar cada país a aumentar o seu compromisso e gastos em educação para todas as crianças e jovens dentro de cada país. A USAID também deveria colaborar com os seus parceiros internacionais no direcionamento dos projetos de educação das ONGs para que se concentrem no desenvolvimento de habilidades que sejam mais empregáveis. Em terceiro lugar, o Departamento de Estado e a USAID devem solicitar, ativamente, subsídios privados, internacionais e governamentais para melhorar a infraestrutura dentro de cada país. Eles também poderiam trabalhar com o Banco Interamericano de Desenvolvimento e outros bancos internacionais de desenvolvimento para ajudar a garantir subsídios ou empréstimos para essas melhorias. As melhorias na infraestrutura devem se concentrar na expansão da eletricidade, água potável e estradas para o máximo da população possível. A ênfase deve ser colocada nas estradas entre as áreas rurais e os municípios maiores, para melhorar o acesso às oportunidades de emprego regional e aos serviços governamentais. O Governo dos Estados Unidos deveria se concentrar simplesmente em atuar em um papel de coordenação e defesa.

Em quarto lugar, o Departamento de Estado, o Departamento de Comércio (DOC – sigla em inglês) e o Departamento de Trabalho (DOL – sigla em inglês) devem fazer parceria com os governos de El Salvador, Guatemala e Honduras para fazer crescer e fortalecer seus respectivos mercados comerciais e de trabalho. O Departamento de Estado e o Departamento de Comércio devem ajudá-los a criar incentivos que sejam mutuamente benéficos para o governo anfitrião e para as corporações, a fim de atrair o investimento corporativo estrangeiro direto. Como um incentivo, o Departamento de Comércio e o Representante Comercial dos EUA (USTR – sigla em inglês) poderiam liderar o estabelecimento de um programa de seguro privado/público fornecido às empresas americanas dispostas a criar oportunidades de emprego nas regiões subdesenvolvidas do Triângulo do Norte. A USAID também poderia trabalhar com seus parceiros internacionais para garantir microempréstimos ou subsídios que possam ser usados por empreendedores para iniciar suas próprias empresas. O Departamento de Estado deve

encorajar os parceiros do hemisfério a estabelecer ou expandir vistos de trabalho temporários para servir como uma ponte de prosperidade enquanto novas oportunidades são criadas dentro do Triângulo Norte. O Departamento de Estado e o Departamento de Trabalho deveriam identificar setores econômicos dentro dos EUA que poderiam se beneficiar de uma expansão orientada de vistos de trabalho temporários. Por fim, a USAID e o DHS devem fazer parcerias com os governos anfitriões, que visem a reintegração de deportados que retornaram aos seus países de origem e que foram educados nos EUA, são bilíngues, possuem habilidades profissionais e não têm mais do que um registro criminal não violento. A reintegração deve incluir um treinamento complementar, baseado na experiência anterior, para preencher trabalhos críticos, tais como: professores, construção de infraestrutura, comércio, e assim por diante.

5. Abordagem dos Fatores Contribuintes Domésticos

Uma estratégia abrangente para combater a insurgência criminosa no Triângulo do Norte deve reconhecer dois fatores críticos:

- A insurgência criminosa é, em grande parte, financiada pela demanda americana por narcóticos.
- A insurgência criminosa está armada, em grande parte, por armas originárias dos EUA.³²

Portanto, ambas as questões precisam ser abordadas como parte dessa estratégia. O vício em drogas é uma questão de saúde pública e piorou recentemente com a epidemia de opioides que matou mais de 72.000 americanos em 2017, impactando muitas comunidades em todos os EUA.³³ O Congresso agiu contra essa ameaça e se apropriou de mais de 8 bilhões de dólares somente em 2018 para combater a crise de opioides, mas não existe uma estratégia federal coordenada.³⁴ A eficácia desses esforços deve ser monitorada de perto pelo Departamento de Saúde e Serviços Humanos (DHHS – sigla em inglês) com as boas práticas compartilhadas com estados, territórios e governos locais. Além disso, o Serviço de Saúde Pública (PHS – sigla em inglês) deve ser implantado nas localidades mais afetadas para aumentar os profissionais de saúde pública locais para ajudar a acelerar os esforços de reabilitação e para identificar as boas práticas que podem ser compartilhadas em todo o país. Finalmente, o Escritório de Responsabilidade do Governo (GAO – sigla em inglês) deve conduzir uma auditoria dos gastos federais em todos os esforços de combate aos narcóticos e de reabilitação de drogas e recomendar como equilibrar mais efetivamente os gastos entre os esforços de combate aos narcóticos e os serviços de dependência e reabilitação.

O próximo passo para atender à demanda é destacar os danos humanos causados pela indústria ilegal de narcóticos. Uma opção em potencial para conseguir

isso seria ter a Primeira Dama dos Estados Unidos (FLOTUS – sigla em inglês) em parceria com o Cirurgião Geral (SG – sigla em inglês) e a Agência de Combate às Drogas (DEA – sigla em inglês) para estabelecer e liderar uma campanha de informação que destacaria histórias de crianças e mulheres que são agredidas, famílias que são separadas ou assassinadas, ou outros horrores que fazem parte da indústria ilegal de narcóticos. Para ser mais eficaz, essa campanha deve ser um esforço de colaboração com a indústria de entretenimento e esportes em todos os meios de mídia, para atingir o máximo possível da população americana. Por último, o Departamento de Estado deve incentivar campanhas similares em grandes regiões consumidoras de narcóticos, como o Canadá e a Europa.

O segundo fator dos EUA que precisa ser endereçado é o fluxo ilegal de armas dos EUA para o México, a América Central e a América do Sul. Para começar, o Departamento de Segurança Interna dos EUA (DHS – sigla em inglês) deve começar a triagem de todo o tráfego de saída nos portos do Sul e em todos os portos marítimos com carga destinada ao México e à América Central para armas e peças de armas que possam ser montadas em seu destino final. O DHS também deve oferecer tecnologia de triagem às forças fronteiriças do México para ajudar em seus esforços de triagem, e deve aumentar a prioridade do contrabando de armas em seus esforços de colaboração transfronteiriça com o México. Nos EUA, a Agência de Álcool, Tabaco, Armas de Fogo e Explosivos (ATF – sigla em inglês) do Departamento de Justiça deve assumir a liderança no estabelecimento de uma campanha de informação, de preferência em parceria com organizações como a Associação Nacional de Armas de Fogo, com o objetivo de atingir as feiras/exposições de armas e aqueles estados com as leis menos rigorosas sobre armas. A narrativa da campanha de informação deve se concentrar em como identificar um contrabandista de armas, na morte e destruição causadas pelas armas traficadas ilegalmente e na ligação do comércio ilegal de entorpecentes que atormenta os EUA com o comércio ilegal de armas que atormenta nossos vizinhos do sul. Finalmente, a ATF deve trabalhar com o Congresso e legisladores estaduais e territoriais para identificar e fechar as brechas exploradas pelos contrabandistas de armas e aumentar a severidade da punição para os indivíduos que participam do contrabando de armas.

Testes da Estratégia

Infelizmente, nenhuma estratégia é irrefutável. Avaliar a probabilidade de sucesso dessa estratégia requer uma análise de sua adequação, viabilidade, desejabilidade, aceitabilidade e sustentabilidade.

Adequação

A adequação dessa estratégia é avaliada como alta. Ao deslocar os esforços de combate à OCT, de um problema criminoso ou combate ao narcótico, para um problema de combate à insurgência, ela oferece uma abordagem abrangente para tratar de uma praga que tem assolado as Américas por décadas. A estratégia enfrenta a ameaça diretamente e faz avançar os interesses de projeção de valores e prosperidade econômica, fortalecendo o Estado de Direito e desenvolvendo oportunidades econômicas. Ambos promovem a estabilidade e o crescimento econômico que beneficia os cidadãos locais, a região e os EUA.

Viabilidade

A viabilidade dessa estratégia é avaliada como média. A abrangência dessa estratégia cria dois desafios. Primeiro, exige que os EUA defendam que cada nação abdique de parte de sua soberania para fortalecer suas instituições. Quando a Comissão Internacional contra a Impunidade na Guatemala (CICIG), uma organização da ONU, foi convidada pelo governo guatemalteco a atuar, ela exigiu uma mudança na constituição do país, que renunciava a uma parte de sua soberania, para que a CICIG pudesse operar. Os EUA precisam decidir se defender a CICIG e novas organizações similares em El Salvador e Honduras é do interesse nacional dos EUA. Os EUA deveriam defender que uma nação renuncie a uma parte de sua soberania? Em segundo lugar, os investimentos recomendados na aplicação da lei e no desenvolvimento econômico são de longo prazo e podem ser percebidos como caros. Isso exigirá investimentos americanos e internacionais durante um período de vários anos.

Desejabilidade

A desejabilidade dessa estratégia é avaliada como alta. Embora os resultados demonstráveis dessa estratégia provavelmente levem de dois a três anos para começarem a ser notados, eles devem ser duradouros. Eles se concentram nos fatores subjacentes ao desafio da segurança, em vez de simplesmente tratar os sintomas. Ao abordar esses sintomas subjacentes, haverá uma diminuição correlata no fluxo de imigração ilegal para os EUA e uma diminuição na violência. Além disso, a estabilidade resultante e os esforços de promoção da prosperidade aumentam as oportunidades econômicas para as empresas americanas, beneficiando conjuntamente as economias regional e dos EUA.

Aceitabilidade

A aceitabilidade dessa estratégia é avaliada como média. Três públicos fazem parte da avaliação da aceitabilidade: o doméstico, o país anfitrião e o internacional.

O público doméstico reconhece que existe um problema de segurança no Triângulo Norte. No entanto, há apreensão em relação ao que é percebido como atividades de “construção da nação”. Os países anfitriões não apenas reconhecem os desafios de segurança que enfrentam, mas também uniram forças em 2014 para formar a Aliança para a Prosperidade, o que sugere que estão mais dispostos a cooperar nessa estratégia.³⁵ Entretanto, como foi dito acima, os EUA devem esperar menos cooperação nos esforços anticorrupção com base em experiências recentes entre o governo guatemalteco e a CICIG. Finalmente, o público internacional é composto por aquelas nações e organizações internacionais com as quais a estratégia propõe parcerias. Além da ONU, essa estratégia concentra os esforços de parceria com nações e organizações do Hemisfério Ocidental como o Canadá, o Chile, a Colômbia, a Costa Rica e a OEA, que ajudarão a fortalecer os laços hemisféricos. Se essas nações não estiverem dispostas a se associar a esses esforços, os EUA precisariam comprometer mais recursos ou reduzir a estratégia.

Sustentabilidade

A sustentabilidade dessa estratégia é avaliada como média. Como na avaliação de desejabilidade, essa estratégia levará tempo e dedicação para se tornar eficaz. Os EUA poderiam perder a paciência antes que os resultados possam ser avaliados. Outro aspecto que impacta a sustentabilidade é a disponibilidade de recursos.

Conclusão

Embora seja uma abordagem fundamentalmente diferente para abordar as OCTs, essa estratégia se baseia em algumas estratégias existentes, como a Estratégia dos EUA para a América Central e a Estratégia de Teatro do Comando Sul dos EUA (USSOUTHCOM – sigla em inglês). Portanto, essa estratégia tem um custo financeiro relativamente baixo. Os maiores custos novos seriam sobre o segundo e terceiro objetivos: profissionalização da aplicação da lei e dominação da insurgência criminosa. Alguns desses trabalhos já estão em andamento, em menor escala, através de projetos da USAID e operações do USSOUTHCOM. O custo mais significativo associado a essa estratégia é o diplomático. Essa estratégia depende fortemente da destreza diplomática do Departamento de Estado e das missões dos EUA na região. Eles devem ter os recursos e o apoio adequados.

Independentemente de terem bons recursos, toda estratégia tem riscos associados a ela. O principal risco para essa estratégia é o potencial para os governos de El Salvador, Guatemala e Honduras de se recusarem a cooperar. Esse risco poderia ser mitigado pelo engajamento e liderança direta do Presidente dos EUA (POTUS – sigla em inglês). O apoio e a liderança do POTUS reforça o compromisso dos EUA de combater as OCTs e deve tirar proveito da influência significativa

que os EUA ainda detêm na região.³⁶ O principal risco dessa estratégia é uma potencial mudança das operações das OCTs para outros países do hemisfério.

Em última análise, essa estratégia propõe uma mudança fundamental na abordagem das OCTs e da ameaça que elas representam para os EUA, o Triângulo do Norte e a comunidade internacional. Será necessária uma estratégia de comunicação cuidadosamente coordenada para garantir recursos e apoio do Congresso e de parceiros internacionais para garantir essa mudança. É de longo prazo e exigirá um firme compromisso de múltiplas administrações para construir a capacidade de governança e de aplicação da lei e desenvolver a prosperidade econômica no Triângulo do Norte necessária para reprimir essa insurgência criminosa. É também abrangente, abordando o consumidor final de narcóticos e o fornecedor final de armas dentro dos EUA. Embora complexa, essa estratégia reconhece a evolução das OCTs em uma insurgência criminosa e propõe uma abordagem pouco ortodoxa para derrotá-la. □

Notas

1. Krista Conrad, "The Most Dangerous Cities in the World," *WorldAtlas*, 15 de abril de 2020, <https://www.worldatlas.com/articles/most-dangerous-cities-in-the-world.html>.
2. Daniel L. Byman, "How to Handle Hamas," Brookings Institute, 10 de maio de 2017, <https://www.brookings.edu/articles/how-to-handle-hamas/>.
3. Micahel Miklaucic e Moisés Naím, "The Criminal State," in *Convergence: Illicit Networks and National Security in the Age of Globalization*, eds. Michael Miklaucic e Jacqueline Brewer, (Washington, D.C.: National Defense University Press, 2013), 149-169.
4. John P. Sullivan, "How Illicit Networks Impact Sovereignty," in *Convergence: Illicit Networks*, 171-187.
5. *Ibid*, 176.
6. Douglas Farah, "Central American Gangs and Transnational Criminal Organizations: The Changing Relations in a Time of Turmoil," IBI Consultants, fevereiro de 2013, https://www.ibiconsultants.net/_pdf/central-american-gangs-and-transnational-criminal-organizations-update-for-publication.pdf.
7. Hal Brands, "Third-Generation Gangs and Criminal Insurgency in Latin America," *Small Wars Journal*, 2009, <https://smallwarsjournal.com/blog/journal/docs-temp/269-brands.pdf>.
8. Rocio Cara Labrador e Danielle Renwick, "Central America's Violent Northern Triangle," O Conselho de Relações Exteriores, 26 de junho de 2018, <https://www.cfr.org/background/central-americas-violent-northern-triangle>.
9. Entrevista com William J. Perry do Centro para Estudos de Defesa do Hemisfério, fevereiro de 2019.
10. *Ibid*.
11. Luis Guillermo Solís e Todd Foglesong, "Organized Crime and its Impact on Democratic Societies," in *Organized Crime in Latin America and the Caribbean: Summary of Articles*, eds. Luis Guillermo Solís e Francisco Rojas Aravena (San José, Costa Rica: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2009), 11-20, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan037548.pdf>.
12. "GDP (current US\$)," Banco Mundial, acessado em 14 de abril de 2019, <https://data.worldbank.org/indicator/ny.gdp.mktp.cd?view=map>.
13. Organização dos Estados da América, O problema das drogas nas Américas: Estudos; A economia do tráfico de drogas, Organização dos Estados da América, [2013], acessado em 4 de abril de 2019, http://www.cicad.oas.org/drogas/elinforme/informedrogas2013/laeconomicanarcotrafico_eng.pdf.
14. Cara Labrador e Renwick, "Central America's Violent Northern Triangle."
15. Miklaucic and Naím, "The Criminal State," 161.
16. *Ibid*, 155.
17. Guillermo Solís e Foglesong, "Organized Crime and its Impact on Democratic Societies."
18. Entrevista com o professor William J. Perry do Centro para Estudos de Defesa do Hemisfério, 4 de março de 2019 [entrevista sem autoria].
19. Entrevista com membros do *think tank* da Guatemala durante a visita à cidade da Guatemala realizada como parte do curso prático da National War College, 1 de abril de 2019.

20. William J. Perry Center, entrevista. [versão abreviada]
21. Steven Dudley, "How 'Mano Dura' is Strengthening Gangs," *InSight Crime*, 22 de novembro de 2010, <https://www.insightcrime.org/investigations/how-mano-dura-is-strengthening-gangs/>.
22. Azam Ahmed, "They Will Have to Answer to Us," *The New York Times*, 29 de novembro de 2017, <https://www.nytimes.com/2017/11/29/magazine/el-salvador-police-battle-gangs.html>.
23. Escritório de Assuntos do Hemisfério Ocidental, "The Second Conference on Prosperity and Security in Central America," *Departamento de Estado dos EUA*, 12 de outubro de 2018, acessado em 8 de abril de 2019, <https://www.state.gov/p/wha/rls/fs/2018/286596.htm>.
24. Eric L. Olson e Kathryn Moffat, "Resumo Executivo," in *Crime and Violence in Central America's Northern Triangle: How US Policy Responses are Helping, Hurting, and Can be Improved*, ed. Eric L. Olson, (Washington, DC: Wilson Center, 2015), 1-17, https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/FINAL%20PDF_CARSI%20REPORT_0.pdf.
25. Departamento do Tesouro dos EUA, "Treasury Sanctions Latin American Criminal Organization," 11 de outubro de 2012, acessado em 8 de abril de 2019, <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/pages/tg1733.aspx>.
26. Entrevista com a Universidade da Paz durante a visita à cidade da Guatemala realizada como parte do curso prático da National War College, 5 de abril de 2019.
27. *Think tank* da Guatemala, entrevista. [versão abreviada].
28. J. Boone Bartholomees, "Theory of Victory," *Parâmetros* (Verão de 2008): 34, <https://pdfs.semanticscholar.org/9007/8535e31172725fb8a29d20b1f4c43959425c.pdf>.
29. "Keys to Successful Counterinsurgency campaigns Explored," Rand Corporation, 19 de julho de 2010, <https://www.rand.org/news/press/2010/07/19.html>.
30. "CICIG | Department of Political Affairs," Nações Unidas, acessado em 23 de março de 2019, <https://dppa.un.org/en/mission/cicig>.
31. "Mission to Support the Fight against Corruption and Impunity in Honduras," *Organização dos Estados Americanos*, acessado em 5 de abril de 2019, <http://www.oas.org/en/spa/dsdsm/maccih/new/mision.asp>.
32. Carolina Sampó e Valeska Troncoso, "El Crimen Organizado en América Latina: Manifestaciones, Facilitadores y Reacciones," *Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado - UNED*, 2017, 327.
33. "Vital statistics rapid release: provisional drug overdose death counts." Centro Nacional de Estatística da Saúde, outubro de 2018, acessado em 12 de abril de 2019, <https://www.cdc.gov/nchs/nvss/vsrr/drug-overdose-data.htm>.
34. Katie Zezima e Seung Min Kim, "Trump Signs Sweeping Opioid Bill. Expect to Hear About it on the Campaign Trail," *The Washington Post*, 24 de outubro de 2019, https://www.washingtonpost.com/politics/trump-signs-sweeping-opioid-bill-expect-to-hear-about-it-on-the-campaign-trail/2018/10/24/1328598c-d7a9-11e8-aeb7-ddcad4a0a54e_story.html?noredirect=on&utm_term=.5109ec79c394.
35. "Plan of The Alliance for Prosperity in the Northern Triangle," Banco de Desenvolvimento Interamericano, acessado em 24 de março de 2019, <https://www.iadb.org/en/alianza-para-la-prosperidad/situacion-y-principales-desafios-de-desarrollo>.
36. Universidade da Paz, entrevista. [versão abreviada].



**Coronel Joed I. Carbonell,
Doutor em Liderança Estratégica, USAF**

Coronel Carbonell (Bacharelado em Artes, Universidade de Maryland, condado de Baltimore; Mestre em Ciência, University College da Universidade de Maryland; Mestre em Ciência, National War College; Instrutor de Treinamento Líder, Regent University) tem tido uma carreira militar e civil de 20 anos, extremamente diversificada, incluindo operações cibernéticas, operações de inteligência e operações e gerenciamento de tecnologia. Ele é atualmente o comandante adjunto do 175º Grupo de Operações do Ciberespaço (COG – sigla em inglês), Guarda Aérea Nacional de Maryland. O 175º COG fornece operadores cibernéticos altamente qualificados em apoio ao Comando Cibernético dos EUA e às Forças Aéreas Cibernéticas, além de fornecer militares da Força Aérea no apoio conjunto às operações domésticas. A carreira do Coronel Carbonell inclui destacamentos para o Afeganistão, Iraque e Catar, além de um amplo envolvimento com vários parceiros internacionais em todo o mundo. Além disso, ele é professor adjunto de Relações Internacionais, Gestão Global e Política de Segurança Cibernética.

Pela Paz

CORONEL ANDRÉS LEAL, FORÇA AÉREA URUGUAIA



Envoltos em um conflito de longa data, operando a serviço das Nações Unidas com a presença de uma brigada de intervenção internacional disposta a combater grupos rebeldes, o pequeno mas eficiente contingente de aeronaves Bell 212¹ da Força Aérea Uruguaia (FAU) a serviço da ONU na República Democrática do Congo (RDC), se encontrou em uma situação incomum entre seus integrantes e muito perigosa, em resposta ao chamado para a salvaguarda da vida humana. Atacados a partir do solo por forças rebeldes, lograram contornar as dificuldades e escapar. Neste artigo, o Comandante da aeronave envolvida relata as lições aprendidas em termos profissionais e humanos, assim como as sensações ambíguas de uma profissão arriscada e vocacional.

Países como o nosso com uma grande tradição diplomática, que respeitam e defendem o direito internacional, a livre determinação dos povos e a solução pacífica de conflitos, ante a afortunada ausência de conflitos bélicos regionais que tenhamos sido envolvidos fruto de uma grande e fraterna vizinhança e, excetuando os conflitos internos de anos passados, poucas vezes temos experimentado os dissabores funestos de um conflito armado internacional ou ataques por forças

inimigas. Tentando estar preparados para a tarefa, envolvidos na defesa dos interesses da nação e na proteção de sua população, nos preparamos para conseguir o máximo de nossas capacidades e nos comprometemos nesse esforço. A maioria de nós, aviadores militares, transcorremos nossa carreira sem experimentar as mazelas de um conflito armado e suas consequências que, a nível social e humano fundamentalmente, nos impactam e comovem.

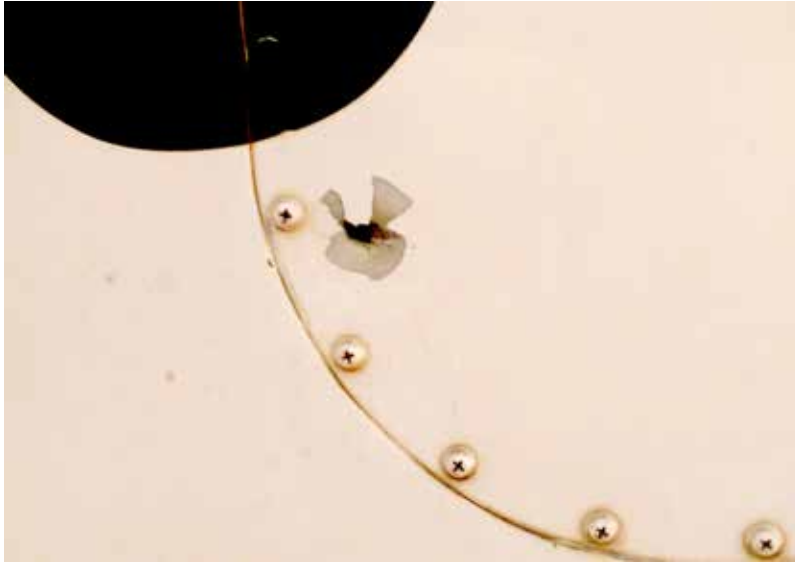


Figura 1. Tiro para a fuselagem do helicóptero

Fonte: Autor

Nesta etapa global e como ferramenta adicional da política exterior de nosso Estado, colaboramos em apoio ao trabalho das Nações Unidas incorporando às diretrizes emanadas de nossas regulamentações e mandato do Estado nacional, o compromisso internacional da manutenção da paz nas regiões onde a ausência da mesma faz necessária uma intervenção. Reconhecidos em acordos internacionais como férreos defensores da população civil e cumpridores dos compromissos assumidos da maneira mais eficaz e eficiente, muitos de nossos militares têm percorrido as zonas mais perigosas e sensíveis do mundo e protegido vidas humanas, ainda que com risco às suas, e até mesmo perdendo-las, no despreendimento maior que se pode oferecer.

A multiplicidade de missões, desde proteger aldeias, apoios médicos, escoltas armadas, proteção das eleições nacionais, infinidade de traslados médicos e aeromédicos, proteção de civis e militares, diplomatas e funcionários das mais variadas organizações e de muitíssimas nacionalidades e um sem-fim de outras ações leva-

das a cabo por um variado número do efetivo, por um batalhão ou um pequeno contingente de unidades aéreas ou navais, utilizando o material usado pelas diferentes Forças Armadas de nosso país, nos mais variados climas e disponíveis 24 horas dos 7 dias da semana e grande capacidade de desenvolvimento, têm feito de nossos militares um exemplo internacional de compromisso, desprendimento e profissionalismo. Agora, estamos realmente preparados para assumir os riscos que implica este compromisso com a paz mundial? Temos claro o que esse risco implica, individual e coletivamente?

O que fazemos lá?

Os conflitos na RDC (República Democrática do Congo) datam de muitíssimo tempo, com diferentes causas, diferentes protagonistas e soluções. Sob mandato das Nações Unidas nossas forças têm estado presentes para garantir a manutenção da paz e proteção de civis nesse país há muitos anos, inclusive com a implantação simultânea de diferentes unidades. Uma que permanece em serviço há dez anos é a Unidade de Aviação Uruguaia (Uruavu), a qual implantou um pequeno contingente na cidade de Bukavu, no nordeste desse enorme país, na província de South Kivu e zona dos Grandes Lagos, junto com dois helicópteros Bell 212, em março de 2010. Esses pequenos mas incansáveis helicópteros têm conseguido o que maiores e mais modernas aeronaves não têm conseguido: uma continuidade e multiplicidade de operações e um grande reconhecimento às ações de suas tripulações, que têm despertado a atenção de organizações internacionais civis e militares que operam na área, mas que, com tanta humildade, muitas vezes passam despercebidas. Com o antecedente da participação na missão da ONU na Etiópia e Eritreia (UNMEE)², desde 2003 estiveram presentes na zona das fronteiras disputadas. Lá, forneceram proteção e serviço de evacuação médico-sanitário de emergência aos integrantes da ONU que se encontravam expostos e implantados na zona de segurança temporária imposta no acordo entre as partes e guardiões do cessar-fogo. A experiência e o grande profissionalismo de tripulações, técnicos e pessoal de apoio, assim como a confiabilidade e segurança das aeronaves, fizeram que as Nações Unidas voltassem a ter em conta as forças uruguias para desempenhar tarefas similares na RDC. Assim, o som característico dos Bell 212 voltava a terras africanas em apoio à manutenção da paz em uma das zonas mais perigosas do mundo, assolada por guerras, terremotos, vulcões ativos e enfermidades, mas de uma gente e paisagens cheias de beleza, com tradições e misticismos poucas vezes encontrados; um povo sofrido, mas na maior parte sempre disposto a colaborar com quem oferece ajuda para tirar seu país do abandono, da pobreza e da vulnerabilidade social. Essas missões foram de todos os tipos: evacuações médicas (Medevacs)³ e de vítimas (Casevacs),⁴ transporte de tropas, transporte de

carga, munições, víveres e água, observação e reconhecimento, transporte de pessoas importantes (VIP), apoios variados que incluíam desde transportar o Comitê Eleitoral e os votos nas eleições nacionais até sobrevoar os vulcões ativos com especialistas para detectar riscos de erupção, passando por jogar panfletos, levar medicamentos e efetuar escolta armada de aeronaves civis e, inclusive, tarefas conjuntas com diferentes instituições e organizações internacionais como Médicos sem Fronteiras e Cruz Vermelha Internacional, entre outras.

Em guerra

Se há algo no conflito do Congo é a grande dinâmica das ações provocadas pela diversidade dos grupos em luta: o Movimento 23 de Março (M23), as Forças Democráticas para a Libertação de Ruanda (FDLR), a Aliança de Patriotas por um Congo Livre e Soberano (APCLS), as Forças Democráticas Aliadas (FDA), o Exército de Resistência do Senhor (ERS), os grupos MaiMaiGedeon e Kata-Katanga e muitos outros. A isso podemos somar a variedade de seu clima e território, as instabilidades políticas e sociais, e a grande debilidade econômica e cultural da maioria de sua população. Tudo isso junto e mais produziram a troca permanente de estratégias por quem tentava manter a ausência de conflitos e proteger a população civil. Assim foi que em 2013 a ONU teve a necessidade de formar e enviar uma Brigada de Intervenção⁵ (FIB) para, entre outros mandatos, neutralizar e desarmar grupos considerados como ameaças à segurança do Estado e seus habitantes. A mesma, formada por países da União Africana (África do Sul, Malawi, Tanzânia, etc), em colaboração e apoiando as Forças Armadas da República Democrática do Congo (FARDC),⁶ foi criada com o objetivo de começar uma mudança radical nas ações e lograr cortar os ciclos de violência no leste do país. Começou operando na zona de Goma, capital da província de North Kivu e fronteira com Ruanda, enfrentando exitosamente o grupo armado M23, conseguindo desarmá-lo e dispersá-lo, combatendo principalmente na área do Parque Nacional Virunga, a zona do vulcão ativo Nyragongo, ao norte do lago Kivu e ao sul do Lago Eduardo.

Disperso esse grupo armado, a FIB enfrentou outro inimigo que operava na parte norte do Lago Eduardo, na fronteira com Uganda: as ADF, que atuavam armadas contra a população local, protegendo e explorando minas para se financiar. Supõem-se que tinham apoio de terroristas internacionais a quem protegem em uma zona de selva fechada somente cortada pelo rio Semiliki, caudaloso e cheio de perigos, porém fonte de vida para muitos habitantes. Instalada no aeroporto de Mavivi, Beni, mas com um grande alcance territorial de milhares de efetivos, a FIB instalou na área o teatro de operações: um triângulo com limites variáveis a cada dia, de acordo com as operações rebeldes. Essas operações rebeldes

aconteciam diariamente e logo se compreendeu o perigo desse grupo, seu sangrento poder, seu desprezo pela vida humana e sua grande influência nas pequenas comunidades, com grupos colaboradores que ofereciam serviço de inteligência e apoio logístico variado.⁷ Assim conseguiram desferir golpes fatais nos integrantes da Brigada em ataques diretos ou, majoritariamente, empregando táticas de guerrilha, inclusive com técnicas terroristas de colocação de explosivos em meios de comunicação. Com claro conhecimento e execução dessas técnicas e de guerra assimétrica, empregando crianças-soldados, recrutando conhecedores da região, integrantes desertores das FARDC e até estrangeiros fundamentalistas, conseguiram criar um clima de terror com baixas civis e militares. Exemplo disso foi o ataque a uma Missão de Estabilização da Organização das Nações Unidas na RDC (Monusco) *Company Operating Base* (COB) no *Semiliki Bridge*, com 14 mortes de militares tanzanianos, 5 FARDC e mais de 50 feridos, deixando também mulheres e crianças abandonadas na selva que, por debilidade ou doença, atrasavam os deslocamentos.⁸

No referido ambiente operacional, a ONU compromete suas forças de capacetes azuis para apoiar as tarefas da Brigada no local, levando segurança ao aeroporto e às cidades próximas ao teatro de operações (TO). Desse modo, o poder aéreo da Monusco também se viu envolvido no conflito e foram empregados temporariamente helicópteros de ataque sul-africanos e ucranianos (AH-2 Rooivalk⁹ e MI-24¹⁰, respectivamente) baseados em Goma para fornecer apoio aéreo direto às operações terrestres, do mesmo modo que o necessário apoio logístico e de transporte de tropas fornecido por helicópteros utilitários (Orix¹¹ e MI-8) dessas mesmas nacionalidades.

É aqui que começa a nossa participação na guerra, o motivo desta história, quando um dos dois helicópteros Bell 212 pertencentes ao nosso contingente é destacado da nossa base em Bukavu. Por razões do destino, tive que participar desses primeiros movimentos em 2014 durante meu terceiro deslocamento para a área da missão de Monusco. O principal motivo da necessidade de nossa atividade foi contribuir para o FIB com uma pequena aeronave, equipada e treinada em resgate e evacuações médicas de emergência e operando em condições noturnas. Naquela época, éramos os únicos que possuíamos essa habilidade. Dessa forma, poderíamos dar uma resposta rápida ao grande número de tropas implantadas, com tripulações mínimas¹² e sem o apoio de pessoal de terra. Instalado inicialmente no aeroporto de Mavivi, Beni, província de Kivu do Norte, em instalações de um contingente nepalês que guardava o mesmo e outros pontos estratégicos da cidade e arredores, foram realizadas múltiplas e variadas evacuações médicas planejadas, bem como Casevac de nível secundário no próprio aeroporto ou para a cidade de Goma para casos necessitando o nível terciário de atenção, a uma hora e meia de distância, atravessando o Lago Eduardo de norte a sul.

Operando no meio da selva, em buracos dentro da mata selvagem, separados de Uganda pelo majestoso Monte Rwenzori e com a vigilância dos picos nevados do Monte Margarita de mais de 5.000 metros, o terceiro pico mais alto da África, nosso helicóptero constituiu-se no apoio essencial a algumas operações, apoio às tripulações e tropas nas pequenas bases do TO e todo o tipo de missões humanitárias. Em ocasiões devido às necessidades da missão em outras áreas, foi o único elemento de transporte de tropas, armas, alimentos, medicamentos, Medevacs, e até mesmo Casevac das forças amigas. Desde as primeiras horas e com o enquadramento das montanhas e o nevoeiro espesso ainda cobrindo a selva e até as noites ameaçadoras de tempestades que inundaram os rios dos vales, as nossas tripulações, já familiarizadas com a paisagem, contornaram todos os obstáculos para levar segurança. Com a confiança nas tropas ganhamos o respeito dos comandantes da IBF. Aos poucos foram depositando em nós e nas pequenas aeronaves, tão diferentes das máquinas robustas com que costumavam operar, a confiança de cumprir a missão com segurança e profissionalismo - que era a nossa maior aspiração. Eles sempre nos engajaram em missões de vários riscos dentro e fora da zona de combate.

Foi assim que, no momento do transporte do Comandante da Força¹³ (FC) da Missão Monusco, ocorreu um episódio único na história de nossa Força Aérea, pelo menos desde seu nome como tal, e que, embora haja relatos de avistamentos de tiros perto de nossa aeronave, neste caso um ataque direto com danos está totalmente confirmado.¹⁴ Em agosto de 2016, durante minha quarta ação na área, as operações continuaram e estiveram em um dos pontos mais violentos e críticos. Com muitas baixas aliadas e o aumento do número e implantação de tropas no solo, encontrei nossa aeronave em um pico de atividade nas horas de voo e manutenção. Sem a possibilidade de realizar as substituições da tripulação da forma regular que teríamos preferido, o nosso mandato no TO ultrapassou as duas semanas. A chegada do FC naqueles primeiros dias de agosto, em visita às tropas, alterou brevemente nossa rotina. Como sempre, a versatilidade de nossas máquinas e tripulações nos permitiu configurar a aeronave, desde o transporte de munições e alimentos ou Medevacs-Casevac até uma configuração que, dada a hierarquia de nosso passageiro, exigiria que fosse para VIP. Recebemos a ordem de operações correspondente à missão confiada e as diretrizes do oficial de ligação do comandante do FIB por um capitão tanzaniano: a missão consistia em transferir o FC juntamente com sua força de segurança e o próprio comandante do FIB. A escolta consistia em cinco soldados de elite do Exército da África do Sul, que tivemos de deslocar para vários pontos no terreno em dois dias.

O primeiro destino, Oicha, ficava a poucos minutos do aeroporto, e após uma espera de quase duas horas pegamos o voo para Atokaka, ponto de destino da delegação e próximo a um dos vértices do triângulo de operações, mas fora do

triângulo em si, considerado um local de médio risco em relação à atividade do grupo inimigo. Um lugar complicado, na encosta oeste de uma montanha arborizada, com poucos acessos e vias de fuga, em desnível, e que, na tentativa de fazer daquele local um heliporto, os troncos cortados das árvores da selva se projetavam vários centímetros. No entanto, tínhamos a vantagem de já termos operado repetidamente, pois era o meio de entrega de alimentos às tropas, uma vez que helicópteros maiores ultrapassavam as dimensões do local. Aproximamo-nos do ponto e, deixando o Bell 212 com vários graus de inclinação e luz sobre os esquis¹⁵ para evitar qualquer dano que as toras pudessem causar, deixamos os nossos passageiros. De lá, fariam uma visita às tropas e depois, a pé pela selva, se mudariam para Abialose, ponto de vértice do triângulo de operações e próximo a ele a cerca de três quilômetros, onde passariam a noite. No dia seguinte iríamos buscá-los para transferi-los para outros pontos. Abialose era um local alto, utilizado pela artilharia do FIB e pelas tropas das FARDC, com pouca vegetação, mas com declives significativos e condições de vento características de áreas montanhosas. Foi considerado de médio-alto risco devido à atividade inimiga e com poucas possibilidades de escolha de um curso de pouso já que tínhamos que nos aproximar fora do triângulo, tornando esse heliponto um local arriscado e complicado. No horário programado pousamos no ponto, escoltados por um trecho pelo MI-24 da Ucrânia, que permaneceu sobrevoando a área para detectar e enfrentar possíveis inimigos no solo enquanto embarcávamos os passageiros. Também já conhecíamos as tripulações ucranianas e o uso de suas aeronaves e, claro, antes de todas as missões, seriam realizados os respectivos briefings.

Surprendemo-nos quando embarcou apenas o comandante da FIB, mas face às suas manifestações de normalidade da situação e ao seu pedido de deslocamento ao aeroporto, este foi finalizado e passamos à tarefa de decolar em segurança e cumprir a missão confiada. Ao desembarcar, ficamos sabendo que o FC e sua escolta, juntamente com elementos destacados, haviam partido pela selva para outro acampamento que estava na zona quente. Nossa missão em princípio havia terminado e o retorno seria reprogramado para mais tarde, quando o superior retornasse ao ponto de encontro.

Na tarde daquele dia e planejando as atividades para as próximas horas, recebemos a notícia de que as tropas haviam sido emboscadas e capturadas com elementos da ADF em um local na selva conhecido como Garlick, e aquele oficial A-3 (Operações) da FIB queria se encontrar conosco e com os responsáveis pela Seção de Operações Aéreas de Monusco, em Beni. A intenção era planejar e executar uma missão de evacuação do FC e sua escolta da zona quente ao aeroporto de Mavivi. Nossa missão incluía este tipo de tarefa e inúmeras situações de evacuação e resgate haviam sido realizadas dentro da área do TO, mas nosso mandato de

força nos excluía de entrar em áreas onde havia conhecimento de engajamento ou de certa existência de combates. O motivo era que nossa aeronave não tinha blindagem ou sistemas de absorção de choque nas células de combustível. Afirmamos isso e as autoridades do Air Ops corroboraram. Portanto, em princípio, não seríamos levados em consideração para a evacuação - possivelmente um Orix sul-africano baseado em Goma seria enviado. Deve-se destacar que, naquela época, éramos os únicos helicópteros utilitários da área e, junto com a seção MI24, os únicos helicópteros em missão militar que ali foram implantados. Depois de algum tempo, a situação parecia complicar-se e piorar. As possibilidades de implantação da aeronave sul-africana eram reduzidas e impossíveis por razões desconhecidas e não havia outra opção até o dia seguinte. Conhecendo a área, sugerimos que eles se comunicassem com as tropas alistadas e considerassem a possibilidade de chegar a um ponto próximo denominado Camp Jericó, instalado com forças locais, que não estava sob fogo no momento. Nesse local poderíamos evacuá-los com mais segurança, pois, apesar de conhecermos a área geral onde se encontravam na época, não sabíamos se havia um local seguro para pousar e já havíamos operado em Jericó transportando alimentos, evacuando feridos e vítimas. Eles nos informaram que não havia possibilidade de transferência e que estavam preparando uma zona de pouso durante o combate. A situação era premente e o estado do oficial A-3 e as mais altas hierarquias da FIB presentes mostravam preocupação e grande incerteza quanto ao destino das tropas, visto que, segundo nos informaram, havia pelo menos 4 feridos. Considerando a situação e o risco de perda de vidas humanas, sendo o único meio capaz de cumprir a missão naquela época, vi a necessidade de apresentar ao restante da tripulação os possíveis cursos de ação. Se a nossa resposta fosse negativa, a presença de uma carta de acordo (LOA)¹⁶ e com as diretrizes bem estipuladas de nossas ações, nos isentaria de qualquer responsabilidade, mas para nós, tripulações militares de asas rotativas, há muito mais obrigações do que aqueles escritos e a pressão sobre nossas cabeças foi muito grande. Uma pressão maior foi auto-imposta diante da situação que os combatentes feridos viviam no campo, já que nossa principal função ali era colaborar para salvar vidas. Tomei a decisão de ir ao local, escoltado pela seção do MI-24 e tentar avaliar a situação. Se houvesse uma zona de pouso segura evacuaríamos se nos dessem cobertura de terra. Os semblantes das pessoas mudaram imediatamente e se pôde ver a esperança depositada em nós. Para agravar nossa situação devíamos levar o combustível mínimo necessário para o retorno com uma escassa margem de permanência em terra, já que a situação requeria agilidade e ter potência suficiente para operar com segurança nas elevações e nos espaços confinados. Ao decolar junto à seção de ataque ucraniana, depois do *briefing* atualizando a situação, nossos pensamentos iam da segurança de não sermos atacados por contar com emblemas da ONU, à preocupação de um incidente

ou acidente em meio a selva, o que, em caso de sobrevivência numa aterrissagem de emergência, dificultaria ainda mais nossas possibilidades. Igualmente, mérito de nossa tripulação e talvez pela segurança que cada um de nós sentia, fruto do tempo, treinamento e experiências compartilhadas, nunca vacilamos em nossa decisão, e a vontade de apoiar nossos camaradas em risco aumentava à medida que nos aproximávamos em voo tático da zona.

Os tripulantes ucranianos, alguns com experiência recente no conflito com a Rússia, nos animavam das suas cabinas com o polegar levantado, dando-nos a confiança e segurança do apoio mútuo necessário. Também conheciam a área. Pela manhã haviam atacado posições inimigas próximas ao ponto de contato, o que pudemos comprovar ao nos aproximarmos e ver árvores destruídas pelos foguetes. Próximos ao lugar estabelecemos contato por rádio com as tropas em terra e as aeronaves de ataque sobrevoaram para limpar a área, detectar possíveis inimigos e, em caso de necessidade, neutralizar suas ações a fim de podermos nos aproximar com segurança. Ao ouvir que podíamos ingressar na área, já que haviam feito contato visual com as tropas, começamos nossa corrida final sobrevoando apenas o arvoredo fechado da selva. Localizada a zona de aterrissagem que puderam conseguir, vimos que era um espaço muito pequeno e que o chão estava coberto por lonas de plástico que os locais usavam para secar mandioca em algumas clareiras da selva. Impossibilitados de fazermos a aproximação, pedimos que retirassem as lonas por serem risco para nossa operação. Fariamos uma espera padrão e só depois tentaríamos aterrissar se as dimensões do lugar nos permitissem.

No momento em que virávamos até o ponto e subíamos, apenas pela necessidade de ver o lugar de pouso devido ao espesso manto de árvores da selva, sentimos a rajada de metralhadora simultaneamente com o vento que corria pela bolha de *plexiglass* sob meus pés após o estouro da mesma e um conhecido cheiro de pólvora. Imediatamente a reação foi nivelar a aeronave, dar potência para escapar e, em seguida, perguntar se alguém estava ferido. O helicóptero se encontrava voando aparentemente de forma normal, não havia ninguém machucado, embora houvesse luzes acesas no painel de falhas. Comunicamos por rádio a situação e começamos a ver o que havia acontecido. Luzes de *Master Caution* e de falhas atraíram nossa atenção primária e, usando a cartilha, fomos fazendo os passos indicados com a proa já na direção do aeroporto e ganhando altura para a eventualidade de que os disparos houvessem provocado perda de combustível (já que, como mencionamos anteriormente, contávamos com pouco restante para executar a missão). Os helicópteros de ataque solicitavam a posição das forças inimigas para contra-atacá-las, mas era impossível de nossa parte saber de onde haviam vindo os disparos, já que a mata fechada nos impediu de ver. Nossa posição se

afastava da área, e as proximidades com as forças amigas nos impediam determinar zonas gerais para executar um ataque.



Figura 2. Tiro no para-brisa do helicóptero

Fonte: Autor

Assim, retornamos ao aeroporto após resolver os problemas em completo silêncio, observando os buracos que os impactos causaram na bolha a poucos centímetros da ponta de meus pés. Ao pousar, alertados pelos avisos de rádio, nos esperavam tanto os oficiais da FIB como do *Air Ops* de Monusco. Após um instante deixando que as pulsações retomassem seu ritmo quase normal, verificamos os danos na aeronave e consideramos os passos a seguir, uma vez que a missão não havia conseguido terminar com êxito. Devido ao que aconteceu e ao avançado do dia, não era possível retornar ao local. As falhas elétricas nos impediam utilizar óculos de visão noturna (NVG) e o local não era adequado para operar com segurança, pelo que nosso esforço e resolução foram derrotados pela realidade e os combatentes ficavam novamente deixados ao seu treinamento e sorte.

Posteriormente soubemos que os ataques haviam cessado após nossa chegada e das aeronaves de ataque. Nunca saberemos se foi pela presença das aeronaves, a chegada da noite ou por decisão arbitrária dos combatentes. A sensação era ambígua: por um lado, a sorte de poder voltar sem maiores danos e, por outro, a amarga sensação de não poder cumprir a missão. Embora isso a princípio fosse o mais provável, tínhamos a confiança, a resolução e a esperança de que podíamos fazê-lo.

Aprendendo sempre

Como vimos no início, não todas as tripulações nem todos os militares experimentam as ações de um conflito, nem intervêm nas mesmas ou vivenciam fatos dessa magnitude, sequer em países que participaram de conflitos armados de forma mais assídua, conforme as posições geopolíticas de seus países no concerto mundial. Também tenho claro e presente que além do fato notável de que nossa aeronave sofrera um ataque com danos em uma ação claramente militar, isso não foi o mais importante. Foi produto da conjuntura e da situação e é, definitivamente, nosso trabalho escolhido. Tampouco requereu ações heróicas nem foi resultado de uma perícia nem habilidades extraordinárias da tripulação, mas foi fruto do treinamento e do conhecimento adquirido pelo estudo e pelas experiências na Força Aérea. Mas se estou seguro de que este tipo de vivência ao limite deixa consequências em nossa vida profissional e, claro, em nosso desenvolvimento como pessoa (e digo isso sem nenhuma vaidade) pertencer ao grupo de tripulantes que sobreviveram a um ataque armado direto tampouco está dentro do usual da nossa Força Aérea. Depois de baixar a adrenalina e baixar os batimentos cardíacos, surgem normalmente, a meu ver, as suposições e os “o que teria acontecido se...?”



Figura 3. Equipamento danificado

Fonte: Autor

O que teria acontecido se em vez de uma metralhadora fosse uma granada de RPG?¹⁷ O que haveria acontecido se os disparos houvessem acertado os pilotos? O

que haveria acontecido se tivessem acertado em células de combustível ou controles de voo? Muitas outras perguntas que também motivam e decidem este meu texto.

Pela parte profissional, a FAU se dedicou posteriormente à tarefa de conseguir soluções para mitigar o risco a seus tripulantes. Avaliou-se o uso de blindagem de piso para nosso helicóptero, colocaram-se assentos blindados, procedimentos foram atualizados, conhecimento e a consciência do uso de armamento para auto-defesa, recorreu-se à bibliografia, manuais, métodos de experiências similares e tudo o que institucional ou pessoalmente fosse útil, como os manuais de sobrevivência ou a renovação dos coletes antibalísticos para as tripulações. Também foi vista a possibilidade de sofrer danos, leves ou graves, e até considerou-se seriamente a possibilidade de perder tripulações em ações hostis, possibilidade essa que antes se considerava um tanto remota.

Isso motivou também, com o tempo transcorrido e a reflexão sobre as ações e a tomada de decisões que efetuamos e suas consequências, a vontade e a possibilidade de compartilhar essas experiências com os jovens, difundir a experiência e responder afirmativamente à pergunta inicial de se estamos preparados e dispostos a correr esse risco. Além disso, nestes tempos atuais quem nos diz que em nossos países isso não pode acontecer?

Existe a possibilidade que nos suceda algo similar, contradizendo de algum modo as opiniões, válidas é claro, que às vezes questionam a existência das FF. AA.¹⁸ no mundo e principalmente na nossa região. Essas opiniões partem da premissa que a ausência das forças armadas é sinônimo de ausência de conflitos. E na minha modesta opinião isso não é assim. Além disso, a defesa da soberania de nossos países e ser parte do equilíbrio interno de forças, o crescimento exponencial do crime internacional, o terrorismo globalizado e o narcotráfico, entre outros, fazem que as fronteiras deixem de existir e se tornem permeáveis, e nos deixem enfrentando riscos e ameaças que há um tempo seriam impensáveis. Os conceitos de segurança e defesa trabalhados simultaneamente por alguns especialistas veem nossas Forças Armadas envolvidas na proteção de seu povo e a região de um ponto de vista da segurança - como o apoio e proteção ao povo em desastres naturais, pandemias mundiais, levando sua ajuda em todos os momentos e lugares.

Porém hoje o inimigo é invisível e não distingue uniformes, nem meios, nem fronteiras, nem realidades econômicas. Assim, os esforços devem ser globais, a cooperação internacional reforçada, os contatos e intercâmbios mais fluidos e o espírito de colaboração deve manifestar-se permanentemente. Definitivamente, todas as ações que buscam esse estado de bem-estar das populações, esse estado de paz desejado e que está de acordo com as expectativas é que as Nações Unidas buscam em seus objetivos. É lá que nós, os militares, nos encontramos como garantidores da paz. Mas como diz nosso José Enrique Rodó¹⁹, não queremos a paz

simplesmente por “incapacidade para a guerra”. Desejamos a paz por “compreendê-la bela e fecunda”. Assim, para ele, devemos estar “aptos para a guerra”, já que a paz não deixa de ser esse ideal maravilhoso e quase inalcançável. Sem desejo de fazer apologia da guerra, já que recordamos sempre que os militares devem lutá-las, devemos entender que a experiência adquirida de nossas mulheres e homens no cumprimento de missões de paz da ONU em regiões complicadas, seu compromisso e dedicação, seu esforço e sacrifício de sua própria vida, sua entrega e uma permanente vocação para a paz, são parte dessa aptidão e atitude para guerra ou assim deveriam ser; voltada para as novas gerações que treinam, se preparam e enfrentam dia a dia os riscos da profissão militar com orgulho e adquirem o desenvolvimento profissional e humano em benefício dos mais desprotegidos. □

Notas

1. Helicóptero utilitário, bimotor, de fabricação norte-americana pela fábrica Bell.
2. Missão das Nações Unidas na Etiópia e Eritreia.
3. Medical evacuations.
4. Casualty Evacuations.
5. Resolução da Assembleia Geral Nº 2098/28 de março de 2013.
6. Forças Armadas da República Democrática do Congo.
7. <https://www.refworld.org/es/pdfid/54be50f24.pdf>.
8. Encontrados por Monusco e trasladados a Beni ou Goma. A Uruavu efetuou algumas dessas operações.
9. Helicóptero anticarro sul-africano fabricado pela empresa sul-africana Denel Aerospace Systems.
10. Helicóptero de ataque de origem russa e utilizado por uma centena de países, fabricado por Mil.
11. O Atlas Oryxes é um helicóptero utilitário de tamanho mediano fabricado por Atlas Aircraft Corporation (agora Denel Aviation) da África do Sul.
12. Piloto, co-piloto, mecânico de voo, resgatista/artilheiro.
13. Comandante das forças militares empregadas na missão.
14. <https://www.elpais.com.uy/informacion/helicoptero-fau-alcanzado-fuego-hostil-congo.html>.
15. Esquis apenas apoiados no solo, helicóptero com um pouco de potência aplicada.
16. Letter of agreement.
17. RPG-7 Lança-granadas de origem soviética e armamento das forças rebeldes no Congo.
18. Forças Armadas.
19. Rodó, José Enrique 1871-1917, escritor e político uruguaio.



Coronel Andrés Leal, Força Aérea Uruguaia

Atualmente serve como Comandante do Contingente Uruavu implantado na RDC. Egresso da Escola Militar da Aeronáutica em 1996, é também Oficial de Estado Maior da Aeronáutica e realizou o Curso Superior de Defesa da Escola de Comando e Estado Maior da Aeronáutica. Com 3.400 horas de voo, das quais 3.000 em helicópteros, e cerca de 1.600 horas em céus africanos, é Piloto Comandante de variadas aeronaves de asas fixas e rotativas. Possui sete alocações em missões de Paz da ONU na Eritrea, Etiópia e RDC, acumulando 60 meses em área de missão como tripulante da aeronave Bell 212.

Capitão de Mar e Guerra da Marinha dos EUA, Harold B. Grow

Intrépido pioneiro da Aviação Peruana

PERLA BACA GÁLVEZ



Em 1923, o Capitão de Corveta da Marinha dos EUA, Harold B. Grow, é contratado pelo governo peruano para reorganizar e desenvolver a aviação naval no Peru.

Em 21 de janeiro de 1924, Grow chegou ao Peru e foi nomeado chefe do Serviço de Hidroaviação da Marinha. Naquela época, em nosso país, como em outras nações, havia uma corrente que se opunha ao uso da aviação no âmbito naval, considerando-a “uma perigosa inovação de valor duvidoso”. Entretanto, prevaleceu a decisão de se contar com uma aviação naval bem organizada e bem equipada.

Isso ocorreu durante o segundo governo do Presidente da República, Augusto B. Leguía, que apoiou essa decisão e a gestão de Grow, como chefe desse serviço. O oficial americano gerenciou e trabalhou na construção de oficinas, hangares, escritórios administrativos e alojamentos para os oficiais e suboficiais do Serviço de Hidroaviação da Marinha, em Ancón. Enquanto isso, o governo peruano adquiria três hidroaviões de instrução Boeing NB-1 com motores Wright de 200 HP, os mesmos utilizados pela Escola de Aviação Naval dos EUA. Sua construção foi supervisionada por pessoal técnico da Marinha dos Estados Unidos.

Quem era o Capitão de Mar e Guerra, Harold B. Grow, da Marinha dos EUA

Harold B Grow foi um oficial da Marinha dos EUA, nascido em Greenville, Michigan, em 5 de julho de 1891. Os seus pais eram John D. Grow e Evelyn Potter. Ele estudou na Academia Naval de Annapolis de 1908 a 1912, após o que foi designado para o navio de guerra “Utah” onde permaneceu por dois anos, treinando em rádio e artilharia.

Durante a Primeira Guerra Mundial (1914-1918), ele foi encarregado da estação de radiotelegrafia em Sayville, Long Island; depois foi nomeado para o cruzador Des Moines, no Mar Mediterrâneo. Em 1918, ele ingressou na Aviação Naval em Hampton Roads, Virgínia. Lá, ele pilotou hidroaviões. Entre 1920-23, ele serviu em vários esquadrões de combate e trabalhou na Divisão de Projetos do Escritório de Aeronáutica Naval de seu país.

Peru e EUA assinam um contrato de leasing de serviços

Em 20 de dezembro de 1923, o Peru e os Estados Unidos assinaram um acordo para que o Capitão de Corveta da Marinha dos EUA, Harold B. Grow, trabalhasse no Peru. O acordo foi assinado na Embaixada do Peru nos Estados Unidos pelo Encarregado de Negócios “ad interim” do Peru, Alfredo Gonzáles Prada e o Capitão de Corveta da Marinha dos EUA, Harold B. Grow, da “Lista Ativa” da Marinha dos Estados Unidos.

O contrato “ad referendum” estabelecia:

1. O Capitão de Corveta Grow cumprirá os deveres e obrigações de Capitão de Corveta; ele se submeterá e cumprirá as ordens que receber do Presidente da República do Peru, do Ministro da Marinha, dos membros da Missão Naval dos Estados Unidos no Peru e dos oficiais da Marinha peruana hierarquicamente superiores a ele, de acordo com as leis e a disciplina da Marinha do Peru.

2. O Capitão de Corveta Grow terá, sob seu comando, os chefes e oficiais da Marinha peruana, de grau e patente igual ou inferior ao seu.
3. Seu salário anual será de 8.000 dólares, a ser pago pelo Governo do Peru, em parcelas trimestrais antecipadas a partir de 27 de dezembro de 1923. O contrato é por dois anos.
4. O governo do Peru lhe pagará uma quantia de 2.666,67 dólares para cobrir as despesas de sua família que viajará de Washington D.C. para Callao. Essa quantia servirá para o transporte de seus móveis e pertences e seu estabelecimento no Peru. Isso é feito de acordo com as leis do serviço diplomático e consular em vigor no Peru.
5. O Peru poderá renovar seu contrato por mais dois anos. Nesse caso, Grow pode optar por uma licença de três meses para visitar os EUA ou qualquer outro lugar de sua escolha, desde que com o consentimento da Marinha do Peru.
6. Para o seu retorno, ele receberá a mesma quantia que lhe foi dada para a sua transferência para o Peru, 2.666,67 dólares.

Washington, 20 de dezembro de 1923

Realizações de sua gestão no Peru

O Capitão de Corveta Grow chega ao Peru e reorganiza o Serviço de Hidroaviação da Marinha, gerenciando a construção de modernos edifícios, oficinas e hangares. Elaborou um novo regulamento para a Escola de Aviação Naval. Contribuiu, de forma decisiva, na organização do Corpo de Aviação do Peru (hoje a Força Aérea do Peru). Trabalhou na unificação da aviação naval, aviação militar e aviação civil existentes para criar uma única organização militar aérea.

Traçou as rotas iniciais entre a costa e a selva. Após ações laboriosas e complicadas, ele estabeleceu as rotas aéreas:

- Lima-San Ramón- Masisea-Iquitos.
- Lima-Trujillo-Cajamarca-Chachapoyas-Moyobamba- Iquitos.

Lançou as bases para o desenvolvimento da aeronáutica nacional, tanto no campo militar quanto no comercial.

Ao final de 1928, o governo o nomeia Primeiro Inspetor Geral de Aviação. Isso foi expressado pelo Ministro da Aeronáutica, General do Corpo de Aviação do Peru (CAP) José Villanueva, quando o Capitão de Mar e Guerra da Marinha dos EUA, Harold Grow, foi convidado para o Peru, em 1950, como convidado oficial do Corpo de Aviação do Peru (hoje, FAP).

Elabora um novo regulamento da Escola de Aviação Naval

Grow elaborou o novo Regulamento da Escola de Aviação Naval do Peru, modificando os procedimentos para melhorar sua eficiência e segurança. O conceito doutrinário que ele procurou impor à formação dos aviadores navais peruanos foi estabelecer a importância e a necessidade do uso dessa nova arma ao serviço da Marinha. Em 17 de novembro de 1924, o Ministério da Marinha aprovou esse regulamento.

Até então, o que prevalecia no treinamento do estudante era o espírito de aventura e provar que o avião era um meio de transporte seguro, como aponta o Cel da FAP Carlos de la Jara em seu livro “História da Aeronáutica do Peru”.

Grow, como o novo chefe do Serviço de Hidroaviação de Ancón e da Escola de Aviação Naval, tinha como objetivo fazer com que o aluno compreendesse a importância da aviação como um fator decisivo em qualquer operação naval no futuro. A aeronave deveria servir como apoio tático em missões de exploração, bombardeio, combate, entre outras. Essas foram lições aprendidas na Primeira Guerra Mundial.

Com esse novo regulamento, os métodos de aprendizagem seguidos na Escola de Aviação Naval Pensacola, nos Estados Unidos, foram postos em prática, adaptados às necessidades da Marinha do Peru. Até então, nem a Escola de Aviação Militar de Maranga, nem a Escola de Aviação Civil de Bellavista, nem a Escola de Hidroaviação de Ancón em seu estágio inicial (1921-1923) tinham seguido um plano de instrução teórica e prática tão completo e estruturado.

Os primeiros alunos nomeados após essa reorganização foram os guardas-marinha Leonardo Alvaríño Herr, Carlos de la Jara Loret de Mola e Luis Felipe Sologuren Gómez. Seu instrutor de voo foi o 2º tenente Lloyd R. Moore, um piloto militar, cujo trabalho de treinamento começou em 26 de janeiro de 1925 em hidroaviões Boeing NB-1. Mais tarde, os antigos oficiais fundadores do serviço, que haviam sido designados a vários navios da Marinha, foram retornando.

Para proporcionar esse treinamento no Peru, foram montados cinco “barcos voadores” Curtiss HS-2L que tinham acabado de chegar. Foram contratados o piloto e mecânico americano Lloyd Moore, ex-chefe de instrução de voo da Escola de Aviação Civil de Bellavista e o mecânico de aviação de mesma nacionalidade, Walter Jagielski. Ambos, com o apoio do pessoal técnico peruano da Estação de Hidroaviação de Ancón, estavam envolvidos no trabalho de montagem dessas aeronaves. Em seguida, foram adquiridos quatro Douglas DT-2, oito Keystone K-55 Pronto e três Vought UO-1.

A Aviação Naval inaugura novas instalações

Em 25 de agosto de 1925, as novas instalações do Serviço de Hidroaviação de Ancón foram inauguradas, estando presente o Presidente Augusto B. Leguía.

Grow, como chefe do Serviço, faz um discurso destacando: “A energia, patriotismo, lealdade, sacrifício e orçamento mínimo com que oficiais, oficiais do mar e marinheiros trabalharam nesses novos edifícios da escola. Temos sido arquitetos, engenheiros, empreiteiros e operários. Todos contribuíram com o máximo de seus conhecimentos e trabalho. Agora precisamos de máquinas e pilotos para pilotar. *Precisamos desenvolver e expandir essa nova força como parte do sistema de defesa nacional*”, destacou.

O Presidente Leguía, após içar a bandeira peruana na escola reconstruída, disse:

“O Peru nunca encorajou o pensamento de cimentar sua grandeza na conquista.... Somos uma democracia pacífica . . . Mas é uma obrigação não se descuidar, quando se tem a experiência de um passado trágico, quando se tem enormes riquezas que devem ser protegidas contra a rapacidade e quando ouvimos em nossas fronteiras o chamado do clarim de guerra que anuncia novas conquistas com seu cortejo de ruínas e matanças...”

“Meu desejo é que o marinheiro austero que sucumbiu gloriosamente em Angamos (o Almirante Miguel Grau), sempre se fortaleça no espírito dos aviadores navais, a religião sublime da pátria”, acrescentou.

No final de 1926, a aviação naval contava com nove pilotos brevetados, o que permitiu que a escola tivesse pessoal para o seu trabalho de instrução e o Serviço de Hidroaviação tinha os aviadores necessários para realizar o grande empreendimento de estender seu horizonte às regiões remotas do leste do Peru (selva amazônica), carentes, naquela época, de meios de comunicação rápidos e regulares.

Grow, entre julho e agosto de 1925, escreveu um artigo na “Revista de la Marina” intitulado: “Aviação é a Nova Arma da Marinha”. Lá, ele determina o conceito doutrinário sobre o qual a aviação nacional começava a se desenvolver no Peru.

Nesse artigo, Grow disse:

A aviação é a arma que deve existir em tempos de paz, porque seu uso efetivo em tempos de guerra exige uma grande preparação e experiência do pessoal, que não pode ser adquirida em menos de um ano de treinamento.

A aviação é uma arma excepcionalmente aplicável à defesa deste país. É o único ramo que, devidamente administrado, pode, em tempos de paz, prestar um serviço comercial, constituindo assim, uma fonte de renda para o tesouro nacional, ao mesmo tempo em que o pessoal de pilotos e técnicos seria mantido em um alto grau de eficiência e treinamento.

Grow também estudou os tipos de aeronaves necessárias para as diversas missões, empregos e objetivos dessa nova arma: exploração, bombardeio, combate (proteção contra aeronaves inimigas) e comunicação.

Por sua vez, o Ministro da Marinha, Dr. Celestino Manchego Muñoz, procurava preparar, em tempo de paz, a melhor organização aérea para a guerra: *“A capacidade profissional não se improvisa; ela é o resultado de um longo processo de preparação. É por isso que temos que dedicar atenção preferencial ao ensino e à prática”*, disse ele.

Em 27 de abril de 1925, a Marinha, pela primeira vez, atribuiu missões de caráter comercial à sua aviação. Isso dá início aos voos de exploração e ao estabelecimento da rota aérea para a selva.

Criação da rota aérea para a selva

O Serviço de Hidroaviação Naval, naquela época, cobria a costa com um serviço aéreo sem um itinerário fixo. Oferecia transporte de passageiros e carga para aqueles que pagassem por ele; isso permitia uma renda para os cofres fiscais com a qual as aeronaves e peças de reposição foram adquiridas. Além disso, esse serviço de voos comerciais ao longo dos três mil quilômetros de costa peruana, dava aos pilotos navais, prestígio e experiência.

Entretanto, havia uma demanda nacional latente; era necessário criar uma rota aérea para a selva, pois o Peru é um país em que pouco mais de 60% de seu território é floresta tropical amazônica, por isso o objetivo do governo era unir Lima, a capital do Peru, com as populações remotas e desconectadas de nossa Amazônia.

Em outubro de 1926, de acordo com uma resolução suprema do governo, o comandante Harold Grow e o tenente Leonardo Alvarino, iniciam uma viagem de exploração terrestre e fluvial a Iquitos, a principal cidade da selva peruana. Eles deveriam estudar o terreno e tudo o que o estabelecimento de uma rota aérea regular Lima-Iquitos exigiria.

Eles viajam por terra de Lima até San Ramón–Puerto Bermúdez e de lá, por rio, até Iquitos, parando em Puerto Victoria, Masisea, Contamana, Requena, aldeias e portos fluviais ao longo do rio Ucayali.

Nessa viagem, ficou determinado que se voaria com aviões “terrestres”, ou seja, que pousavam em pistas (pistas estas cheias de lama e ervas daninhas), de Ancón (Lima) para San Ramón e de lá para Masisea (povoado ribeirinho perto de Pucallpa), com escalas ocasionais em Puerto Bermúdez e Puerto Victoria. De Masisea se continuaria de hidroavião até Iquitos, capital do departamento de Loreto, com eventuais escalas em Contamana e Requena. Uma base central para toda a selva seria estabelecida em Iquitos.

Em 5 de novembro de 1926, após uma cansativa e complexa viagem por terra e rio, eles chegaram a Iquitos. Retornaram a Lima em janeiro de 1927.

Após o relatório dessa viagem, o governo peruano adquiriu o equipamento de voo necessário para iniciar a conquista aérea de nosso território amazônico. São adquiridas quatro aeronaves Keystone com motores Wright de 200 HP de fabricação americana. Estas chegam de barco à Iquitos. É autorizada a chegada de The

Marconi Wireless Telegraph Company para a impressão, distribuição e venda de selos para o serviço postal aéreo entre Lima e Iquitos.

O primeiro voo Lima-San Ramón

Em 20 de setembro de 1926, o Ministério da Marinha criou o Serviço de Hidroaviação da Marinha na região do Amazonas, organizando suas funções sob dois critérios: militar e comercial. Em 26 de outubro de 1927, o Capitão de Fragata Harold Grow e o 1º Tenente Leonardo Alvariño Herr iniciaram o primeiro voo Lima-San Ramón nos aviões Keystone 1-R-5 e 1-R-6. Eles partem da Base de Ancón, cruzam a Cordilheira dos Andes sobre os elevados picos do Monte Meigs, a mais de 21.000 pés de altura, descem para a “*ceja de montaña*” (uma região entre a planície amazônica e a região andina) e aterrissam em San Ramón, “*ceja de montaña*”, Chanchamayo, região de Junín, na região central do Peru.

Alvariño, um nativo da região, chega às 12h20, após um voo de duas horas e 40 minutos. Ele informa aos seus superiores a sua chegada com um lacônico: “Ordem cumprida”. Enquanto isso, o destino do Comandante Grow, que não aparecia nos céus sobre San Ramón, era desconhecido.

Uma hora e 15 minutos depois chegavam notícias do aviador, que havia sido forçado a pousar em Huancayo, (região andina) perto de San Ramón (“*ceja de montaña*”). Chega às 4h15 a San Ramón. Dessa forma, se cumpriu – com sucesso – uma das travessias aéreas mais difíceis da época.

Foi assim que o Serviço de Hidroaviação de Ancón iniciou a árdua e ousada tarefa de unir a nossa selva com o resto do país. Foi uma obra de imensa transcendência nacional: *um elo rápido, seguro e permanente entre nossa costa, região andina e selva amazônica.*

Enquanto esses dois aviões chegavam a San Ramón para cobrir a rota San Ramón-Masisea, quatro aeronaves do mesmo tipo eram montadas em Iquitos para cobrir o trecho Iquitos-Masisea.

Houve voos de teste sobre aquele “inferno verde” onde eles “pegavam” a rota dos rios. Grow e Alvariño fazem intensos voos de reconhecimento sobre a região de Chanchamayo; eles percorrem as rotas dos rios Perené, Pichis, Pachitea e Ucayali. Dessa forma, eles exploram o primeiro trecho da rota aérea para a selva, utilizando aviões “terrestres”.

A respeito dessa etapa, Grow escreveu um artigo na “Revista de la Marina” intitulado “Exploración Aérea sobre la Montaña del Perú” (Exploração Aérea sobre a Montanha Peruana). Documento esse que apóia o valor histórico desses intrépidos pilotos, pioneiros da aviação peruana.

Inaugura o Serviço Postal Aéreo para a Selva

Em 3 de janeiro de 1928, o outro trecho da rota, Iquitos-Masisea, é percorrido, no qual, o Comandante Grow e o 1º Tenente Gustavo Cornejo Portugal, chefe da Força Aérea da Selva, utilizando hidroaviões, voam por seis horas, pela primeira vez, de Iquitos a Masisea. Eles fazem escalas de reabastecimento nos portos fluviais de Orellana e Contamana (região de selva).

A exploração desse trecho foi de grande importância devido aos dados que os pilotos obtiveram sobre o clima, os rios, as possibilidades de pouso na água nas proximidades dos centros povoados de Nauta, Requena, Dos de Mayo, Orellana, Contamana e Pucallpa.

A transcendência desse voo é que com ele começa a comunicação postal aérea entre Iquitos-San Ramon-Lima e vice versa. Quando Grow e Cornejo chegam a Masisea, encontram Alvariño que estava chegando de San Ramón. Em Masisea, eles trocam as malas de correspondência e, no dia seguinte, retornam às suas bases de origem. Dessa forma, foi criado **o primeiro serviço postal aéreo Lima-Iquitos**.

Para alcançar todas essas conquistas, eles tiveram que enfrentar e superar inúmeras dificuldades de todo tipo: serviços básicos inadequados, para não dizer inexistentes, falta de recursos, variações climáticas repentinas e perigosas, falta de informações meteorológicas. Tiveram que enfrentar a natureza dura da selva, aqueles mosquitos que não picavam, mas que “mordiam”, uma multiplicidade de insetos, ventos e chuvas torrenciais.

No entanto, os aviadores redobram a sua coragem, para alcançar o sucesso de sua empreitada. Eles superaram as dificuldades e trabalharam duro, altruística e silenciosamente para levar essa companhia aérea adiante.

Naquela época, percorrer essa rota por terra, cruzando trilhas e rios, levava cerca de 45 dias. Esse revolucionário serviço aéreo o faria em apenas três dias.

Carleton, Estremadoyro, Griva, Lecca e Barrera foram os técnicos pioneiros que fizeram parte da equipe que ajudou a forjar essa difícil rota aérea.

Grow é nomeado o primeiro Inspetor Geral de Aviação do Peru

Em 9 de julho de 1928, o governo do Presidente Augusto B. Leguía nomeia o Capitão de Mar e Guerra, Harold Grow, primeiro Inspetor Geral de Aviação em mérito a seus importantes serviços, qualidade profissional e excepcional capacidade de organizar a aviação nacional.

Esse novo órgão inicia a unificação da aviação militar, naval, comercial e civil. Isso mostra a tendência de unificar métodos, treinamentos, organização e padronização de todas essas organizações para criar um único corpo de aviação como um instituto armado.

Na Escola de Hidroaviação de Ancón, Grow é substituído pelo Capitão de Fragata americano, Ben Harrison Wyatt, membro da Missão Americana no Peru e, em **20 de maio de 1929, foi criado o Corpo de Aviação do Peru (CAP)**.

Grow inicia uma série de viagens para áreas onde os aviões nunca haviam voado antes. Ele estuda novas rotas para iniciar um serviço regular de transporte aéreo para diferentes cidades do Peru. Ele viaja em seu Vought Corsair para Pacasmayo (costa norte)-Cajamarca (região andina norte)-Chachapoyas (selva amazônica norte).



Figura. Capitão de Mar e Guerra da Marinha dos EUA Harold B Grow

Fonte: Autor

Em 22 de agosto de 1930, o General do Exército do Peru, Luis M. Sánchez Cerro, revolta-se em Arequipa (região andina sul) contra o Presidente Augusto B. Leguía. Então, Grow é enviado ao comando de um esquadrão de Corsairs para a zona de conflito; ele decide desembarcar em Camaná, (província de Arequipa), onde é capturado pelas forças contrárias ao governo. Três dias depois, o Presidente Leguía foi preso.

O novo governo rescinde o contrato do Capitão de Mar e Guerra, H. Grow, e ele retorna ao seu país. Trabalhou intensamente, durante sete anos no Peru. Em 1942, Grow voltou ao serviço ativo na Marinha dos EUA, servindo em várias missões durante a Segunda Guerra Mundial até a sua aposentadoria em 1947.

Harold Grow retorna ao Peru depois de 20 anos

Após 20 anos, o Capitão de Mar e Guerra, Harold Grow, da Marinha dos EUA, volta ao Peru como convidado ilustre do Corpo de Aviação do Peru (hoje Força Aérea do Peru). A instituição quis agradecer-lhe e prestar-lhe homenagem por seu trabalho inestimável.

Grow chegou em Lima, nossa capital, em 19 de junho de 1950. Chega ao aeroporto de Limatambo (atualmente, sede do Ministério do Interior). Ele foi recebido pelo Ministro da Aeronáutica, General da FAP, Jose Villanueva, e várias autoridades.

Nos dias seguintes, Grow não tem descanso; são-lhe oferecidas cerimônias, visitas, recepções. No hotel, ele recebe a visita de velhos amigos, personagens de Lima e se encontra com os suboficiais que trabalharam sob seu comando.

Ele visitou a base de Ancón; ele andou pelo balneário admirando sua beleza e progresso. Vizinhos e velhos pescadores que o conheciam se acercavam para cumprimentá-lo. Ele se lembrou dos velhos tempos com simpatia e agrado. Na base, o Ministro da Aeronáutica ofereceu-lhe um banquete e deu-lhe uma foto do então Presidente Augusto B. Leguía com o Comandante Grow.

Naquele dia, na base, teve campeonato de futebol e banda de músicos. Estavam presentes os oficiais e suboficiais que trabalharam com ele. O Comandante Grow ficou feliz e grato. Ele reiterou seu amor pelo Peru e expressou sua alegria por ter retornado à nossa terra após 20 anos.

Visitou os familiares do falecido Tenente Comandante Leonardo Alvarinho Herr, com quem ele abriu a rota Lima-San Ramón-Masisea. Ele também visitou os parentes do falecido 1º Tenente Gustavo Cornejo Portugal, com quem fez o voo Iquitos-Masisea. Ambos os pilotos, pioneiros da aviação peruana, faleceram em voos em nossa Amazônia.

Realizou visitas a instalações aeronáuticas. Na Escola de Oficiais (EOFAP), ele foi acompanhado por Lloyd R. Moore, que foi instrutor de voo durante seu mandato na Escola de Hidroaviação. Moore permaneceu no Peru e ocupou um alto cargo na empresa de aviação Panagra.

Durante o almoço que a Escola de Oficiais ofereceu a Grow, o Ministro da Aeronáutica, o General José Villanueva, deu-lhe uma placa de prata com um mapa do Peru em ouro, gravado com a inscrição “A Força Aérea do Peru, ao Capitão de Mar e Guerra da Marinha dos EUA, Harold B. Grow-1950” e com as rotas aéreas que ele criou:

- Lima-San Ramón-Masisea-Iquitos
- Lima-Trujillo-Cajamarca-Chachapoyas-Moyobamba-Iquitos

Grow, muito grato, expressou sua admiração pelo progresso alcançado por nossa aviação militar e nacional. Ele lembrou as dificuldades pelas quais passou em

suas viagens a pontos distantes de nosso território e destacou como o voo instrumental havia avançado.

“As lembranças de minha estada no Peru não são os edifícios ou obras concretas em que trabalhei, mas o espírito dos aviadores, a fé em seus destinos, o ânimo com que cumpriam suas ordens, sem medir obstáculos, sem temor aos riscos, numa época em que se devia esperar dias para saber se tinham chegado ao seu destino ou não.”

Após o almoço, Grow cumprimentou o cadete da EOFAP, Gustavo Cornejo Menacho, filho do 1º Tenente Gustavo Cornejo, que foi o primeiro chefe da Linha Aérea da Selva e com quem voou na rota Iquitos-Masisea. Grow elogiou o pai do cadete, observando que a sua memória honrava o Corpo Aéreo do Peru, a cujo serviço ele deu a sua vida.

No almoço que o Aeroclub do Peru lhe ofereceu, Grow, profundamente emocionado por tanta atenção e expressões calorosas de apreço, disse: “Eu sou americano de nascimento, mas peruano de coração”.

Na noite de sábado, 24 de junho de 1950, o Capitão de Mar e Guerra da Marinha dos EUA, Harold Grow, ofereceu uma recepção de agradecimento no hotel Country Club de Lima, encerrando sua visita ao Peru. Antes de partir para retornar à sua pátria, ele entregou uma bela nota de despedida para a imprensa local que dizia:

Ao despedir-me, desejo expressar a minha mais sincera gratidão pelas muitas gentilezas e expressões de afeto que recebi durante a minha breve visita a Lima, como convidado do Corpo Aeronáutico do Peru, especialmente do General da Aeronáutica, José Villanueva Pinillos, Ministro da Aeronáutica.

A quantidade de telefonemas, visitas e telegramas recebidos de tantos amigos tem sido uma demonstração de afeto que alegrou o meu coração e que eu nunca esquecerei. Para aqueles que eu não pude ver ou cujas visitas eu não pude retribuir, rogo que me perdoem. Fiquei completamente surpreso com o magnífico progresso que vi em Lima e especialmente no Corpo Aeronáutico do Peru.

Essa visita tem sido uma experiência maravilhosa que me enche de felicidade, pela qual serei eternamente grato e jamais esquecerei.

A todos, muitíssimo obrigado e até breve.

Capitão de Mar e Guerra da Marinha dos EUA Harold B Grow

O Capitão de Mar e Guerra, Harold B. Grow, faleceu em 3 de março de 1981. Dotado de talento e visão de futuro, vislumbrou o desenvolvimento da aviação peruana, estabelecendo as bases do Corpo Aeronáutico do Peru (agora FAP), algo que parecia uma quimera.

Hoje, a Força Aérea do Peru trabalha na defesa e no desenvolvimento nacional, com vocação de serviço, excelência profissional e integridade pessoal, lembrando os valores daqueles pioneiros e paradigmas que forjaram nossa identidade institucional. □

Bibliografia consultada

História Aeronáutica do Peru. Autor: Coronel da FAP Carlos A. de la Jara.

50º Aniversário – Escola de Oficiais da Força Aérea do Peru.

Revistas “Aviación” da FAP.

www.defensa.com.centenario-aviacion-naval-peru

www.marina.pe



Perla Baca Gálvez

Jornalista profissional, formada pela Universidade Católica do Peru. Possui mais de quarenta anos de experiência. Trabalhou como editora política do jornal *El Comercio*. Galvez foi secretária de imprensa de cinco Presidentes, dois Primeiros-Ministros, um Ministro da Educação, um Prefeito de Lima, um Comandante da Força Aérea do Peru e um Comandante Conjunto das Forças Armadas. É membro honorário do Instituto Peruano de Estudos Aeroespaciais (IEHAP) e participou de cursos e seminários de treinamento na Universidade de Lima. Ela também participou de seminários no Centro de Estudos Americanos e na Escola da Costa Rica, no Ministério de Relações Exteriores do Peru, no Instituto *Art and Design* (IPAD) e em cursos e seminários oferecidos pela Diretoria de Informação e Comando de Operações da Força Aérea Peruana, entre outros. Foi Diretora de Imprensa durante a posse presidencial, reuniões presidenciais, reuniões nacionais com prefeitos e apresentação do Delegado Peruano nas Nações Unidas. Atualmente, trabalha na DINIA e é Editora da Revista “*Aviación*” da Força Aérea do Peru.

USAF

Journal of the Americas

En español página 1
Em português . . . página 87

ENGLISH

VOL. 3 NO. 2

SECOND EDITION 2021

174 Editorial

MILITARY STRATEGY

176 **F-35 O-Ring Production Functions versus Mosaic Warfare**
Some Simple Mathematics
Jörg Schimmelpfennig, PhD

184 **Military Strategy Innovation**
Innovating with the support of the Modern Strategic Tool:
Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats (SWOT) +1
Carlos A. Segura Villarreal

TRANSNATIONAL CRIME

194 **The Reinforcing Activities of the ELN (National Liberation Army)**
in Colombia and Venezuela
R. Evans Ellis, PhD

214 **A Strategy for Defeating the Criminal Insurgency**
in Central America's Northern Triangle
Col Joed I. Carbonell López
Dr. of Strategic Leadership, USAF

UNITED NATIONS

229 **For Peace**
Col Andrés Leal, Uruguayan Air Force

HISTORY

242 **Captain Harold B. Grow, USN**
Bold Pioneer of Peruvian Aviation
Perla Baca Gálvez

We focused in our last two editions on the herculean efforts that our sister air forces in the Americas have been engaged in since the COVID-19 pandemic ensued, providing much needed resources within their own countries and the region in general. Now, with the development and deployment of effective vaccines, we are refocusing on our core mission areas.

In this edition we introduce two articles regarding military strategy. The first is a compelling article, “F-35 O-Ring Production Functions versus Mosaic Warfare: Some Simple Mathematics,” from Dr. Jörg Schimmelpfennig, presenting a mathematical argument on how mosaic warfare, the brainchild of the Defense Advanced Research Projects Agency (DARPA) and subject of a research study authored by Gen David Deptula and Heather Penney, can be implemented to substantially improve the chances of mission success in scenarios where traditional approaches are bound to fail.

The second article, “Military Strategy Innovation - Innovating with the support of the Modern Strategic Tool: Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats (SWOT) +1,” from author Carlos A. Segura Villarreal, presents how the successful implementation of the SWOT +1 tool can facilitate military strategy innovation.

Our next two articles focus on transnational crime. Dr. R. Evan Ellis, in his article “The Reinforcing Activities of the ELN (National Liberation Army) in Colombia and Venezuela,” details how a confluence of events in Colombia and Venezuela over the last five years have empowered the ELN to become a far more dangerous and intractable threat to both countries, and how, if not confronted, will have worsening adverse consequences for Colombia, Venezuela, and the region.

Furthermore, Col. Joed I. Carbonell-López, USAF, in his article “A Strategy for Defeating the Criminal Insurgency in Central America’s Northern Triangle,” explains how the lack of security caused by Transnational Criminal Organizations is the most significant disease plaguing El Salvador, Guatemala, and Honduras, a region commonly referred to as the Northern Triangle. He then proposes a strategy for the establishment of effective, transparent governance; professionalization of regional law enforcement; subjugation of criminal insurgency operations; increase in economic opportunities; and methods to counteract the demand for narcotics.

We continue with an article from Col. Andrés Leal, Uruguayan Air Force, “For Peace,” on the risks and lessons learned by the Uruguayan Air Force during operations at the service of the United Nations in the Democratic Republic of Congo.

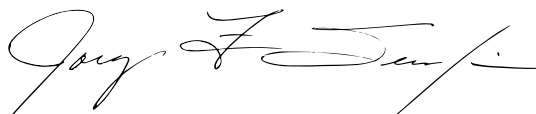
Finally, in her article, “Captain Harold B. Grow, USN - Bold Pioneer of Peruvian Aviation,” author Perla Baca Gálvez details how Captain Harold B. Grow,

USN, serving as part of a diplomatic exchange between the US and Peru, unified military, naval, commercial, and civilian aviation during the development of the Peruvian Aeronautical Corp (now the Peruvian Air Force) in the 1920s.

As always, we welcome your feedback and article submissions. We are specifically seeking articles in the following areas:

- Directed Energy
- 5G
- Quantum computing

Please feel free to contact me directly at my email address: jorge.serafin.1@au.af.edu.

A handwritten signature in black ink, reading "Jorge F. Serafin". The signature is fluid and cursive, with the first name "Jorge" being the most prominent.

Jorge F. Serafin, Lt Col (Ret.), USAF
Editor, USAF Journal of the Americas

F-35 O-Ring Production Functions versus Mosaic Warfare

Some Simple Mathematics

JÖRG SCHIMMELPFENNIG, PHD

Introduction

On 28 January 1986, the space shuttle *Challenger* broke apart 73 seconds into its flight, claiming the lives of all seven astronauts aboard. The Presidential Commission on the Space Shuttle Challenger Accident, known as the *Rogers Report*, identified the failure of rubber O-rings sealing the joints in one of the boosters as the cause of the accident: “The specific failure was the destruction of the seals that are intended to prevent hot gases from leaking through the joint during the propellant burn of the rocket motor.”¹ The external tank was destroyed, leading to the breakup of the orbiter.

Tragically, the possibility of an O-ring failure had been known for some time but was not properly communicated. Although the original cause of the disaster was a faulty design, the immediate cause—defective O-rings costing just a couple of dollars—lent its name to Michael Kremer’s idea of an O-ring production function.² In contrast to the classical view of output as a deterministic function of some inputs, production is viewed as consisting of a wide range of independent subsystems all prone to failure and succeeding only if none of the subsystems fail.

The earliest example of a possible application in defense was the suggestion to interpret an aircraft carrier’s flight deck operations as an O-ring production function.³ That is, unless everything falls into place, catastrophic failure may result, as the USS *Forrestal* accident on 29 July 1967 sadly demonstrated. An example of an O-ring-like sequence, though not in name, is provided in the book *Naval Operations Analysis*. It states that for a submarine to succeed in destroying an enemy submarine, it would first have to detect it, then identify it as the correct target, work out a firing solution, launch the torpedo(es), at least one torpedo would have to make contact with the target, not become fooled by any decoys, and its exploder should eventually fire the warhead.⁴ This sequence illustrates how every other kind of kill chain can also be interpreted as an O-ring production function as well, from the general idea of an OODA loop to the use of a drone strike to take out an individual terrorist.⁵ It also holds for every individual weapon system, whether a WWII pursuit plane such as the P-40 Warhawk; an M1 Abrams battle tank; or last but not least, the F-35 Lightning II.

The F-35: A State-of-the-Art O-Ring Production Function

Generally considered the most advanced fighter plane in existence, the F-35 not only displays extreme maneuverability and lethality but is a platform incorporating all the subsystems needed to conduct a strike against surface and aerial enemy targets alike. Still, it is an O-ring production function. Sticking with the OODA paradigm, a pilot unable to observe or orient would be unable to decide, let alone act. Thus, if any of an F-35's subsystems are incapacitated—either kinetically, by means of a cyberattack, or just by jamming—the whole platform is basically rendered useless. The mathematics behind the O-ring production function elucidates the dilemma.

The scenario assumes there are four tasks or subsystems needed to successfully complete a mission—such as “observe,” “orient,” “decide,” and “act.” The probabilities for these tasks to be successfully met are denoted by p_1 , p_2 , p_3 , and p_4 , respectively. The probability of mission success, assuming stochastic independence, is given by $p_1 \cdot p_2 \cdot p_3 \cdot p_4$, and the probability of mission failure by $1 - p_1 \cdot p_2 \cdot p_3 \cdot p_4$. To give a numerical example, even if every subsystem has a 90 percent chance of doing exactly what it is supposed to do, the mission success probability is $(0.9)^4 = 0.6561$; that is, the mission will fail in more than one out of three cases. If the subsystem success rate is increased to 95 percent, the probability of failure would go down to $1 - (0.95)^4 = 0.1855$, but the mission would still fail in almost one in every five cases. One would be mistaken, though, in assuming that increasing a subsystem's reliability is an easy way to alleviate the problem. Prima facie increasing (all) subsystems' reliabilities by 5 percentage points to increase the overall success probability by roughly 24 percent—from 0.6561 to 0.8145—looks a great idea. The cost of increasing any subsystem's reliability is exponential. It would cost less to increase its success probability from say 70 to 80 percent than increasing it from 80 to 90 percent, and the additional cost becomes ever more prohibitive the closer one gets to 100 percent. In terms of the O-ring production function theory and denoting the cost functions by $C_i(p_i)$, this reads as $C_i' > 0$ and $C_i'' > 0$. To illustrate the effect by using the simplest functional form for an O-ring-compatible cost function, $C_i(p_i) = 1/(1 - p_i)$, if a subsystem's reliability were to be raised from 70 to 80 percent, the cost would rise by 50 percent; raising reliability from 70 to 90 percent would triple the cost. Finally, it should be superfluous to point out that a success probability equal to one is impossible to achieve—just as man is not perfect, there are no technologies available that never fail.

From US (Not Only Air) Superiority to Anti-Access/Area Denial

Throughout history and up to and including WWII, warfare has largely been a numbers game. At the beginning of the Pacific War, the *Zero* was the most advanced fighter plane; Japan didn't have enough of them, though. In contrast to their American counterparts, Japanese pilots had combat experience, but again, there were too few. The German *Tiger* was considered the best tank of its time, vastly superior to say the American *Sherman*. Luckily for the Allies, though, there were many more *Shermans* around than *Tigers*.

All of this is in line with (tactical) warfare models. Bradley Fiske in 1905 and Frederick Lanchester in 1916 suggested that, in naval combat and aerial combat respectively, doubling a force's quantity should be more important than doubling its quality.⁶

From the end of WWII and through the Cold War decades, however, the picture changed as the US attained an ever-expanding gap in weapon technology advances over its peer rivals, Russia and China. The simple reason was economics. Just as a command economy could not compete with a free-market economy, neither could its defense industrial base. Russian numerical superiority did not help. The higher kill ratio of US weapon systems would have sufficed to halt Russian forces. Russian submarines could be tracked wherever they went, but not vice versa, and Russian commanders knew this. Precision bombing during the Vietnam War saw the advent of the "one bomb, one target" capability. US air superiority achieved its heyday during Operation Desert Storm. US stealth fighter-bombers could enter Iraqi airspace at will, and as Gen David Deptula noted in 2001, "The Gulf War began with more targets in one day's attack plan than the total number of targets hit by the entire Eighth Air Force in all of 1942 and 1943—more separate target air attacks in 24 hours than ever before in the history of warfare."⁷

The picture changed with 9/11 and the ensuing wars in Afghanistan and Iraq for three reasons. First, top-of-the-line air combat platforms were no longer considered necessary for counterinsurgency operations. Second, the cost of fighting two wars at the same time pushed back other expenditures, leading to a reduction in the numbers of F-22s and F-35s. Third, airspace was implicitly assumed to continue being uncontested. However, having had ample opportunities to study the American way of war over the decades US forces had reigned supreme, Russia and China—aware that they would remain unable to match US technological developments and military expenditure—chose to take an altogether different path. Rather than trying to play catch-up, they changed the game by embarking on doctrinal responses and strategies that would render US forces' superiority

useless. The two countries would simply bar access to disputed areas, such as the Baltic Sea or the South China Sea respectively, and/or deny the ability to operate in those areas (i.e., A2/AD). In particular, by area denial US operations in the respective area would be impeded or slowed down at best, effectively preventing US forces to pursue the fundamental principle of tactical warfare which is, as the US Navy puts it, “Fire effectively first!”⁸ Any attempt to enter the contested battlespace would be met by a both fierce and relatively cheap resistance. The cost of a Chinese DF-26 “carrier-killer” anti-ship missile comes at a fraction of any of its intended targets—it would make US losses unsustainable.

The outlook is bleak. War games keep proving that Chinese forces, by embarking on what Jeffrey Engstrom calls a “system confrontation” strategy and by conducting “system destruction warfare,” would win against even the most advanced weapon systems, such as the F-35.⁹ The basic elements of “system destruction” are attacking the joints, or nodes, by disrupting an adversary’s flow; targeting networks and data links (thereby isolating his forces); targeting an adversary’s high-value assets by disabling their essential elements (such as C2, ISR, and/or other essential subsystems); disabling an adversary’s operational infrastructure; and slowing down an adversary’s kill chains. To quote from the final report of the National Defense Strategy Commission:

If the United States had to fight Russia in a Baltic contingency or China in a war over Taiwan . . . , Americans could face a decisive military defeat. These two nations possess precision-strike capabilities, integrated air defenses, cruise and ballistic missiles, advanced cyberwarfare and anti-satellite capabilities, significant air and naval forces, and nuclear weapons—a suite of advanced capabilities heretofore possessed only by the United States. The U.S. military would face daunting challenges in establishing air superiority or sea control and retaking territory lost early in a conflict. Against an enemy equipped with advanced anti-access/area denial capabilities, attrition of U.S. capital assets—ships, planes, tanks—could be enormous. The prolonged, deliberate buildup of overwhelming force in theater that has traditionally been the hallmark of American expeditionary warfare would be vastly more difficult and costly, if it were possible at all. Put bluntly, the U.S. military could lose the next state-versus-state war it fights.¹⁰

Cutting the number of US platforms—whether they are B2s, F-22s, or F-35s—certainly didn’t help—nor does the fact that they are O-ring production functions.

Mosaic Warfare

“Mosaic warfare” is a brainchild of the Defense Advanced Research Projects Agency (DARPA).¹¹ With the publications of the Mitchell Institute’s research

study authored by Gen David Deptula and Heather Penney¹² and a shortened version in *Air Force Magazine*,¹³ the idea has entered military mainstream discussions.

The basic idea of mosaic warfare is amazingly straightforward and intuitively striking. If your adversary goes after your systems—”system destruction warfare”—just disaggregate your systems! Rather than putting all proverbial eggs (read subsystems or nodes) in one basket (read on board a single [O-ring production function] platform such as the F-35), use small platforms hosting disaggregated nodes instead. If your original force consisted of say four F-35s, opt for four small platforms hosting only one node each of the kill chain, say observation; opt for four small platforms hosting just another node of the kill chain, say orientation; and so on. And make sure every small platform can independently communicate with every other platform. If just one small platform were disabled, there would be no harm whatsoever because the remaining three platforms hosting the same subsystem or node would take over. In contrast, disabling one F-35’s subsystem or node would render that F-35 ineffective. If every F-35 took just one hit, there would be no kill chain left. On the other hand, rendering a disaggregated kill chain network inoperable would require disabling not just any four small platforms but four identical platforms (i.e., all those hosting the same node). While the effect of this strategy is obvious—the probability of mission success should increase with mosaic warfare—its magnitude is not.

Some Mosaic Warfare Mathematics

To illustrate the extent of the benefits to be expected when switching to mosaic warfare, consider an F-35’s kill chain consisting of k nodes—using the OODA loop picture, k would equal four—and having an n -ship formation. Assume that for the mission to be successful, it would suffice if just one ship gets through and delivers the kill. Then, using the same notation as in the F-35 section, the probability for an individual F-35 to get through would be $p_1 \cdot p_2 \cdot \dots \cdot p_k$ and the probability of failing or having to abort by, correspondingly, $1 - p_1 \cdot p_2 \cdot \dots \cdot p_k$. With stochastic independence, the most likely scenario, the probability for all n ships to fail would be $(1 - p_1 \cdot p_2 \cdot \dots \cdot p_k)^n$. Therefore, the probability of successfully completing a mission when using n F-35s (i.e., having at least one ship survive to deliver the kill) is

$$(1) \text{ prob (success|F-35s)} = 1 - (1 - p_1 \cdot p_2 \cdot \dots \cdot p_k)^n.$$

Alternatively, assume that instead of having all k nodes hosted by one (F-35) platform, k small sub-platforms are used for every F-35, each of which is responsible for just one of the k nodes. Then any of the k nodes would be compromised only if all its respective n sub-platforms are destroyed or rendered ineffective by other means. To isolate the mosaic warfare effect, all p_1 through p_k are assumed to

remain unchanged (most likely at least some of these probabilities would go up, as sub-platforms should be harder to detect due to being smaller; some sub-platforms could also be unmanned, increasing their maneuverability). Then, as the probability of node i to fail equals $(1 - p_i)^n$ the probability of node i surviving is $1 - (1 - p_i)^n$, and the probability of all nodes surviving and of mission success therefore is

$$(2) \text{ prob (success|mosaic warfare)} = (1 - (1 - p_1)^n) \cdot (1 - (1 - p_2)^n) \cdot \dots \cdot (1 - (1 - p_k)^n).$$

The difference between (2) and (1) gives the increase in the chances of mission success due to switching to mosaic warfare.

To visualize the magnitude of the influence of mosaic warfare, assume that all p_i are identical, henceforth denoted by $p := p_1 = p_2 = \dots = p_k$.¹⁴ Then (1) and (2), respectively, can be simplified to

$$(1a) \text{ prob (success|F-35s)} = 1 - (1 - p^k)^n \text{ and (2) becomes}$$

$$(2a) \text{ prob (success|mosaic warfare)} = (1 - (1 - p)^n)^k.$$

This formula allows for evaluating the outcome of different scenarios by means of a simple pocket calculator.

It is obvious that for any one-ship mission there cannot be a mosaic warfare effect. Therefore, assume $n = 2$ (i.e., a two-ship mission) and $k = 4$ (OODA). With $p = 0.9$, (1a) yields 0.88173279, while (2a) yields 0.96059601 (i.e., switching to mosaic warfare would improve the chances of mission success by about 7.9 percentage points). However, as an F-35 mission success probability of around 88 percent still sounds pretty good and is not exactly in line with “the U.S. military could lose the next state-versus-state war it fights”,¹⁵ try $p = 0.7$ instead. (1a) would yield 0.42255199 – now the mission would fail more often than not – while (2a) would yield 0.68574961, i.e., Mosaic Warfare would increase the chance of winning by about 26.3 percentage points and raise it above the two-out-of-three level.¹⁶

Formulae (1a) and (2a) can be used to easily evaluate the outcomes of other scenarios by toying with k , n , and p (i.e., whether it is a change in the number of subsystems or nodes, the number of platforms, or the reliability of the subsystems). The results stay true: mosaic warfare will always improve the chances of mission success, and the more even the chances of a successful F-35 mission, the higher the benefits to be gained.

Summary

This article was never intended to prove the validity of the mosaic warfare concept. Particularly, it did not even try to address technological or doctrinal questions such as the danger of communications between sub-platforms being compromised (mission failure would be obvious; on the other hand, should an F-35 become isolated, it could still try to proceed). Neither did it address how

long it would take to develop sub-platforms and bring them into service (the South China Sea conflict could turn hot any time soon); the time it takes to devise a new doctrine (as long as the commander in the field remains unconvinced, all is in vain); or the compatibility of “traditional” air war (i.e., putting one’s trust in highly sophisticated but more vulnerable O-ring production function weapon systems) and applying mosaic warfare (can they be run in parallel?).

That said, for any new idea to live on, the word must get out, the story, including every single facet, has to be circulated. This article concentrates on the likely magnitude of the mosaic warfare effect on mission success. Using a not-exactly-rocket-science mathematical argument, the article suggests that this approach can, more often than not, substantially improve the chances of mission success in scenarios where traditional approaches are bound to fail. Considering that mosaic warfare systems can come a lot cheaper than the single-platform weapon systems in use today, mosaic warfare could begin to look ever more attractive. □

Notes

1. “Report of the Presidential Commission on the Space Shuttle Challenger Accident (In compliance with Executive Order 12546 of February 3, 1986):” 40 <https://history.nasa.gov/rogersrep/v1ch4.htm>.

2. Michael Kremer, “The O-Ring Theory of Economic Development,” *Quarterly Journal of Economics* 108, no. 3 (August 1993): 551–75.

3. Gene Rochlin, Todd La Porte, and Karlene Roberts, “The Self-Designing High-Reliability Organization: Aircraft Carrier Flight Operations at Sea,” *Naval War College Review* 40, no. 4 (1987): 76–90.

4. Daniel H. Wagner, W. Charles Mylander, and Thomas J. Sanders, eds., *Naval Operations Analysis* (Annapolis, MD: Naval Institute Press, 1999).

5. The concept’s very essence carries over to other nonstochastic models, such as Driver and DeFeyter’s, where “intelligence,” “resources,” and “political opportunity structures” are “multiplied, as opposed to summed, to reflect that all components are necessary” to have a chance of winning in unconventional warfare. William “Dave” Driver and Bruce E. DeFeyter, *The Theory of Unconventional Warfare: Win, Lose, and Draw* (Monterey, CA: Naval Postgraduate School, 2008).

6. Bradley A. Fiske, American Naval Policy, Proceedings of the United States Institute 31 (January 1905): 1-80; Frederick W. Lanchester, *Aircraft in Warfare: The Dawn of the Fourth Arm* (London: Constable, 1916). While Lanchester’s model was about aerial combat, unbeknown to him a paper written by Jehu Chase in 1902 as a lieutenant at the Naval War College was a forerunner in describing naval warfare. The mathematics were the same, but Chase, in contrast to both Lanchester and Fiske, had even taken staying power, i.e., defensive characteristics, into account. Using his model, Chase in particular pointed out the advantages of the tactics of isolating enemy forces. It was this recommendation that immediately led to the paper being classified. It was not declassified until 1972. See Jehu V. Chase, “*A Mathematical Investigation of the Effect and Superior-*

ity of Force in Combats upon the Sea” (unpublished paper, Naval War College Archives, Newport, RI, RG 8, Box 109, XTAV [1902]).

7. David A. Deptula, *Effects-Based Operations: Change in the Nature of Warfare* (Arlington, VA: Aerospace Education Foundation, 2001).

8. See Wayne P. Hughes, *Fleet Tactics and Coastal Combat*, 2nd ed. (Annapolis, MD: Naval Institute Press, 2000).

9. Jeffrey Engstrom, *Systems Confrontation and System Destruction Warfare: How the Chinese People’s Liberation Army Seeks to Wage Modern Warfare* (Santa Monica, CA: The RAND Corporation, 2018).

10. Eric Edelman and Gary Roughead, *Providing for the Common Defense: The Assessment and Recommendations of the National Defense Strategy Commission* (Washington, DC: United States Institute of Peace, 2018): 14.

11. DARPA, Strategic Technology Office Outlines Vision for Mosaic Warfare, (DARPA, August 4, 2017, <https://www.darpa.mil/news-events/2017-08-04>).

12. David Deptula and Heather Penney, *Restoring America’s Military Competitiveness: Mosaic Warfare* (Arlington VA: The Mitchell Institute for Aerospace Studies, 2019).

13. David Deptula and Heather Penney, “Mosaic Warfare”, *Air Force Magazine* 102, no. 11 (2019): 51–55.

14. If the sub-systems’ cost functions are identical, $p_1 = p_2 = \dots = p_k$ would be the cost minimizing/success maximizing solution anyway.

15. Edelman and Roughead, *Providing for the Common Defense*. See previously cited quote in the section on anti-access/area denial.

16. It should be noted, though, that if α was reduced further, the gain, while always being positive, will eventually become smaller again.



Jörg Schimmelfennig, PhD

Dr. Schimmelfennig is emeritus professor of theoretical and applied microeconomics at Ruhr University, Bochum, Germany. His main research areas are economic regulation, railway economics, defense economics, and strategy and tactics. He is a regular contributor at international conferences and has published in leading academic journals. He is a member of, *inter alia*, the Royal United Services Institute, Institute for Defense and Government Advancement, the U.S. Naval Institute, the Naval Historical Foundation, the Army Historical Foundation, the Air Force Association, and the Army Records Society. He served as an advisor to renowned institutions and companies as well as regulatory authorities. He is also a contributor and reviewer on the arts. Dr. Schimmelfennig studied mathematics, physics, and economics at the University of Bielefeld, Germany, and obtained his doctorate in economics from the University of Osnabrück, Germany.

Military Strategy Innovation

Innovating with the support of the Modern Strategic Tool: Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats (SWOT) +1

CARLOS A. SEGURA VILLARREAL

The technological developments being experiencing in recent decades has had a significant impact on the availability or access to information. This “information bombardment” has distorted how ideas or concepts are interpreted.

This article aims to clarify terms referring to innovation and strategy. It also aims to support the innovation of military strategy using the modern strategic tool SWOT +1. The article is divided into three sections: the first addresses aspects within the context of innovation, the second clarifies relevant contextual aspects of strategy, and the third presents SWOT +1, through which the innovation of military strategies can be facilitated.

The conclusions provide a clear vision of what constitutes innovation in military strategy, and elements that strategic managers should consider.

Present

At present, we can access multiple sources of information; however, having so much access often makes us doubt the interpretations made by some authors and even what we believe. One case in point are the terms innovation and strategy, which will be discussed later.

In recent years, we have taken on the task of observing the way in which many professionals, with and without experience, interpret the concepts of innovation and strategy, and have come to realize that they do not have a clear and concise idea of those terms. This situation is precisely what interferes with the success or failure of a strategic innovation—not only in civilian organizations, but military as well.

Without a doubt, it is extremely important that we clearly understand what the terms are corresponding to innovation and strategy, as they will make it possible to understand how to innovate strategy and develop it in military organizations.

With regards to strategic innovation, it is important to seek ideas that provide a win-win scenario among all the parties involved. Particularly, Dr. Stephen Covey stresses that:

Win/win means that the agreements or solutions are mutually beneficial, mutually satisfying. With a Win/Win solution, all parties feel good about the decision

and feel committed to the action plan. Win/Win sees life as a cooperative, not a competitive arena. Most people tend to think in terms of dichotomies: strong or weak, hardball or softball, win or lose. But that kind of thinking is fundamentally flawed. It's based on power and position rather than on principle.¹

There are many people involved in the strategic innovation process, and it becomes necessary to understand that when developing strategic innovation, planning effectively is a must, since, as Mary Gibbs Jones and Jennifer George state, "planning is the process that managers use to identify and select goals and activities appropriate for an organization."² If we do not plan effectively, it will be difficult to achieve the proposed objectives.

Strategists or strategy directors also rely on effective planning to visualize the environment more easily, since when we talk about strategic innovation, we must always to stay one step ahead of our competitors or enemies.

Regarding the latter, Henry Mintzberg states:

Artisans must train themselves to see, to grasp the things that other people miss. The same is true for chief strategy officers. Those who have a kind of peripheral vision are best able to detect and take advantage of events as they unfold.³

As mentioned earlier, this article attempts to clarify the concept of innovation and strategy, so leaders, via the use of modern and simple tools, can more easily establish innovative strategic plans, to include the development of innovative military strategies. Strategies that, supported using efficient and effective tools, can help achieve a competitive advantage in military activities.

Throughout this process, it is essential to never neglect the role of strategic leaders, and "the ability of the CEO and other senior managers to communicate to their subordinates a convincing vision of what they want to achieve,"⁴ as without good communication and leadership, innovation of military strategy cannot be successfully achieved.

Background

On a day-to-day basis, it is difficult to pay attention to operational details, as many civilian and military professionals complain of the distractions they experience while carrying out their tasks. They feel overwhelmed and try to carry out their actions in the best way they can comply with the mission entrusted to them. In the globalized and highly technical world in which we live, we pay less and less attention to the operational processes that take place in our work centers. Progress is made by reacting to the environment and not by previously structured planning. This daily tempo distracts us from the key concepts and concrete actions that can

be taken to innovate processes and thus establish clear and well-founded strategies. However, senior management, whether civilian or military, should be concerned about having a clear understanding of what is involved and what tools can be used to implement innovative strategies.

Thus, the need arises to clarify the terms referring to innovation and strategy, and how to innovate military strategic processes by means of simple and modern tools, such as the SWOT +1. Oddly enough, when talking to strategists today, many lack the ability to concretely visualize which fields can process improvement be applied to achieve strategic innovation.

Many of these leaders also lack the ability to channel information to allow them to structure problems and generate ideas using a tool such as SWOT +1. Therefore, it is necessary to clarify where and how to innovate, and the type of tools that can be used to collect valuable information, in order to establish a friendlier strategic construct capable of using continuous improvement to lead towards constant innovation.

The Context of Innovation

When it comes to innovation, generally the first thing that comes to mind is product innovation using technology. However, innovation does not just consist of the use of technology. According to the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) and the Statistical Office of the European Union (EUROSTAT), the types of innovations that we can identify are: “Product Innovations, Process Innovations, Organizational Innovations and Marketing Innovations.”⁵ Thus, innovation cannot be solely focused on technology, or as purely applicable to civilian organizations. On the contrary, we must also bear in mind that military operations can and must be subject to innovation.

It is essential to allocate resources to innovate in terms of military operations (process, organization, and marketing) since innovations at this level by themselves “are not only a supporting factor for product and process innovation; they themselves can significantly influence the results of companies.”⁶ In this case, the concept of a company can be applied to a military organization, since in the latter, as in the former, it is necessary to: plan, organize, direct, and control every one of the actions that are carried out.

Furthermore, at present we can observe that:

Globalization has generated significant increases in companies’ access to information and new markets. This has stimulated growing international competition and new forms of organization to manage global supply chains. (...) Knowledge is increasingly considered as a main determinant of economic growth and innovation.⁷

This globalization has allowed for greater appreciation of the differences in quality of products and services not only at the local level, but internationally as well. This, in turn, has forced civilian organizations to innovate constantly and efficiently.

The day by day increase in competitiveness among civilian organizations that develop military equipment drives innovation that directly or indirectly impacts current military processes or methods; as technological progress requires that strategic processes or methods change as well. This, in turns provides a clearer picture of the challenges faced by many military organizations.

While it is true that “decisions in Japanese organizations involve a significant number of employees and managers, and achieving such a broad consensus is, by definition, a slow and laborious process,”⁸ it has been possible for Japanese organizations to innovate in a variety of ways. Therefore, since our military decision-making structure is faster, we must also be able to innovate.

Innovating is not just doing things better. It is also necessary to know how “the expansion of innovative activity in economies increasingly affects the regional distribution of income,”⁹ and how the military can be an instrument that can alter the economic order of a region. Like civilian organizations, today’s military forces must be able to innovate to achieve differentiation, as “differentiation means walking the path towards absolute exclusivity by building unique dimensions in the industrial sector.”¹⁰

Change must be agile and fast since “just to maintain its relative position, a company must advance through continuous growth and change. To improve its position, it must grow and change at least twice as fast.”¹¹ In our personal and professional life, we must constantly apply *Kaizen*, a Japanese word that means continuous improvement. This continuous improvement will drive us to seek excellence in the activities we carry out and directly or indirectly lead us towards continuous innovation. In accordance with Humberto Serna, throughout this process:

(...) a committed administration is required that is not afraid of change and motivates the participation of the company’s members in the achievement of the proposed objectives and goals. It must be a very secure administration with regards to the direction that it gives to the company.¹²

As members of the military, or a military force as a whole, we must always be in constant search for competitive advantage through innovation since, as this author mentions in his book “The process of a strategist,” “competitive advantage is one that, for one reason or another, makes us unique in the market, with characteristics that are not easily matched by our competitors,”¹³ understanding that the “market” is our military environment and “competitors” are our adversaries or enemies.

But now, with all that we have just read, in what areas can military forces innovate? Sun Tzu, in his book “The Art of War,” mentions that there are five fundamental factors to assess in war. These five factors are: doctrine, time, terrain, command, and discipline.¹⁴ Each of these five elements is subject to strategic innovation for they consist of processes, tools, or technological equipment that can be improved. Thus, we could innovate doctrine for our troops; equipment, machinery or other tools used for offensive strategies in complex environments; or processes and strategies to create military advantage in adverse weather conditions—innovation is the improvement that we apply in our processes, tools, equipment, and so forth.

The Context of Strategy

It is important to clarify the definition of strategy itself. To begin with, the Royal Academy of Spain (RAE per its acronym in Spanish) presents us with the following definition for strategy: “art of directing military operations.”¹⁵ Understanding that “Art” according to the RAE is the “capability or ability to do something.”¹⁶ Thus, we can derive strategy as the capability or ability to direct military operations.

Furthermore, strategy is the capability or ability to direct the actions that seek to achieve a clearly proposed objective through the element of surprise against its competition. Mintzberg also mentions that strategies are “plans for the future and patterns of the past.”¹⁷ In other words, learning from our past experiences to plan our new actions in the future—learning from our experiences will help us in the growth of our environment, including, of course, our military actions. Related to the latter, Alfred Chandler states:

Strategic growth resulted from an awareness of opportunities and needs, created by changing population, income, and technology, to use existing or expanding resources more profitably. A new strategy required a new or at least remodeled structure for the expanded company to be operated efficiently.¹⁸

In this construct, the concept of “expanded company” is synonymous with military organizations that require effective strategic innovation.

On the other hand, Ohmae Kenichi states strategy “(...) is to achieve the most favorable conditions for oneself, judging precisely the right moment to attack or withdraw and always evaluating the limits of commitment correctly.”¹⁹ We could interpret the above as the capability or ability to analyze the internal and external factors of a military organization to, through surprise, attack our competitors or enemies, thus achieving a competitive advantage in war. Having analyzed these definitions, we can state:

Strategy is the ability to analyze very well the internal and external factors of the military force or operational department, with the intention of directing concrete actions that seek to achieve a clearly established goal. The latter, through the element of surprise against the competition, thus achieving a competitive advantage in the war zone in which it operates.²⁰

“Strategy is the action of surprising, confusing or deceiving our competitors, with the information we have, with the intent of reaching a goal.”²¹

Modern Strategic Tool SWOT +1

Now, having defined innovation and strategy, what tool could help us better structure our way of innovating strategically? It is at this point where we can make use of Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats (SWOT) +1, an improved version of a very common tool in civilian organizations, SWOT.

This tool accounts for the crises that military forces experience and how competitors or enemies will react. While strengths are part of our internal environment, the other three components, weaknesses, opportunities, and threats can be found in both the internal and external environments. It is worth noting that when we have threats and weaknesses in both environments (internal and external) our military unit will be in crisis.

In the following figure we present this tool:



Figure. FODA + 1 Analysis

Source: Author²²

As per figure 1, the four main components of the original SWOT Analysis tool remain constant, but the focus varies in the improved tool.

First, we expose the *strengths* that will be used against the threats and weaknesses in our environment through our current abilities or capabilities. These *strengths* will be used to seize opportunities. For example, if we do not have the strength of *organizational capability* or *ability to indoctrinate*, we will not be able to take advantage of the opportunities of both the internal and external environment. Therefore, there is a two-way arrow between strengths and opportunities; thus, the use of strengths to take advantage of opportunities. If our military organization does not have highly impacting strengths, they might be able to be exploited, no matter how many opportunities arise.

Continuing with the explanation of this tool, the gray area represents *crisis*: the organization will be in *crisis* whenever there are threats and weaknesses in its internal and external environment.

Nonetheless, threats and weaknesses will present opportunities, which must be evaluated in relation to the strengths of the organization, to realistically assess and exploit advantageous actions. If an opportunity arises, but the necessary resources are not available, that opportunity is not realistic. Focus must be placed on opportunities that can truly exploit current strengths.

Thus +1 in this improved tool is represented by the addition of Reaction *Analysis*, which aims to project the form or manner in which our competitors or enemies will react to opportunities that the organization seizes. The goal is to be able to formulate innovative strategies that are more durable and effective. Nothing is accomplished by formulating strategies that our enemies can immediately match or neutralize. We must always look to deceive or confuse our competition or enemies to achieve important competitive advantage. Consequently, as soon as our enemies understand our strategy and initiate a counterattack, we must immediately reassess our internal and external environment through SWOT Analysis +1.

In summary, this tool requires the definition of current *strengths*, evaluation of the potential *crisis* zone (*threats* and *weaknesses*), followed by identification and assessment of available *opportunities*. We can then project ways the enemy can react, the +1, and adjust strategy (hence the two-way arrow between *opportunities* and +1).

Findings

The innovation of military strategy allows for development of more efficient and effective methods or processes, which in turn will help to differentiate ourselves from our competitors or enemies, thus achieving a competitive advantage in war.

With the exercising of SWOT Analysis +1, it will be much easier to identify what can be directly or indirectly innovated to contribute to a better allocation of the resources available. Additionally, this tool helps visualize how the enemy could counterattack the opportunities our military organization takes advantage of. Of

note, “the development of strategies is a fascinating process, which involves more than a simple set of recipes called planning, with which it is generally associated.”²³

Finally, leaders in charge of strategic military innovation must consider objectivity, leadership, communication, humility, teamwork, discipline, and the ability to know how to motivate their military force. It is important to keep in mind that everyone can interpret the same situation in different ways, and thus it is important to know how to communicate effectively. As Covey reminds us:

Each of us tends to think we see things as they are, that we are objective. But this is not the case. We see the world, not as it is, but as we are—or, as we are conditioned to see it. When we open our mouths to describe what we see, we in effect describe ourselves, our perceptions, our paradigms.²⁴

We must know how to interpret available information and how to efficiently discuss amongst our colleagues. □

Notes

1. Covey, Stephen. *Los 7 hábitos de la gente altamente efectiva: la revolución ética en la vida cotidiana y en la empresa* (The 7 habits of highly effective individuals: The ethical revolution in daily life and in the company). Buenos Aires, Argentina: Paidós Plural. 2003. P. 129.

2. Jones, Mary Gibbs & George, Jennifer. *Administración contemporánea. Sexta edición* (Contemporary management. Sixth edition). México: McGraw Hill. 2009. p. 263.

3. Mintzberg, Henry. *Mintzberg y la dirección* (Mintzberg and the organization). Madrid, España: Ediciones Díaz de Santos. 1989. p. 46.

4. Jones, Mary Gibbs & George, Jennifer. *Administración contemporánea. Sexta edición* (Contemporary management. Sixth edition). México: McGraw Hill. 2009. p. 272.

5. Organización para la cooperación económica y el desarrollo (Organization for Economic cooperation and Development (OCDE) and the Oficina de estadística de la Unión Europea (Statistics Office of the European Union) (EUROSTAT). *Manual de Oslo: Guía para la Recogida e Interpretación de Datos sobre Innovación* (Oslo Manual: Guide for gathering and interpreting data on innovation). Tercera Edición. 2005. P. 23. <http://www.itq.edu.mx/convocatorias/manualdeoslo.pdf>.

6. Organización para la cooperación económica y el desarrollo (OCDE) y la Oficina de estadística de la Unión Europea (EUROSTAT). 2005. P. 18.

7. Organización para la cooperación económica y el desarrollo (OCDE) y la Oficina de estadística de la Unión Europea (EUROSTAT). 2005. P. 16.

8. Fernández de Castro, A., Calvo, J., & Navarrete, P. Wa, *claves de la cultura corporativa japonesa* (Keys of the Japanese corporate structure). Barcelona, España: Editorial Virtuts Angulo. 2018. P. 35.

9. Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) (World Organization of Intellectual Property). World report on intellectual property 2019. La geografía de la innovación: núcleos locales, redes mundiales) (Geography of innovation: Local nuclei, world webs). 2019. P. 5 https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/es/wipo_pub_944_2019.pdf.

10. Pulgarín, S. & Rivera, H. Las herramientas estratégicas: un apoyo al proceso de toma de decisiones gerenciales (Strategic tools: A support for managerial decision-making processes). *Criterio Libre*, Vol. 10 (16). 2012. P. 97.

11. Ansoff, I. Strategies for Diversification. *The United States of America: Harvard Business Review*. 1957). P. 113.

12. Serna, Humberto. Gerencia estratégica: teoría-metodología, alineamiento, implementación y mapas estratégicos. *Índices de gestión*. (Strategic management: Theory-methodology, alignment, implementation, and strategic maps. Management indices), Décima edición. Bogotá, Colombia: 3R Editores. 2008. p. 216.

13. Segura, Carlos. El proceso de un estrategia. Menos directivos y más estrategias. Japón: KUMIAY Internacional, Co. Ltd. 2020. p. 50.

14. Tzu, Sun. (s.f.). *The Art of War*. DOI: 9781542647601.

15. Real Academia Española. (Royal Spanish Academy) Concepto de Estrategia (Concept of strategy). 2019. Found in: <https://dle.rae.es/estrategia?m=form>.

16. Royal Spanish Academy. Concepto de Arte (Concept of Strategy). 2019. Found in: <https://dle.rae.es/arte?m=form>.

17. Mintzberg, Henry. *Mintzberg y la dirección* (Mintzberg and the organization). Madrid, España: Ediciones Díaz de Santos. 1989. p. 30.

18. Chandler, Alfred. *Strategy and Structure: Chapters in the History of the Industrial Enterprise*. The United States of America: Massachusetts Institute of Technology Press. 1962. P. 15

19. Kenichi, Ohmae. *The Mind of Strategist*. The United States of America: Mc Graw Hill. 1982. P. 13.

20. Segura, Carlos. El proceso de un estrategia. Menos directivos y más estrategias. Japón: KUMIAY Internacional, Co. Ltd. 2020. p. 24.

21. Ibid.

22. Segura, Carlos. El proceso de un estrategia. Menos directivos y más estrategias. Japón: KUMIAY Internacional, Co. Ltd. 2020. p. 285.

23. Mintzberg, Henry. *Mintzberg y la dirección*. Madrid, España: Ediciones Díaz de Santos. 1989. p. 27.

24. Covey, Stephen. *Los 7 hábitos de la gente altamente efectiva: la revolución ética en la vida cotidiana y en la empresa*. Buenos Aires, Argentina: Paidós Plural. 2003. P. 18.



Carlos A. Segura Villarreal

Industrial Engineer from the Universidad Latina de Costa Rica. Master's in Management and International Negotiations from the State University of Costa Rica. University professor in Industrial Engineering and Business Administration. Director and reviewer of postgraduate thesis at the State University of Costa Rica. President of the Association of Hispanic Professionals in Japan (from 2017 to May 2020). Author of the following books: 1) Segura, C. (2020). *El Proceso de un Estratega. Menos directivos y más estrategas*. Okinawa, Japón: KUMIAY Internacional, Co. Ltd. Segura, C. (2020). (THE PROCESS OF A STRATEGY. Fewer managers and more strategists.) Okinawa, Japan: KUMIAY International, Co. Ltd 2) Segura, C. (2020). *Un extranjero en Japón*. Okinawa, Japón, Autor. (A foreigner in Japan). Okinawa, Japan, Author.

The Reinforcing Activities of the ELN(National Liberation Army) in Colombia and Venezuela

R. EVAN ELLIS, PHD*

In the past five years, a confluence of events in Colombia and Venezuela have empowered the National Liberation Army (ELN) to become a far more dangerous and intractable threat to both countries, and the region. The reinforcing effects of the partial demobilization the rival Revolutionary Armed Forces of Colombia (FARC),¹ a dramatic expansion in coca production in Columbia,² a permissive environment for the ELN in neighboring Venezuela,³ plus opportunities arising out of that nation's criminal economy and refugee crisis, have together allowed the organization to become larger, better funded, and more difficult to dislodge. In the process, the organization has begun to displace a range of key adversaries in both Colombia and Venezuela, increase its territorial control, play an expanded role in transnational criminal activities from drugs and gasoline smuggling to mining to extortion, impacting not only the security of Colombia, but the future of Venezuela, as well as facilitating ever greater flows of narcotics and refugees that impact Brazil, the Caribbean, Central America and beyond.

ELN activities in Colombia and Venezuela countries are complimentary, although its actual activities differ from its public posture in both. In Colombia, the group seeks the overthrow of the government through revolutionary action,⁴ although its armed actions are limited relative to its fundraising through illicit activities. In Venezuela, the group does not openly seek the government's downfall, and collaborates with that nation's political leadership and local military commanders,⁵ as the ELN it uses the country as a strategic safe zone and concentrates on the generation of revenue through illicit activities. Nonetheless, in the course of seeking revenue and expanding its operations, the ELN engages in violence with rivals and dominates territory in Venezuela in a form arguably more extensive than in Colombia.⁶

*The author is Latin America Research Professor for the U.S. Army War College Strategic Studies Institute. The author would like to thank COL John Marulanda, COL Carlos Ardila Castro, Omar Cortes Reyes, Pedro Burelli, and Steve Salisbury, among others, for their contributions to this work.

This work examines the evolution of the ELN in recent years as a transnational criminal-terrorist organization straddling both Colombia and Venezuela, and its implications for the region.

Background

The contemporary ELN has evolved significantly from the organization's origin in the Department of Santander in 1964, following Colombia's traumatic period of La Violencia. When the group launched its public military challenge against the Colombian government in 1965 by overrunning the town of Simacota,⁷ it was a relatively close-knit, ideologically oriented organization, inspired in part by Marxism and social justice, shaped by iconic figures like leftist priest Camilo Torres, whose liberation theology and social activism animated its membership and its broader support base.⁸ While the group's roots in Marxism and social justice may still be recognizable today in the rites of its senior leaders and the indoctrination given to some new recruits, it has evolved into a decentralized criminal-terrorist organization, increasingly large and well-funded, nurtured by the chaos and criminality in Venezuela, and with Coronavirus, in the region. From its early period, aided by its founding doctrine as a partially clandestine insurgent organization, the ELN was relatively disciplined and secretive, with a core of fighters supported by a broader grouping of students, unions, and political supporters. In 1973, the fledgling organization was almost destroyed by the Colombian government's military offensive against it in Operation Anori,⁹ which forced the group out of Antioquia to Arauca adjoining Colombia (and elsewhere in the country), sowing the seeds for its subsequent spread across the Colombia-Venezuela border region, and into Venezuela, creating today's problem.

During this period, a critical development following the group's entry into this area, known as the Eastern Plains, was its entry into extortion of oil companies operating there, particularly in the 1990s,¹⁰ providing a lucrative source of income. The group's decentralized structure allowed it to adopt a revenue model tailored to the criminal opportunities in each of the states in which it operated, including charging "war taxes" on the production of cocaine and marijuana.¹¹

The group's location and character were also molded by its struggles and alliances with rivals operating in the area. In the 1990s, the group was threatened by attacks from paramilitary groups and the Colombian military, particularly in the Colombian department of Bolivar, forcing it into temporary, pragmatic collaborations with fellow leftist guerilla group the FARC, from sharing food to a non-aggression pact in Arauca. Although the group has both collaborated with the FARC and clashed over issues such as control over drug routes, recruiting, or who has the right to extort oil companies and other entities operating in the border

region,¹² During the most recent period following the peace accords, the relationship has moved toward more collaboration versus competition.¹³

The ELNs Move to the Border and Into Venezuela

While the seeds of the ELN's presence in the Venezuela-Colombia border is the previously mentioned Operation Anori, and while the ELN has operated in Venezuela for at least 30 years,¹⁴ the extensive presence it has there, and in Venezuela today, traces its origin to four mutually reinforcing phenomenon that came later.

First, the ELN came to find its presence in Colombia's lucrative Eastern Plains—the entry of oil companies in the area in the 1980s and 1990s created opportunities to expand illicit income through their extortion, among other activities. The German company Mannesmann, whose operations in the region included the construction and operation of the Caño-Limon-Covenas pipeline, played a particularly important role for the organization in this regard. Following the kidnapping of company executives, Mannesmann allegedly entered into an agreement with the ELN in which it paid the group a regular sum of money to not attack the pipeline or kidnap its executives.¹⁵ As a compliment, the ELN's combination of newfound resources to bribe, the power to intimidate, and the skill to integrate into a community through political-ideological work, allowed it to coopt leaders of many of the municipalities in which it operated.¹⁶

Reflecting the lucrative criminal opportunities in the area, as the ELN strengthened its position in Arauca, it came into competition with the FARC for control over territory and the associated income from extortion and cross-border contraband activities. The ELN's "Domingo Lain" warfront, for example, engaged in a bitter, protracted struggle with the 10th front of the FARC for domination of the the eastern province of the Arauca Department, until finally coming to an agreement in 1996 to share control of it. With this arrangement, and with continuing opportunities for income from extortion and other activities,¹⁷ by 1999 the group's strength reached a height of approximately 5,000, with a good portion of them in the border region.

Second, in the second ELN Congress in 1992, the group adopted a border policy that embraced contacts and operations on both sides of the border for benefits ranging from political support to income to sanctuary.¹⁸ Even under pro-Western "Punto Fijo" governments in Venezuela prior to the election of Hugo Chavez, the ELN entered into Venezuelan territory¹⁹ to protect itself against operations by the Colombian government, and to enrich itself through its involvement in the smuggling of gasoline and other contraband items.²⁰ In the

process, the ELN built up influence in the vicinity of El Nula, in the Venezuelan state of Apure, among other places.²¹

Third, the reorganization of the Colombian military which began at the end of the administration of Andres Pastrana, and the stepped up military campaign against both the FARC and the ELN under President Alvaro Uribe beginning in 2002, put military pressure on the ELN which increasingly forced them to seek refuge on the Venezuelan side of the border.

Fourth, the December 1998 election of populist leader Hugo Chavez in Venezuela in 1998 and, and his increasing turn toward the left following his temporary ouster from power in 2002, led his Venezuelan government to adopt a more permissive posture toward the ELN as they increasingly sought refuge in that country,²² complimented by a less cooperative attitude by Chavez toward the strongly pro-US Uribe administration in Colombia.²³ Chavez not only reportedly gave instructions to the local military commanders not to challenge the ELN, but allowed members of the organization to become involved in ideological activities in conjunction with the regime's "Bolivarian Circles" and other entities.²⁴ By 2010, there were an estimated 1,500 ELN operating permanently or temporarily on the Venezuelan side of the border.²⁵

As the political and economic situation in Venezuela deteriorated over the next decade, the ELN significantly expanded its position within Venezuela, including not only using the country as a rear-guard area, but becoming increasingly involved in extorting and controlling the illegal mining of gold, coltan and diamonds, and other illicit businesses within the country. Such activities in Venezuela particularly began to take off from 2013²⁶ forward under Hugo Chavez' successor Nicholas Maduro.²⁷

ELN Leadership and Organization

The ELN is a relatively decentralized organization, officially divided into seven Colombia-oriented "fronts" (or eight if its front for Urban operations is considered). Establishing the number of ELN fighters is a complicated matter, since the distinction between ELN fighters and the broader circle of "supporters" of the organization is ambiguous; a subset of its supporters can be called upon to use weapons in certain circumstances. Indeed, the ELN leadership itself has suggested that it does not always know the precise size of its organization at any given time.²⁸ It is possible, however, to distinguish those who are "integrated" into the organization (whether or not carrying weapons) from those student, union leaders and other persons who may sympathize or occasionally help the ELN, but who are not formally part.

The ELN is officially led by a “National Congress” which meets every five years.²⁹ It is headed in its day to day operations by an executive committee, the Central Command (COCE), and under it, a “National Directorate” (DINAL) of 20 commanders from ELN regional military organizations.³⁰ The ELN military structure, centered on Colombia, includes six “war fronts,” subdivided into 22 “rural fronts” plus a national “urban front” which coordinates the “revolutionary struggle” in the cities.³¹

The current head of the ELN, “first among equals” on the COCE, prior to resigning in June 2021 as this article went to press, was Nicholas Rodriguez Bautista (“Gabino”). Its second in command is reportedly Eliécer Erlington Chamorro Acosta (“Antonio Garcia”), who officially has the portfolio for international operations and military strategy. Third in command is Israel Ramírez Pineda (“Pablo Beltran”), who headed the delegation in Cuba for peace talks, and has ties to Maduro and the Venezuela government through that process.³² The next key COCE leader is Rafael Sierra Granados (“Ramiro Vargas”), whose title of “Financier” suggests a tie to the group’s illegal income in Venezuela and elsewhere. The newest member of the COCE, is Gustavo Anibal Giraldo (“Pablito”), commander of the Eastern war front with significant (but not exclusive) activities in Venezuela. Pablito reportedly gained his importance through his operations on the Colombia-Venezuela border, as well as illicit operations in the later which allowed him to generate significant money for the organization through drug operations³³ and illegal mining, and recruit and build a powerful military organization.³⁴

Impact of the 2016 FARC Peace Accord

The demobilization of the FARC per the group’s October 2016 peace accord with the Colombian government bolstered the expansion of the ELN in both Colombia and Venezuela in several ways. These included creating opportunities to both establish itself in new territory and recruit fighters, while also gaining new sources of criminal income from the territory it occupied.

On one hand, as the FARC demobilized, it allowed the ELN to move into areas that the former had previously dominated, including acquiring key routes for smuggling drugs and people along the Colombia-Venezuela border.³⁵ On the Colombian side of the border, the ELN extended its presence along the border south from Arauca toward Vichada.³⁶

Although the Colombian government deployed some 80,000 military and police personnel under Plan Victoria to the areas from which the FARC was withdrawing to fill the power vacuum, it wasn’t enough.³⁷ Some analysts believe that the demobilizing FARC may have facilitated the entry of the ELN into this territory in some cases, preferring it to be dominated by a fellow leftist organization

rather than a rival right wing or other criminal militia.³⁸ Given the traditionally cautious posture of the ELN in moving into new territory, its agile movement into areas that the FARC was withdrawing from under the terms of the accords suggested an active collaboration, perhaps including the outright movement of FARC fighters into the ranks of the ELN. Prominent examples include the ELN's rapid establishment of a strong presence in Vichada, where it had not previously operated, as well as into Nariño and Cauca.³⁹

The 2016 peace accords created multiple opportunities for demobilizing FARC and FARC militia members to join the ELN. During the period leading up to the agreement and during its implementation, some FARC members temporarily or permanently changed allegiances to the ELN, rather than participating in the demobilization process established by the accord. Others participated in the demobilization, then later became disillusioned, or couldn't find adequate opportunities in civil society, or became disillusioned for other reasons, and joined the ELN.

With the expansion of coca production in Colombia following the accords, the ELN, among other groups, benefitted from an expansion of income which allowed the organization not only to sustain those transitioning to the organization from the FARC, but also to recruit economically vulnerable Venezuelans and others. At the time of the 2016 Peace Accords, the ELN had an estimated 1,500 combatants, not counting supporters and affiliated groups,⁴⁰ and was operating in 96 municipalities.⁴¹ By the end of 2020, the organization was estimated to have 5,400 "integral" members⁴² (including approximately 2,500 armed combatants,⁴³ plus those operating in direct support), and many more when indirect affiliates and support networks are included.⁴⁴ Colombian intelligence estimates that the ELN is currently operating in 156 municipalities in the country.⁴⁵

As of late 2020, ELN bi-national areas of focus include Catatumbo (in Norte de Santander), Arauca, Casanare and Vichada (on the border with Venezuela), Choco and Antioquia (on the border with Panama), and the Southwest of the country, including Nariño (on the border with Ecuador) and Cauca.⁴⁶ The area along the coast of Colombia has been particularly involved with the export of drugs, including the use of narcosubmarines to send shipments, although activities of the organization there have also been heavily targeted by Colombian security forces.⁴⁷

Although for a time, the Colombian government's peace accord with the FARC, negotiated under center-left President Juan Manuel Santos seemed to open up an opportunity to negotiate a similar accord with the ELN, with the initiation of peace talks in Havana in 2015,⁴⁸ the organization's increasing power, criminal activities, a more conservative government in Colombia, Colombia and the region have combined to lead the ELN to a more aggressive posture. The cease-fire that the group agreed to in September 2017, and which lasted from

October 2017 through January 2018, was abandoned by the ELN with a series of bombings.⁴⁹ The inauguration of conservative President Ivan Duque in August 2018 hardened the Colombian government's posture toward the ELN in peace negotiations. The January 2019 ELN attack against the national police academy in Bogota, which killed 21 persons, led the Duque government to completely abandon peace talks,⁵⁰ setting the state for a more combative posture by the ELN in Colombia and elsewhere.

The new aggressive posture of the ELN in Colombia was highlighted 14-17 February 2020, when the organization declared an "armed strike" across Colombia, with a series of 27 operations and "show of force attacks,"⁵¹ as the Covid-19 pandemic was in its early stages, although in October 2020, it was again calling for a cease-fire with the government.⁵² Currently, the ELN is believed to be playing an active role in current social unrest in Colombia, with the intention of leveraging and expanding the protests to support its strategic goals of delegitimizing and destabilizing the Colombian government. Examples include a believed ELN role in the protests of 21 September 2020,⁵³ as well as the indigenous protests in Cali in October 2020 (a "minga")⁵⁴ and the group's associated march on Bogota in which the resumption of peace talks with the ELN was one of the indigenous demands.⁵⁵

In Colombia's neighbor Ecuador, criminal operations by the ELN in that country, including the killing of three journalists in April 2018,⁵⁶ and the Ecuadoran government's subsequent appointment of a new Minister of Defense Oswaldo Jarrin (in part to bring the ELN threat on Ecuadoran territory under control) ultimately led the Moreno government to withdraw Ecuador's role as guarantor of the ELN-Colombia peace talks in Havana.⁵⁷

Since the dynamics unleashed by the 2016 Peace Accords, and before, the ELN has not only been growing, but it has also been fighting with rival criminal groups in the areas where it operates, both in the border region with Venezuela and elsewhere in Colombia, leveraging not only its expanded numbers and wealth, but also its relative discipline and ability to infiltrate an area.⁵⁸ In a series of violent clashes in March 2020, the ELN has been trying to gain ground in the border region against three of Colombia's most powerful criminal rivals, the Urabeños⁵⁹ the Rastrojos,⁶⁰ and the Popular Liberation Army (EPL, a.k.a. Pelusos).⁶¹

The ELN's advance and competition with other groups goes far beyond the border region. In Colombia's Southwestern state of Nariño, 20 persons were reportedly killed in a week of fighting between the Urabeños, the ELN, and dissident factions from the FARC.⁶² Similarly, in Tambo, in the Department of Cauca, 53 people have been killed in the first nine months of 2020, triple the number for all of 2019, in fighting between the ELN fronts Carlos Patiño and José María

Becerra, FARC dissidents, and other criminal groups. The Colombian town of Argelia similarly saw violent clashes between elements of the ELN and FARC dissidents over control of drug routes in March 2020.⁶³ Both areas are strategically located for access to the Pacific from the Cauca valley.⁶⁴

The Post-2016 ELN Expansion and Consolidation in Venezuela

As noted previously, with the demobilization of the FARC following the 2016 peace accords with the Colombian government, the ELN took advantage of the withdraw of its leftist counterpart, to expand its position in Colombia, particularly on the border with Venezuela. At the same time, however, the ELN also expanded on the Venezuelan side. Along the border region during this period, the ELN expanded and consolidated its position in the Colombian states of Táchira and Apure, south toward Amazonas,⁶⁵ as well as moving into Zulia and Bolívar. In the process, it increased its control over drug smuggling routes from Colombia into Venezuela⁶⁶ by increasingly controlling the informal crossings known as *trochas*.⁶⁷ The ELN for example, reportedly established an informal border crossing (*trocha*) under its control connecting Colombia with Manapiare, in the Venezuelan state of Amazonas, an important mining region.⁶⁸ As part of its expansion within Venezuela, the ELN also moved to control the river systems connecting the border to the interior of the country, including the Autana, Cuaó, Sipapo and Guayapo rivers.⁶⁹

Beyond drugs and minerals, the ELN has also been involved in stealing and extorting cattle from ranchers on the Colombian side of the border and smuggling them into Venezuela,⁷⁰ particularly in the Department of Arauca, although illegal mining is generally considered more lucrative.⁷¹

As during the Colombian presidency of Alvaro Uribe in Colombia, the election of Ivan Duque in June 2018, and his more confrontational posture toward the ELN with his assumption of power in August of that year, put further pressure on the organization to increase its operations on the Venezuelan side of the border. This was particularly the case following the ELN bombing of a Bogotá police training facility in January 2019, and President Duque's subsequent cessation of all peace talks with the group. Similarly, in July 2020, Duque rejected ELN offer of a cease-fire in conjunction with the Covid-19 pandemic.⁷²

Within Venezuela itself, as the nation's economic and political crisis deepened, the ELN extended its operations from those at the border, to become increasingly active in the illegal mining sector in the interior of the country. With the permission⁷³ and even invitation of the Maduro government, and the collaboration of local Venezuelan military commanders, the ELN fought and displaced the local

sindicatos (mafia organizations), *pranes* (prison gangs),⁷⁴ and *colectivos* that had previously dominated illegal activities in the region, but which had increasingly gotten out of control and become a liability of the Maduro government.⁷⁵ The Maduro regime also found working with the ELN useful insofar as the ELN served as a useful buffer against intervention from the US through Colombia, and possibly as a vehicle, in conjunction with Venezuela's police special forces (FAES), for Maduro to protect himself against any attempt by the Armed Forces or other factions to oust him.⁷⁶

The entry of the ELN into the illicit economies of the subregions of Venezuela was accompanied by considerable violence as the organization displaced the aforementioned organizations which had previously exerted control.⁷⁷ As one analyst put it, "the ELN is generally brought in by the [Maduro regime] to solve problems in areas where there are problems."⁷⁸ The October 2018 massacre of miners in the town of El Tumaremo, in the Venezuelan state of Bolivar, believed tied to the arrival of 100 ELN soldiers, was for some, evidence of the ELN advance into even the easternmost parts of the country.⁷⁹

By 2020, the ELN reportedly had a presence in 12 of Venezuela's 24 states.⁸⁰ It had influence over territory and involvement in illicit economic activities in at least five (mostly near the border with Colombia), representing a significant amount of Venezuela's national territory, and in particular, Zulia, Táchira, Apure, Amazonas, and Bolivar.⁸¹ As of December 2020, the ELN was estimated to have close to 1,000 members on the Venezuelan side of the border,⁸² in ten major groupings, principally representing three war fronts (the Eastern, the North, and the Northeast war fronts) and 43 columns,⁸³ making it Latin America's first truly bi-national guerilla group.⁸⁴ Indeed, of 24 key ELN leaders, at the end of 2020, three-quarters of them were believed to be in Venezuela.⁸⁵ Many of the ELN forces regularly move between the Colombian and Venezuelan sides of the border, although those involved in illicit activities in the Eastern parts of the country, more distant from Colombia, are believed to have a more permanent status.⁸⁶

Of note, by the end of 2020, some analyses indicated that the number and geographic penetration of the ELN in Colombia had stabilized, with certain areas in which the ELN operated more broadly and freely than in others, suggesting a de facto cooperation with the Maduro regime regarding how and where the ELN would maintain its presence.⁸⁷ Analyses of operating patterns suggested a level of self-coordination between ELN and dissident elements of the FARC operating in these areas, with the facilitation of local Venezuelan military commanders and Cuban intelligence.⁸⁸ While there is uncertainty over the exact relationship between the ELN and Cuban agents operating in Venezuela, the participation of many senior ELN leaders in Cuban schools, and reference to Cuban doctrine

arguably facilitates a common language and respect of the ELN for the Cubans in the areas where they find themselves collocated.⁸⁹

The expansion of Venezuelan oil production and US sanctions against the Maduro regime and the associated collapse of Venezuelan oil production has increased the regime's need for gold and other illicit income, and thus its need for, and the leverage of the ELN. In May 2020, the Maduro regime opened mining in the Bolivar state along the Caura, Cuchivero, Aro, Yuruari, Cuyuní and Caroní rivers, further setting the stage for an expanded ELN presence in those areas. Within the Maduro regime, Tareck El Aissami is believed to play a role in liaisons with the ELN,⁹⁰ although others believe that Diosdado Cabello⁹¹ and Freddy Bernal, the head of the Venezuelan paramilitary police, the FAES, may play a role in the relationship.⁹²

Currently, the ELN is believed to be expanding its presence in Venezuela, building bases in the Venezuelan states of Barinas, Guarico, Lara, Falcon, including airstrips which give their camps access to the Caribbean coast for drug smuggling and other operations.

The expanding ELN footprint in Venezuela has been felt by the peoples in the region, including the indigenous peoples operating in remote jungle areas. In July 2020, for example, a group of approximately 60 ELN moving into the mining area on the Caura river were believed responsible for multiple acts of violence against the local population.⁹³

In regions the ELN occupies in Venezuela, it exerts a degree of de facto territorial political and social control, reflecting both its roots as a guerilla organization, and the weakness of the Venezuelan state.⁹⁴ Such activities include administering justice, imposing curfews in association with Covid-19,⁹⁵ maintaining roads, as well as recruiting new members. The ELN has have even been known to distribute food rations from the government, in the form of the famous local Committees of Supply and Production "CLAP boxes."⁹⁶ All three ELN warfronts in Venezuela have reportedly been involved in this activity (the Northeastern War Front oriented toward Norte de Santander, the Northern War Front oriented toward La Guajira and Cesar, and the Eastern war front focused on Arauca, Boyacá, and Casanare),⁹⁷ in collaboration with the Maduro regime and local authorities in the states of in the states of Táchira, Apure and Zulia. Through their role in this distribution, they support both their territorial control and the Maduro regime, effectively deciding who gets needed food and other supplies from the government.⁹⁸ In addition, in the state of Arauca, the ELN is involved in infiltration and political work, consistent with their Marxist roots.⁹⁹ The ELN also reportedly give "classes" in local schools, and operate a series of five to six mobile radio facilities

on the Venezuelan side of the border,¹⁰⁰ in collaboration with the government, producing socialist propaganda.¹⁰¹

With respect to the chain of command for ELN operations in Venezuela, the ELN Eastern, Northern, and Northeastern War Fronts are reportedly active in the country. There are not, as far as this investigation could identify, official separate, permanent ELN organizational structures for the management of its criminal and other operations in Venezuela.¹⁰²

Despite the apparent presence of multiple ELN “War Fronts” in Venezuela, “Pablito” (commander of the ELN Eastern Warfront), is arguably the most important ELN figure with respect to operations in the country. Notwithstanding the efforts of the Eastern War Front, in Venezuelan states such as Lara, Merida, and parts of Barinas, the organization’s operations are believed to be more directly under control of the ELN Northeastern or Northern fronts, or the COCE directly, in coordination with Venezuela’s Maduro regime.¹⁰³

As the ELN War Front commander with most significant presence in Venezuela, the wealth and associated military power that Pablito has achieved through such activities, including recruitment of new members in Venezuela, has made his front so important within the organization that his invitation to be part of the COCE in 2015 was believed to be an attempt by the other ELN leaders to accommodate him.

With respect to the revenues generated in Eastern Warfront related activities in Venezuela, Pablito reportedly passes a small portion of the proceeds to the rest of the organization through the COCE, although in general, ELN war fronts are expected to “self-finance,” with a significant portion of money generated in Venezuela going to personal enrichment and/or diverted to unknown destinations.¹⁰⁴ “Ramiro Vargas,” the COCE leadership figure whose previously noted designation as “Financier” is believed to play a key role in the management of those proceeds for the COCE.¹⁰⁵ Such contributions notwithstanding, Pablito reportedly has significant latitude to do what he wants with the money generated in Venezuela. Still the direct relationship between other COCE members such as Antonio Garcia, and the Maduro regime, are believed to limit that latitude to some degree.¹⁰⁶

The relationship between the ELN and local Venezuelan politicians and military commanders, including the Bolivarian National Guard, is collaborative, and generally without overt conflict, reflecting both permission from the Maduro regime for the ELN to operate in Venezuela, and the way in which local Venezuelan political and military leaders (including Venezuela’s Integral Strategic Defense Regions REDI and Integral Defense Operations Zones ZODI commanders) permit and facilitate the ELN role in imposing order on criminal activities in their region, and in the process, share the proceeds.¹⁰⁷

The ELN relationship with local Venezuelan political and military leaders is different in differing parts of Venezuela. In Amazonas, for example, the ELN reportedly pays a tax to the Venezuela's Bolivarian National Guard (GNB) to permit its operations. Venezuelan military units permit, and sometimes facilitate activities by the ELN¹⁰⁸ to drive out rival groups empowering it to consolidate its control over income coming from mining activities on Venezuelan territory, as well as narcotics and other activities.¹⁰⁹ The ELN is believed to be less directly involved in profiting from smuggling people and their food and medicine across the border.¹¹⁰

Despite the collaborative nature of the relationship, there have been incidents of conflict. One of the most prominent occurred in 2018, when Venezuelan officials captured the ELN local commander Luis Felipe Ortega Bernal ("Garganta"), allegedly over a criminal dispute, leading the ELN to ambush and kill four GNB personnel in reprisal. More recently, a May 2020 operation by the Venezuelan government against FARC dissident leader "Ferney," believed to have ties to the ELN,¹¹¹ left four GNB members dead, and may indicate involvement of the Venezuelan military in helping to tip the balance between ELN and FARC organizations whose criminal activities in Venezuela compete with each other.¹¹²

Aside from such incidents,¹¹³ the ELN relationship with the FARC dissidents in Venezuela, where both use the country as a rear area and base for recruiting and generating revenues within Venezuela, is arguably even less conflictual¹¹⁴ than in Colombia.¹¹⁵ In the border region, one analysis cited the lack of conflict between the ELN and the FARC in the border region between Puerto Páez, Puerto Ayacucho, and San Fernando de Atapabo, where both had presence and interests as evidence of the principally cooperative relationship between the two groups.¹¹⁶ Indeed, in October 2018, in Apure, Venezuela, the ELN and FARC in Venezuela reportedly signed a non-aggression pact, including collaboration over drug routes. The ELN and FARC simultaneously operate in specific mining areas, such as Yapacana nature preserve, in Amazonas state.¹¹⁷

The return of FARC commanders Ivan Marquez and Jesus Santrich to the FARC dissident movement in 2019,¹¹⁸ and their operation from Venezuela reportedly generated some uncertainty in the relationship, but had no enduring negative effect,¹¹⁹ and with time, has helped decrease violence associated with competition between the groups.¹²⁰

Beyond the FARC, as noted previously, the ELN is also competing with other armed groups for control over smuggling routes between Venezuela and Colombia. These include an ongoing fight with the EPL¹²¹ as well as with elements of the Gulf Clan¹²² and the Rastrojos¹²³ over border crossings between Norte de Santander Colombia,¹²⁴ and the bordering Venezuelan states of Zulia and Táchira.

The ELN has gained ground in some of these struggles, although it is not clear who is prevailing.

The Impact of Covid-19

The Covid-19 pandemic has transformed the environment in Colombia and Venezuela in ways that facilitate the further expansion of the ELN, its criminal and terrorist activities, and the threat that it poses to prosperity and governance in the region and indirectly, to the United States.

In the short term, the economic hardship occasioned in Colombia by the closure of the economy to limit the spread of the virus arguably increased the susceptibility of some Colombians in need to recruitment and bribery by the ELN. Formal unemployment in Colombia more than doubled during the pandemic from 9.4% in June 2019, to 19.8% in June 2020.¹²⁵ The poverty rate in Colombia jumped from 26.9% to 38% during the same period.¹²⁶ During the lockdown in Colombia in April, the government documented 30 cases of ELN recruitment of minors from destitute families who could not afford to maintain their children.¹²⁷

The ELN also benefitted from the distraction of the Colombian state and its security forces in responding to the pandemic,¹²⁸ as well as the debilitation of the de facto Maduro government in Venezuela.

In both Colombia and Venezuela, the pandemic allowed the ELN to exercise governance and consolidate control over areas in which they were operating. In May 2020, in the village of Teorama, in the Colombian Department of Norte de Santander, for example, the ELN engaged in the distribution of relief supplies to the local population, and gave talks about how to avoid contagion.¹²⁹ In April, in the Department of Choco, the ELN similarly distributed pamphlets with regulations in response to the pandemic, including demanding the closure of streets and the prohibition of public gatherings, subsequently killing persons who did not comply with the order.¹³⁰ In Bolivar State, the ELN also issued pamphlets, which reached towns along the Magdalena river including Simití, Cantagallo, San Pablo and Santa Rosa del Sur,¹³¹ threatening to kill residents if they did not comply with its social isolation rules.¹³²

The ELN's use of the pandemic to consolidate its social control, even as it struggles for new territory, can be seen in the offer it made to the Colombian government in May 2020,¹³³ and again in October 2020¹³⁴ (although rejected on both occasions), for a "humanitarian cease fire."¹³⁵

Although in the short term, the Colombian government has not made significant reductions in programmed government spending,¹³⁶ in the longer term, the need for expanded spending on medical and emergency economic programs to combat COVID-19 leaves the Colombian state saddled with debts, and will likely

force budget cuts in areas from security to infrastructure and social development programs, limiting Colombia's ability to impose effective governance, and to combat and provide alternatives to the ELN in areas where it operates.

Conclusions

The expanding position of the ELN in Colombia and Venezuela reflects a dangerous feedback cycle that could ultimately present grave consequences for both countries and the region. The efforts against the ELN by the Duque government in Colombia, and collaboration from the Maduro regime in Venezuela's have pushed the group far deeper into Venezuela. The group has been nourished by the proceeds of expanded coca production in Colombia, illegal mining in Venezuela, the extortion of flows of people, goods and money at the Venezuelan-Colombian border where they have a strong presence, and opportunities augmented by the Covid-19 pandemic to exploit and recruit desperate Venezuelans and Colombians in both countries. The political crisis in Venezuela, ideological differences and strong opposition between the Colombian government and those occupying power in Caracas make cooperation to control the ELN as an entrenched, well-financed bi-national threat, unrealistic under current conditions.

The Colombian government, with the help of the US and other allies, clearly needs to continue to prioritize and fund efforts against the ELN, among other armed organized groups, including clear strategic planning, international and interagency coordination, and the assertion of effective control over national territory, including the border region. Even with such efforts, however, an enduring solution to the ELN challenge requires the restoration of a legitimate democratic government in Caracas with which Colombia can effectively and reliably coordinate. Even if such a future democratic government in Venezuela is not ideologically aligned with its counterpart in Colombia, it must be willing, and at least marginally capable of asserting control over the web of criminal enterprises that the interior of the country has become, in order to deprive the ELN of both its sanctuary and revenue base.¹³⁷

There are no easy solutions in the near term to the grave challenge posed by the ELN, but if not confronted, the threat and its adverse consequences for Colombia, Venezuela, and the region will only grow. □

Notes

1. "Partial demobilization" refers to the persistence of the "FARC dissident" movement and its substantial growth since the signing of the 2016 peace accords. "Disidencias de Farc, una preocupación que viene en crecimiento," *El Colombiano*, March 15, 2020, <https://www.elcolombiano.com/colombia/paz-y-derechos-humanos/disidencias-de-farc-una-preocupacion-que-viene-en-crecimiento-BD8445289>.
2. Adriaan Alsema, "Colombia's potential cocaine production reached all-time high in 2019: UN," *Colombia Reports*, June 17, 2020, <https://colombiareports.com/colombias-potential-cocaine-production-reached-all-time-high-in-2019-un/>.
3. "Country Reports on Terrorism 2019: Venezuela," U.S. State Department, accessed October 9, 2020, <https://www.state.gov/reports/country-reports-on-terrorism-2019/venezuela/>.
4. See, for example, "Mensaje en el Aniversario 56 Del ELN," ELN official website, July 6, 2020, <https://eln-voces.net/mensaje-en-el-aniversario-56-del-eln/>.
5. "Country Reports on Terrorism 2019: Venezuela."
6. Jeremy MacDermott, "Op-Ed: The ELN as a Colombo-Venezuelan Rebel Army," *InsightCrime*, March 22, 2019, <https://www.insightcrime.org/news/analysis/op-ed-the-eln-as-a-colombo-venezuelan-rebel-army/>
7. "Mapping Militant Organizations, 'National Liberation Army,'" Stanford University. Last modified July 2019. <https://cisac.fsi.stanford.edu/mappingmilitants/profiles/national-liberation-army-eln>.
8. Beyond his role in helping to inspire the movement, Torres was killed in his first actual battle. Matthew Charles, "Colombia's Other Insurgency and the Last Chance for Peace," *NACLA*, December 23, 2019, <https://nacla.org/news/2019/12/23/colombia-longest-insurgency-ELN-peace>.
9. Armando Caicedo Garzón, "Clave 1973 Operacion Anori," *El Tiempo*, December 7, 1991, <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-203434#>.
10. "Mapping Militant Organizations, 'National Liberation Army.'"
11. Seth Robbins, "A Green Gold Rush: Potent Marijuana Big Business For Colombia Traffickers," *InsightCrime*, August 9, 2019, <https://www.insightcrime.org/news/analysis/a-green-gold-rush-potent-marijuana-big-business-for-colombia-traffickers/>.
12. Interview by telephone with Colombian security expert October 5, 2020.
13. Interview by telephone with Colombian security expert, October 13, 2020.
14. H. Escandell, "¿Derribaron el helicóptero militar en Amazonas?" *Revista SIC*, February 15, 2017, <http://revistasic.gumilla.org/2017/derribaron-el-helicoptero-militar-en-amazonas/>.
15. "El escándalo de la Mannesmann," *Semana*, January 31, 2015, <https://www.semana.com/nacion/articulo/el-escandalo-de-la-mannesmann/416529-3/>.
16. Interview with Colombian security expert, October 7, 2020.
17. "Mapping Militant Organizations, 'National Liberation Army.'"
18. Interview by telephone with Colombian security expert, October 13, 2020.
19. Escandell, 2017.
20. Interview by telephone with Colombian security expert, October 13, 2020.
21. Interview by telephone with Colombian security expert, October 7, 2020.
22. Jose Noguera, "Chavez's early ties with the FARC and ELN," *Center for Security Policy*, March 23, 2008, <https://www.centerforsecuritypolicy.org/2008/03/23/chavez-early-ties-with-the-farc-and-eln-3/>.

23. “Chavez and Uribe make up, but differences remain,” *France24*, November 7, 2008, <https://www.france24.com/en/20080711-chavez-uribe-make-but-differences-remain-venezuela-colombia>.
24. Interview by telephone with Colombian security expert, October 7, 2020.
25. MacDermott, 2019.
26. “El Mayor Traidor De La Patria: Maduro entregó concesión minera a la Guerrilla Colombiana,” *Dollar Today*, November 8, 2018, <https://dolartoday.com/el-mayor-traidor-de-la-patria-maduro-entrego-concesion-minera-la-guerrilla-colombiana/>.
27. Interview by telephone with Colombian security expert, October 7, 2020.
28. Interview with Colombian security expert, 5 October 2020.
29. Charles, 2019.
30. Charles, 2019.
31. Charles, 2019.
32. Charles, 2019.
33. According to indictments from the U.S. Pablo’s principal agent for cocaine, for example, is Wilvir Villegas Palomino (“Carlos Puerco”). See Maria Fernanda Cabal, “El Negocios del ELN,” Maria Fernanda Cabal, October 14, 2020, <http://mariafernandacabal.com/el-negocio-del-eln/>.
34. Interview by telephone with Colombian security expert, 5 October 2020.
35. Helen Murphy and Luis Jaime Acosta, “A Fractured Peace,” *Reuters*, April 26, 2018, <https://www.reuters.com/investigates/special-report/colombia-peace/>
36. “El Mayor Traidor De La Patria.”
37. Murphy and Acosta, 2018.
38. Interview by telephone with Colombian security expert, October 5, 2020.
39. Interview by telephone with Colombian security expert, October 13, 2020.
40. Interview by telephone with Colombian security expert, October 5, 2020.
41. Charles, 2019.
42. Interview via telephone with expert on the ELN, December 9, 2020.
43. Charles, 2019.
44. Interview by telephone with Colombian security expert, October 5, 2020.
45. Charles, 2019.
46. Interview by telephone with Colombian security expert, October 13, 2020.
47. Interview by telephone with Colombian security expert, October 12, 2020.
48. “Colombia’s Other Peace Process: How Dialogue with the ELN Will Differ from the Havana Talks,” *WOLA*, October 25, 2016, <https://www.wola.org/analysis/colombias-peace-process-dialogue-eln-will-differ-havana-talks/>.
49. Wes Michael Tomaselli, “Colombia is trying to end 50 years of war, but one rebel group won’t stop its attacks,” *Washington Post*, January 11, 2018, https://www.washingtonpost.com/world/rebel-cease-fire-breakdown-could-imperil-colombias-ruling-party-election-chances/2018/01/11/0e33299e-f64e-11e7-9af7-a50bc3300042_story.html.
50. Alanne Orjoux and Lauren Said-Moorhouse, “ELN claims responsibility for Bogota car bomb that killed 20 at a police academy,” *CNN*, January 21, 2019, <https://www.cnn.com/2019/01/21/americas/colombia-car-bomb-eln/index.html>.
51. Javier Villalba, “ELN Showcases Unique Ability to Paralyze Parts of Colombia,” *Insight-Crime*, March 6, 2020, <https://www.insightcrime.org/news/analysis/eln-unique-strength-colombia/>.

52. “ELN propone nuevamente al gobierno pactar cese al fuego,” *Semana*, October 11, 2020, <https://www.semana.com/nacion/articulo/eln-propone-nuevamente-al-gobierno-pactar-cese-al-fuego-bilateral/202015/>.

53. “Estas serán las marchas y los plantones en Bogotá por el paro nacional,” *El Tiempo*, September 21, 2020, <https://www.eltiempo.com/bogota/paro-nacional-en-vivo-protestas-y-movilizaciones-en-colombia-hoy-21-de-septiembre-538930>. See also interview by telephone with Colombian security expert, October 13, 2020.

54. “¿La minga indígena está infiltrada por el ELN y disidencias de las Farc? | El Debate,” *Semana*, October 13, 2020, <https://www.semana.com/semana-tv/semana-el-debate/articulo/la-minga-indigena-esta-infiltrada-por-el-eln-y-disidencias-de-las-farc/202017/>. See also “Indígenas se levantan de la mesa sin acuerdo con Gobierno en Cali,” *El Tiempo*, October 13, 2020, <https://www.eltiempo.com/colombia/cali/indigenas-se-levantan-de-la-mesa-sin-acuerdo-con-gobierno-en-cali-543047>.

55. “Porque Duque “no dio la cara”, así va el camino de la minga hacia Bogotá,” *Semana*, October 14, 2020, <https://www.semana.com/nacion/articulo/porque-duque-no-dio-la-cara-asi-va-el-camino-de-la-minga-hacia-bogota/202050/>.

56. “Lenín Moreno confirma la muerte de tres periodistas ecuatorianos,” *The New York Times*, April 13, 2018, <https://www.nytimes.com/es/2018/04/13/espanol/america-latina/muerte-ecuador-periodistas.html>.

57. “Ecuador to halt ELN peace talk support as long as rebels keep up attacks,” *Reuters*, April 18, 2018, <https://www.reuters.com/article/ecuador-colombia-rebels-idUSL1N1RV10Q>.

58. Interview by telephone with Colombian security expert, October 5, 2020.

59. “Criminal Governance Under Coronavirus: How Colombian Groups Seized the Day,” *InsightCrime*, September 3, 2020, <https://www.insightcrime.org/news/analysis/criminal-governance-coronavirus-colombia/>.

60. “Criminal Governance Under Coronavirus.”

61. “Criminal Governance Under Coronavirus.”

62. “Criminal Governance Under Coronavirus.”

63. “Fuertes enfrentamientos entre disidentes de las FARC y guerrilleros del ELN en zona rural de Argelia,” *Caracol Noticias*, March 5, 2020, <https://noticias.caracoltv.com/valle/fuertes-enfrentamientos-entre-disidentes-de-las-farc-y-guerrilleros-del-eln-en-zona-rural-de-argelia>.

64. Michael Romoleroux, “El Tambo y Argelia: la frontera del miedo en el Pacífico Colombiano,” *El Tiempo*, September 14, 2020, <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/noticias-de-colombia-el-tambo-y-argelia-frontera-de-miedo-en-la-ruta-al-pacifico-537656>.

65. “El Mayor Traidor De La Patria.”

66. The role of contraband in ELN earnings has reportedly decreased during 2020 as border controls have increased with Covid-19 and border crossings have increasingly focused on refugees and Venezuelans going into Colombia to buy food and supplies for their families. Telephonic interview with Colombian security expert, October 12, 2020.

67. “Between Contraband and Coronavirus: Migration Dynamics at the Venezuela-Colombia Border,” *InsightCrime*, July 24, 2020, <https://www.insightcrime.org/news/analysis/venezuela-mi-grants-crime-coronavirus/>.

68. “El Mayor Traidor De La Patria.”

69. “El Mayor Traidor De La Patria.”

70. “Recuperadas 900 cabezas de ganado hurtadas a ganaderos de Arauca,” *Prensa Libre de Casanare*, January 10, 2020, <https://prensalibrecasanare.com/arauca/38989-recuperadas-900-ca-bezas-de-ganado-hurtadas-a-ganaderos-de-arauca.html#.X3YuMkHOiAw.whatsapp>.

71. Interview by telephone with Colombian security expert, December 9, 2020.

72. Juan Diego Posada, “ELN’s Repeated Demands for a Ceasefire in Colombia,” *InsightCrime*, July 15, 2020, <https://www.insightcrime.org/news/analysis/eln-demands-ceasefire-colombia/>.

73. Escandell, 2017. See also “Illegal Mining in Yacapana National Park (Amazonas, Venezuela) 2019,” *SOS Orinoco*, March 15, 2019, <https://sosorinoco.org/en/reports/second-report-illegal-mining-in-yacapana-national-park-amazonas-venezuela/>.

74. The ELN is also believed to work with the pranes structure within Venezuelan prisons in a manner which may have facilitated their coordination with the groups in the Venezuelan countryside and in special occasions, such as when Venezuelan prisoners were used by the Maduro regime to disrupt efforts by the de jure government of Juan Guaido to set up “humanitarian corridors” into the country. Interview by telephone with Colombian security expert, December 9, 2020.

75. Interview by telephone with Colombian security expert, October 13, 2020.

76. Interview by telephone with Colombian security expert, October 13, 2020.

77. Interview by telephone with Colombian security expert, October 13, 2020.

78. Interview by telephone with Colombian security expert, December 9, 2020.

79. “Mining Massacre Signals ELN Expansion Into Venezuela,” *InsightCrime*, October 19, 2019, <https://www.insightcrime.org/news/analysis/mining-massacre-signals-eln-expansion-venezuela/>.

80. MacDermott, 2019.

81. Interview by telephone with Colombian security expert, October 13, 2020.

82. Interview by telephone with Colombian security expert, December 9, 2020.

83. Interview by telephone with Colombian security expert, October 13, 2020.

84. MacDermott, 2019.

85. Interview by telephone with Colombian security expert, December 9, 2020.

86. Interview by telephone with Colombian security expert, October 13, 2020.

87. Interview by telephone with Colombian security expert, December 9, 2020.

88. Interview by telephone with Colombian security expert, December 9, 2020.

89. Interview by telephone with Colombian security expert, December 9, 2020.

90. Interview by telephone with Colombian security expert, October 7, 2020; Interview by telephone with Colombian security expert, October 12, 2020.

91. Interview by telephone with Colombian security expert, December 9, 2020.

92. Interview by telephone with Colombian security expert, October 13, 2020.

93. “Venezuela Indigenous Communities at Risk From ELN Mining Incursions,” *Insight-Crime*, July 31, 2020, <https://www.insightcrime.org/news/analysis/venezuela-indigenous-com-munites-mining/>.

94. Interview by telephone with Colombian security expert, October 13, 2020.

95. “Colombia: Brutales medidas de grupos armados contra Covid-19,” *Human Rights Watch*, July 15, 2020, <https://www.hrw.org/es/news/2020/07/15/colombia-brutales-medidas-de-grupos-armados-contra-covid-19>.

96. Interview by telephone with Colombian security expert, December 9, 2020.

97. Interview by telephone with Colombian security expert, October 13, 2020.

98. “Colombia’s ELN Reportedly Distributing Venezuela Government Food on the Border,” *InsightCrime*, February 9, 2018, <https://www.insightcrime.org/news/analysis/colombia-eln-reportedly-distributing-venezuela-government-food-border/>.

99. MacDermott, 2019.

100. Interview by telephone with Colombian security expert, October 13, 2020.

101. Interview by telephone with Colombian security expert, October 7, 2020.

102. Interview by telephone with Colombian security expert, October 13, 2020.

103. Interview by telephone with Colombian security expert, October 12, 2020.

104. Interview by telephone with Colombian security expert, December 9, 2020.

105. Interview by telephone with Colombian security expert, October 12, 2020. See also “Quién es ‘Ariel’, el nuevo líder militar y financiero del ELN que opera en Venezuela y juró lealtad al régimen de Maduro,” *Infobae*, July 26, 2020, <https://www.infobae.com/america/colombia/2020/07/26/quien-es-ariel-el-nuevo-lider-militar-y-financiero-del-eln-que-opera-en-venezuela-y-juro-lealtad-al-regimen-de-maduro/>.

106. Interview by telephone with Colombian security expert, October 7, 2020.

107. “Illegal Mining in Yapacana National Park (Amazonas, Venezuela) 2019.”

108. “Illegal Mining in Yapacana National Park (Amazonas, Venezuela) 2019.”

109. “Criminal Governance Under Coronavirus.”

110. Interview by telephone with Colombian security expert, October 13, 2020.

111. Interview by telephone with Colombian security expert, October 13, 2020.

112. Interview by telephone with Colombian security expert, October 5, 2020.

113. “El ELN y Maduro estamos combatiendo un enemigo común: Pablo Beltrán,” *Semana*, August 20, 2020, <https://www.semana.com/mundo/articulo/el-eln-y-maduro-estamos-combatiedo-un-enemigo-comun-negociador-de-guerrilla/695489/>.

114. Interview by telephone with Colombian security expert, October 13, 2020.

115. James Bargent, Colombia’s Other Insurgents: Why Peace With the ELN Is Proving Elusive,” *World Politics Review*, November 21, 2017, <https://www.worldpoliticsreview.com/articles/23658/colombia-s-other-insurgents-why-peace-with-the-eln-is-proving-elusive>.

116. “El Mayor Traidor De La Patria.”

117. “Illegal Mining in Yapacana National Park (Amazonas, Venezuela) 2019.”

118. “As Colombia peace accord unravels, ex-FARC leaders take up arms, announce return to conflict,” *Washington Post*, August 29, 2019, https://www.washingtonpost.com/world/the_america/as-colombia-peace-accord-unravels-ex-farc-leaders-take-up-arms-to-resume-struggle/2019/08/29/e2a50bd6-ca5d-11e9-9615-8f1a32962e04_story.html.

119. Interview by telephone with Colombian security expert, October 13, 2020.

120. Interview by telephone with Colombian security expert, October 13, 2020.

121. “Eln vs. Epl: la guerra que sepulta la esperanza en el Catatumbo,” *Semana*, October 4, 2018, <https://www.semana.com/nacion/articulo/eln-vs-epl-la-guerra-en-el-catatumbo/585792/>.

122. Interview by telephone with Colombian security expert, October 7, 2020.

123. “El ELN y Maduro estamos combatiendo un enemigo común: Pablo Beltrán.”

124. “Eln vs. Rastrojos, una guerra que se alimenta con coca y gasolina,” *La Opinion*, March 15, 2020, <https://www.laopinion.com.co/region/eln-vs-rastrojos-una-guerra-que-se-alimenta-con-coca-y-gasolina-193538>.

125. “Desempleo en Colombia subió a 19,8% durante junio,” *Dinero*, July 30, 2020, <https://www.dinero.com/economia/articulo/desempleo-en-colombia-durante-junio-de-2020-subio-a-198/294089>.

126. “Pobreza en Colombia aumentará al 38 de la población en 2020,” *Dinero*, July 31, 2020, <https://www.dinero.com/buscador?query=pobreza%20coronavirus%20colombia&post=dinero&limit=10&offset=0>.

127. “Criminal Governance Under Coronavirus.”

128. R. Evan Ellis, “Challenges for the Armed Forces of Latin America in Responding to the COVID-19 Pandemic,” *Air and Space Power Journal en Español*, Forthcoming.

129. Audrey Carillo, “Guerrilleros del Eln entregan mercados a campesinos en el Catatumbo,” *W Radio*, May 14, 2020, <https://www.wradio.com.co/noticias/regionales/guerrilleros-del-eln-entregan-mercados-a-campesinos-en-el-catatumbo/20200514/nota/4038316.aspx>.

130. “Colombia: Brutales medidas de grupos armados contra Covid-19.”

131. “Criminal Governance Under Coronavirus.”

132. “Colombia: Brutales medidas de grupos armados contra Covid-19.”

133. “El ELN y Maduro estamos combatiendo un enemigo común’: Pablo Beltrán.”

134. “ELN propone nuevamente al gobierno pactar cese al fuego.”

135. Posada, 2020.

136. “Presupuesto general pasó debate con \$ 3,7 billones más para inversion,” *El Tiempo*, September 23, 2020, <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/presupuesto-general-de-la-nacion-2021-paso-debate-con-3-billones-mas-para-inversion-539503>.

137. See “Country Reports on Terrorism 2019: Venezuela.”



R. Evan Ellis, PhD

He is a research professor of Latin American Studies at the Institute of Strategic Studies of the US Army War College with a focus on the region's relations with China and other non-Western Hemisphere actors. Dr. Ellis has published more than 90 works, including the 2009 book *China in Latin America: The Whats and Wherefores* (China in Latin America: the whys and whys), the 2013 book *The Strategic Dimension of Chinese Engagement with Latin America* (The strategic dimension of Chinese activities in Latin America) and the 2014 book, *China on the Ground in Latin America*. Dr. Ellis has presented his work in a wide range of commercial and government forums in 25 countries. He has testified about Chinese activities in Latin America before the US Congress, and has talked about his work in China and other external actors in Latin America in a wide range of radio and television programs, including CNN International, CNN En Español, The John Bachelor Show, Voice of America and Radio Martí. Dr. Ellis is usually quoted in the print media in both the US and Latin America for his work in this area, including the Washington Times, Bloomberg, America Economy, DEF and InfoBAE. Dr. Ellis has a doctorate in political science with a specialization in comparative politics. The opinions expressed in this article are strictly yours.

A Strategy for Defeating the Criminal Insurgency in Central America's Northern Triangle

COL JOED I. CARBONELL-LÓPEZ,
DOCTOR OF STRATEGIC LEADERSHIP, USAF

The lack of security caused by Transnational Criminal Organizations (TCOs) is the most significant disease plaguing El Salvador, Guatemala, and Honduras, a region commonly referred to as the Northern Triangle. It is one of the most violent regions in the world creating massive instability and preventing economic prosperity for the citizens of the region. In 2020, the largest cities in each country remain in the top 50 most violent cities in the world.¹ TCOs are conducting a criminal insurgency that will require a counterinsurgency (COIN) strategy to defeat it, not a typical law enforcement strategy focused on simply getting the “bad guys” off the streets. Successfully quelling this criminal insurgency will establish a foundation of security that will promote stability and enable economic prosperity for the region's population, greatly reducing the volatility that has been driving massive migration from the region.

As was seen by the increased threat posed to Israel and the Palestinian Authority when Hamas took control of the Gazan government, the criminal capture of a state exponentially increases the threat posed to its neighbors.² Likewise, the criminal capture of the governments of El Salvador, Guatemala, and Honduras would threaten hemispheric security and the US's influence in the region because the impact of their criminal activity will be felt, at a minimum, across the hemisphere.³ It would grant TCOs unfettered access to financial markets, enable them to perpetuate corruption, expand their criminal enterprises, give them a monopoly on violence, and expand regional and social instability. However, successfully countering the TCOs and strengthening the democratic intuitions within each of these countries also offer several opportunities for the US: it would reaffirm the US commitment to the region as a strategic partner; it would create new economic opportunities for US corporations; and it would strengthen the liberal international world order.

Strategic Context

Transnational Criminal Organizations in the Northern Triangle

The primary culprits of the instability and violence within the Northern Triangle are TCOs conducting a criminal insurgency that is yet to be fully appreciated. A

criminal insurgency has all the characteristics of a traditional insurgency except for ideology.⁴ Instead of ideology, criminal insurgents, or TCOs, are focused on raw power and retaining the freedom to conduct their criminal enterprise.⁵ TCOs in the Northern Triangle can be generally categorized into drug cartels and third generation gangs, such as the Mara Salvatruchas (MS13). While they share many of the same characteristics, historically, they have differed in their primary objective. Cartels are focused on the various aspects of the drug enterprise (e.g. production and shipment) and gangs are primarily focused on territorial control. Collaboration between them has increased, however, over recent years as has the expansion of their enterprises.

The expanding threat of TCOs in the Northern Triangle is a phenomenon that mostly began during the 2000s. In large part, it is a result of five converging manifestations. First, in the late 1990s the US began deporting large numbers of Salvadorans and some Guatemalan and Hondurans that were in the US illegally upon completing their prison sentences for various crimes.⁶ Many of these individuals had been in the US since their early childhood and suddenly found themselves in a country, that while their birthplace, was foreign to them. Thus, they banded together for survival and continued their criminal activity.⁷ Second, US and Mexican counter-narcotics efforts forced many of the Mexican cartels to seek friendlier environments to operate in. Third, US and Colombian counter-narcotics efforts, including Plan Colombia, shifted many of the Colombian cartel efforts to Central America. Fourth, Central America's access to both the Caribbean and Pacific oceans coupled with ample ungoverned spaces were fertile ground for TCO's criminal enterprises to take root. Lastly, weak government institutions and known susceptibility to corruption of government officials within the Northern Triangle provided the permissive environment necessary for the TCOs to thrive.

The criminal enterprises of these TCOs are expansive. Some estimates place the strength of TCOs in the Northern Triangle at over 100,000 members, with additional members in the US, Mexico, South America, and West Africa.⁸ Of more concern, preliminary research on the MS13's recruitment chain details a sophisticated process that begins with children as young as four to five years old; figure one details MS13's production chain.⁹ However, it is unknown if similar recruitment structures exist for other TCOs. There is also recent evidence that members are receiving military training, significantly increasing their success against government law enforcement entities.¹⁰

The business lines of TCOs consist of a host of illicit activities including drug production and trafficking, human trafficking, extortion, money laundering, and weapons trafficking.¹¹ The financial resources they generate from these activities dwarf those of the regional governments. In 2017, the combined Gross Domestic

Product (GDP) of the El Salvador, Guatemala, and Honduras was \$123.41 billion.¹² By contrast, the global drug trade alone was valued at over \$320 billion annually, and \$150 billion of that is attributed to the Americas.¹³ Other activities, such as extortion, also generate significant revenue for TCOs. For example, extortion in El Salvador, Guatemala, and Honduras totaled \$651 million in 2015.¹⁴ These revenues, along with those generated from their various business lines, enable them to fundamentally dominate their relationship with their host states.

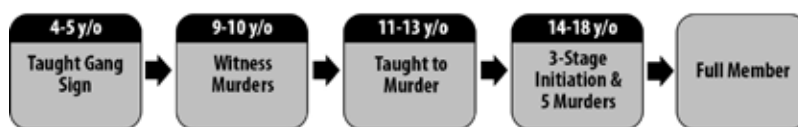


Figure 1. MS13 Member Production Chain

Source: Author

TCOs thrive on weak governance, corruption, and extortion and will even enter into government positions in order to enable their criminal enterprise. In some cases, often at the sub-state level, TCOs are successful at capturing or completely supplanting the government.¹⁵ Thus, how TCOs interact with a state varies, but can be divided into three primary methods: 1) corruption, 2) infiltration, and 3) competition.¹⁶ Each method can occur within or against the national, provincial, or local governments of a given country, and each are occurring within the Northern Triangle. TCOs are known to pay off officials in all branches of government to allow them to operate with impunity; in TCO-controlled territory, TCO members themselves might run for office.¹⁷ For example, in El Salvador, mayors have been reported to be MS13 members¹⁸ and in Guatemala some members of congress are reported to be members of TCOs.¹⁹ Lastly, in many of the ungoverned territories or TCO-controlled territories, the TCOs themselves are providing public services such as utilities and education in direct competition with the state.²⁰

El Salvador, Guatemala, and Honduras Context

The governments of El Salvador, Guatemala and Honduras have each attempted to counter the TCOs operating in their respective countries in various ways. Each attempted a version of *Mano Dura* (hard hand), which led to overpopulation of prisons and reports of extrajudicial killings.²¹ El Salvador even attempted a truce in March 2012 that is credited with temporarily subsiding the violence, however, the TCOs there simply changed tactics and continued to act with impunity forcing the Salvadoran government to end the truce.²² Recently, the militaries of the three governments have begun sharing information and intelligence about TCOs.²³ The effectiveness of these efforts will need to be assessed at a future date.

United States Context

The US approach to countering TCOs in the Northern Triangle has been through a series of individual programs that are often uncoordinated. Unfortunately, the US has not recognized the problem as a criminal insurgency, thus, preventing the comprehensive approach needed to successfully counter it. Instead, TCOs are primarily treated as a counter-narcotics or counter-gang issue addressed by traditional law enforcement methods, prioritizing arrests and drug seizures over other methods proven effective in counterinsurgency operations.²⁴ One positive recent development, however, was the recognition of MS13's transnational threat and their formal designation as a TCO in 2011.²⁵ This enabled the US Treasury department to leverage their sanction authorities against known MS13 members.

Why Should the United States Care?

The US has historically sought to maintain a leadership role in the Western Hemisphere. That role is being threatened by the instability being fomented by TCOs operating in El Salvador, Guatemala, and Honduras. First, they pose a direct threat to the US through their operations within the US and the narcotics and other illicit goods they are bringing to the US (a national *security interest*). Second, the instability and insecurity they cause prevents the economies of the Northern Triangle to prosper, inhibiting the trade potential and economic partnership that would benefit the US and the region's population (*prosperity interest*). Lastly, as a criminal insurgency, TCOs pose a direct threat to the rule of law within the Northern Triangle, transparent democratic institutions, and the liberal international world order (*values interest*). Thus, the US has a significant interest in countering the ongoing criminal insurgency in this region and preventing them from successfully capturing or supplanting the state and sub-state governments of El Salvador, Guatemala, and Honduras.

Assumptions

While some might argue that it is diminishing, it is assumed that the US still wields significant influence with the governments of El Salvador, Guatemala, and Honduras and throughout the region.²⁶ This influence will be critical to garner the cooperation from the respective governments on difficult matters such as counter-corruption efforts. It is also assumed that the US will be able to garner support from other partners within the hemisphere. A third assumption is that TCOs have linkages to the highest levels of government within each of the three Northern Triangle countries.²⁷ Lastly, it is assumed that the respective governments'

influence is at most weak outside of their metropolitan areas, thus leaving them with large swaths of ungoverned territories.

Strategic Aim

The strategic aim of this article is to propose a strategy to defeat the TCOs' parasitic criminal insurgency by providing a foundation of security that enables the governments of El Salvador, Guatemala, and Honduras to strengthen their democratic institutions and increase capacity to effectively provide security and prosperity for their citizens.

As a criminal COIN strategy, "the population is the strategic objective in COIN because winning the population equates almost directly to winning the conflict."²⁸ As can be observed in figure 2, winning the population in the Northern Triangle will require a three-pronged effort: a foundation of security, trust in government institutions, and access to economic prosperity. While the three will be addressed in this strategy, a foundation of security is most critical in the short to mid-term in order for the other two to areas to have fertile ground to take root in.



Figure 2. Winning the population.

Source: Author

Objectives, Ways and Means

The focus of this strategy is to provide a foundation of security that will create the required space for effective governance and economic prosperity to grow. However, it fully recognizes that an effective counterinsurgency strategy will require multiple mutually supporting lines of effort in order to succeed.²⁹ As such, this strategy is composed of five objectives that should be accomplished simultaneously. The first two objectives focus on initiating the systemic governmental change needed for sustaining security. The third and central objective focuses on

establishing the foundation of security. The last two objectives focus on the societal changes needed in both the Northern Triangle and US for sustained security.

1. Establish a Framework for Effective, Transparent Governance

Addressing systemic corruption and weak governance are long term endeavors. Thus, this strategy focuses on establishing a framework for anti-corruption efforts in the region. First, the US Department of State (DOS) should take the lead in applying diplomatic pressure on Guatemala to reverse their current position against the International Commission Against Impunity in Guatemala (CICIG).³⁰ This United Nations' (UN) sponsored effort has proven to be an effective tool against corruption in Guatemala. Second, the US should provide its full support and work with the Organization of American States (OAS) and the government of Honduras to strengthen the Mission to Support the Fight Against Corruption and Impunity in Honduras (MACCIH), in order to have the same positive results as CICIG.³¹ Additionally, the US should work with El Salvador, the OAS, and the UN to establish an anti-corruption entity similar to CICIG and MACCIH within El Salvador.

To strengthen the public and justice ministries of each government, the US State Department should partner with the US Department of Justice (DOJ) to work with each country to increase their prosecutorial capacity, judicial expertise, and judicial independence. Initial efforts should focus on the national capacity and should also be inclusive of provincial and municipal capacity, as appropriate. To reinforce the importance of an independent judiciary, the DOS and DOJ should apply diplomatic pressure on the governments of each country to make the necessary constitutional changes to create longer term or life term appointments to their national courts, to lessen the potential for political influence of the judiciary by elected leaders. Lastly, to create a culture of transparency, DOS and DOJ should work with their counterparts to develop a mechanism to publicize the efficacy of the judicial system. This could include the number of cases litigated, the types of cases being litigated, and the number of cases closed. To complement these efforts, the US Agency for International Development (USAID) should work with the press corps in each country to create an independent Non-Governmental Organization (NGO) focused on verifying the information provided by the respective judicial branches.

2. Professionalize Regional Law Enforcement

A professional law enforcement force who has earned the trust of the population they serve is pivotal to establishing and maintaining the long term security necessary to defeat the ongoing criminal insurgency in the Northern Triangle. The first

step in gaining this trust is structural: separating law enforcement agencies and functions from the military. As such, the DOS and Department of Defense (DOD) should work with Canada, Costa Rica, and the OAS to apply diplomatic pressure on the governments of El Salvador, Guatemala, and Honduras to separate their respective national law enforcement agencies from their ministries of defense, and transition them to their respective ministries of justice. This transition should be accompanied with the requisite constitutional changes to relinquish law enforcement authorities from the defense ministries.

Additionally, the DOS and DOJ should establish a coalition of law enforcement partners, and help fund if necessary, with Canada, Chile, Colombia, Costa Rica and the US, to train and transform the national and sub-state law enforcement agencies in the Northern Triangle. The transformation should include structural changes such as:

- Inducing each agency to recruit and hire a force ethnically and culturally representative of the population they serve
- Persuading each agency to create a non-commissioned officer corps within the force that is accepted as contributive to vice competitive
- Enabling the establishment of a merit-based promotion process that encourages retention
 - The training should include:
 - Community policing practices that establish trust between law enforcement and the communities they serve
 - Technical skills based on international norms and standards in such areas as problem solving, communications, chain of custody, conducting investigations, and information and intelligence gathering
 - Tactical skills based on international norms and standards in such areas as apprehensions, diffusing hostile situations, and patrol counter ambush

3. Subdue Criminal Insurgency Operations

Central to the success of this strategy is a foundation of security. This could be achieved through the combined use of law enforcement and military forces to have the maximum and most expeditious effect. First, the US Intelligence Community (IC) should increase its priority, capabilities, and effort on Western Hemisphere TCOs and should work with their coalition partners to do the same. The IC should first focus on identifying all the host and foreign government officials from every level of government (state and sub-state) suspected to be collaborating with TCOs or suspected to be members of TCOs. Second, once those government officials are identified:

- The Department of Treasury (DOT) should sanction their personal financial assets
- The DOS and DOJ should work with the host nation governments to indict and prosecute, or if appropriate, indict in the US and seek extradition for prosecution in the US
- The DOS should partner with the DOD, IC, and OAS to establish an information campaign emphasizing that all public officials collaborating with TCOs will be identified and prosecuted

Third, the IC should then focus on understanding everything possible about the TCO networks: social networks, logistics, illicit activities (not just narcotics), international ties, and so forth. Fourth, the DOS, DOD, DOJ, and Department of Homeland Security (DHS) should use the derived intelligence to induce Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, and Mexico to conduct coordinated, simultaneous operations against key individuals that are centers of gravity (COG) within the TCO networks operating in each of the countries, to include the US. Of note, this should include COGs for all illicit activity (e.g., extortion, human smuggling and trafficking, arms trafficking, money laundering, and so forth), not simply narcotics related. It should also include enhancing information and intelligence sharing where applicable, such as sharing the known criminal records of deported individuals. Fifth, all the individuals identified and detained during these operations should be handled through the same process detailed in the second step above for government officials.

Sixth, the DOS should persuade the OAS to establish a Combined Interagency Task Force (CIATF) and enable a volunteer member state, based on their proven track record, to lead it. The CIATF should be inclusive of law enforcement and military forces from the Northern Triangle governments; DOS and DOD should also persuade or induce OAS member states to contribute vetted forces. Once established, the CIATF should be chartered to operate in the Northern Triangle for five years, with two optional extension years. Its mission would be to directly counter the TCOs waging the criminal insurgency and their networks while enhancing El Salvador, Guatemala, and Honduras's organic capacity to do the same. While the CIATF should partner with the US DOD, it cannot have any formal command relationship with it or any other US entity. Simultaneously, the DOS should work diligently to persuade the governments of El Salvador, Guatemala, and Honduras to allow the CIATF to be stationed and operate within each country. Seventh, the DOS and DOD should take the lead in securing financial support to help fund the CIATF. Potential financial contributors are Brazil, Canada, Chile, and Colombia.

4. Increase Economic Prosperity Opportunities

The lack of economic opportunities is one of the key driving factors pushing large sectors of the population to emigrate or seek better economic opportunities within the TCOs' enterprises. To turn this tide, four overarching areas need to be addressed. First, each government within Northern Triangle must gain control of their territory and provide basic services for their citizens. Unfortunately, all three countries have limited resources because of low tax rates and a low tax base. Thus, the DOS should diligently work with each government to increase their tax revenue. The Department of Treasury (DOT) and USAID should work with each country to improve their taxation laws, tax collection practices and processes, increase their tax base, and increase accountability and transparency throughout the tax collection process. DOS, DOT, and USAID should also partner with each country to help them expand their services, with the new revenue, to the most needy population centers; this step is dependent on successfully generating new tax revenue and would most likely begin in year two or three of strategy implementation. Apart from increasing tax revenue, the expansion of self-funded government services is not the focus of this strategy. The US, however, should lead international collaboration to increase education services, infrastructure, and employment.

Second, USAID should lead the expansion of primary and vocational education services throughout the region. They should partner with the DOS to incentivize each country to increase their commitment and spending on education for all the children and youth within each country. USAID should also collaborate with their international partners to steer NGO education projects to focus on developing those skills that are most employable. Third, DOS and USAID should actively solicit private, international, and governmental grants to improve the infrastructure within each country. They could also work with the Interamerican Development Bank and other international development banks to help secure grants or loans for these improvements. The infrastructure improvements should focus on extending electricity, potable water, and roads to as much of the population as possible. Emphasis should be placed on the roads between the rural areas and the larger municipalities to improve access to regional employment opportunities and government services. The US Government (USG) should focus on simply serving in a coordinating and advocacy role.

Fourth, the DOS, Department of Commerce (DOC), and Department of Labor (DOL) should partner with the governments of El Salvador, Guatemala, and Honduras to grow and strengthen their respective commercial and labor markets. DOS and DOC should help them create incentives that are mutually beneficial to the host government and corporations to entice corporate foreign direct investment. As one incentive, DOC and the US Trade Representative (USTR) could

lead the establishment of a private/public insurance program provided to US corporations willing to create employment opportunities in the underdeveloped regions of the Northern Triangle. USAID could also work with their international partners to secure microloans or grants that can be used by entrepreneurs to start their own companies. DOS should encourage hemispheric partners to establish or expand temporary employment visas to serve as a prosperity bridge while new opportunities are created within the Northern Triangle. DOS and DOL should identify economic sectors within the US that could benefit from a targeted expansion of temporary employment visas. Lastly, USAID and DHS should partner with the host governments to target the reintegration of returning deportees that have been educated in the US, are bilingual, have vocational skills, and have no more than a non-violent criminal record. The reintegration should include “top-off” training based on previous experience to fill critical jobs such as: teachers, infrastructure construction, trades, and so forth.

5. Addressing the Domestic Contributing Factors

A comprehensive strategy to counter the criminal insurgency in the Northern Triangle must acknowledge two critical facts:

- The criminal insurgency is largely funded by the American demand for narcotics.
- The criminal insurgency is largely armed by weapons originating in the US.³²

Thus, both issues need to be addressed as part of this strategy. Drug addiction is a public health issue and has recently worsened by the opioid epidemic which killed over 72,000 Americans in 2017, impacting many communities throughout the US.³³ Congress has acted against this threat and appropriated over \$8 billion in 2018 alone to fight the opioid crisis, but a coordinated federal strategy does not exist.³⁴ The effectiveness of these efforts should be monitored closely by the Department of Health and Human Services (DHHS) with best practices shared with states, territories, and local governments. Additionally, the Public Health Service (PHS) should be deployed to the most affected localities to augment local public health professionals to help expedite rehabilitation efforts, and to identify best practices that can be shared throughout the country. Lastly, the Government Accountability Office (GAO) should conduct an audit of federal spending on all counter-narcotics and drug rehabilitation efforts and recommend how to balance spending more effectively between counter-narcotics efforts and addiction and rehabilitation services.

The next step in addressing demand is to highlight the human damage done by the illegal narcotics industry. A potential option for accomplishing this would be

having the First Lady of the United States (FLOTUS) partner with the Surgeon General (SG) and Drug Enforcement Agency (DEA) to establish and lead an information campaign spotlighting stories of the children and women who are assaulted, families that are separated or murdered, or other horrors that are part of the illegal narcotics industry. To be most effective, this campaign should be a collaborative effort with the entertainment and sports industry across all media modicums, to reach as much of the American population as possible. Lastly, the DOS should encourage similar campaigns in large narcotics consuming regions such as Canada and Europe.

The second US factor that needs to be addressed is the illegal flow of arms from the US to Mexico and Central and South America. To start, the DHS should begin screening all outbound traffic on the Southern ports and all maritime ports with cargo destined to Mexico and Central America for weapons and weapons parts that can be assembled at their final destination. The DHS should also gift screening technology to Mexico's border forces to aide their screening efforts, and should increase the priority of weapons smuggling in their cross-border collaborative efforts with Mexico. Within the US, the DOJ's Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms, and Explosives (ATF) should take the lead in establishing an information campaign, preferably in partnership with organizations like the National Rifle Association, to target gun shows and those states with the least stringent gun laws. The narrative of the information campaign should focus on how to identify a weapons smuggler, on the death and destruction caused by the weapons trafficked illegally, and on linking the illegal narcotics trade plaguing the US with the illegal weapons trade plaguing our southern neighbors. Lastly, the ATF should work with congress and state and territorial legislators to identify and close loopholes exploited by weapons smugglers and to increase the severity of punishment for those individuals participating in weapons smuggling.

Tests of Strategy

Unfortunately, no strategy is full proof. Assessing the likelihood of this strategy's success requires an analysis of its suitability, feasibility, desirability, acceptability, and sustainability.

Suitability

The suitability of this strategy is assessed as high. By shifting the counter-TCO efforts from a criminal or counternarcotic problem to a counterinsurgency one, it provides a comprehensive approach to address a disease that has plagued the Americas for decades. The strategy counters the threat directly and advances the interests of values projection and economic prosperity by strengthening the rule

of law and developing economic opportunities. They both promote stability and economic growth that benefits the local citizenry, the region, and the US

Feasibility

The feasibility of this strategy is assessed as medium. The comprehensiveness of this strategy creates two challenges. First, it requires the US to advocate for each nation to relinquish some of their sovereignty to strengthen their institutions. While CICIG, a UN organization, was invited to operate by the Guatemalan government, it required a change in their constitution in order for CICIG to operate, relinquishing some of their sovereignty. The US needs to decide if advocating for CICIG and new similar organizations in El Salvador and Honduras is in the US national interest. Should the US advocate for a nation to relinquish part of their sovereignty? Second, the recommended investments in law enforcement and economic development are long term and could be perceived as costly. It will require US and international investments over a multi-year period.

Desirability

The desirability of this strategy is assessed as high. While the demonstrable results from this strategy will probably take two to three years to begin to be realized, they should be enduring. They are focused on the underlying drivers of the security challenge instead of simply treating the symptoms. By addressing these underlying symptoms, there will be a correlating decrease in the flow of illegal immigration into the US and a decrease in violence. Additionally, the resultant stability and the prosperity promotion efforts increase the economic opportunities for US corporations, jointly benefiting the regional and US economies.

Acceptability

The acceptability of this strategy is assessed as medium. Three audiences are part of the assessment of acceptability: domestic, host country, and international. The domestic audience recognizes there is a security problem in the Northern Triangle. However, there is apprehension towards what is perceived as “nation building” activities. The host countries not only recognize the security challenges they have, but they also joined forces in 2014 to form the Alliance for Prosperity, which suggests they are more willing to cooperate on this strategy.³⁵ As stated above, however, the US should expect less cooperation on the anti-corruption efforts based on recent experiences between the Guatemalan government and CICIG. Lastly, the international audience is composed of those nations and international organizations that the strategy proposes partnerships with. Apart from the UN, this strategy focuses partnership efforts with Western Hemisphere nations and organizations such as Canada, Chile, Colombia, Costa Rica, and the OAS that will

help strengthen hemispheric ties. If those nations are unwilling to partner in these efforts, the US would need to commit more resources or scale down the strategy.

Sustainability

The sustainability of this strategy is assessed as medium. As in the desirability assessment, this strategy will take time and dedication to be effective. The US could lose patience before the results can be assessed. Another aspect impacting sustainability is the availability of resources.

Conclusion

While a fundamentally different approach to addressing TCOs, this strategy builds on some existing strategies such as the US Strategy for Central America and the USSOUTHCOM Theater Strategy. Therefore, this strategy has a relatively low financial cost. The biggest new costs would be on the second and third objectives: law enforcement professionalization and subduing the criminal insurgency. Some of this work is already underway, at a smaller scale, through USAID projects and USSOUTHCOM operations. The most significant cost associated with this strategy is diplomatic. This strategy relies heavily on the diplomatic prowess of DOS and the US missions in the region. They must be appropriately resourced and supported.

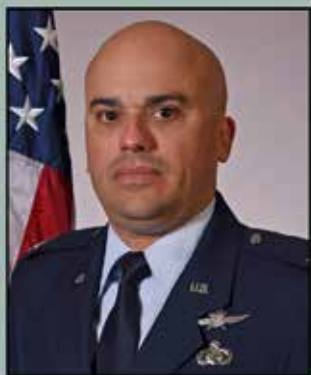
Regardless of how well resourced, every strategy has risks associated with it. The primary risk to this strategy is the potential for the governments of El Salvador, Guatemala, and Honduras to refuse to cooperate. This risk could be mitigated by the US President's (POTUS) direct engagement and leadership. The POTUS's support and leadership bolsters the US's commitment to combat TCOs and should take advantage of the significant influence the US still holds in the region.³⁶ The primary risk from this strategy is a potential shift of the TCOs' operations to other countries in the hemisphere.

Ultimately, this strategy proposes a fundamental shift in addressing TCOs and the threat they pose to the US, the Northern Triangle, and the international community. It will require a carefully coordinated communications strategy to secure resources and support from Congress and international partners to secure support. It is long term and will require firm commitment by multiple administrations to build the governance and law enforcement capacity and develop the economic prosperity in the Northern Triangle necessary to quell this criminal insurgency. It is also comprehensive, addressing the consumer end of narcotics and the supplier end of weapons within the US. While complex, this strategy recognizes the evolution of TCOs into a criminal insurgency, and proposes an unorthodox approach defeat it. □

Notes

1. Krista Conrad, "The Most Dangerous Cities in the World," *WorldAtlas*, 15 April 2020, <https://www.worldatlas.com/articles/most-dangerous-cities-in-the-world.html>.
2. Daniel L. Byman, "How to Handle Hamas," Brookings Institute, 10 May 2017, <https://www.brookings.edu/articles/how-to-handle-hamas/>.
3. Micahel Miklaucic and Moisés Naím, "The Criminal State," in *Convergence: Illicit Networks and National Security in the Age of Globalization*, eds. Michael Miklaucic and Jacqueline Brewer, (Washington, D.C.: National Defense University Press, 2013), 149-169.
4. John P. Sullivan, "How Illicit Networks Impact Sovereignty," in *Convergence: Illicit Networks*, 171-187.
5. *Ibid*, 176.
6. Douglas Farah, "Central American Gangs and Transnational Criminal Organizations: The Changing Relations in a Time of Turmoil," IBI Consultants, February 2013, https://www.ibiconsultants.net/_pdf/central-american-gangs-and-transnational-criminal-organizations-update-for-publication.pdf.
7. Hal Brands, "Third-Generation Gangs and Criminal Insurgency in Latin America," *Small Wars Journal*, 2009, <https://smallwarsjournal.com/blog/journal/docs-temp/269-brands.pdf>.
8. Rocio Cara Labrador and Danielle Renwick, "Central America's Violent Northern Triangle," The Council of Foreign Relations, 26 June 2018, <https://www.cfr.org/backgrounder/central-americas-violent-northern-triangle>.
9. Interview with William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies, February 2019.
10. *Ibid*.
11. Luis Guillermo Solís and Todd Foglesong, "Organized Crime and its Impact on Democratic Societies," in *Organized Crime in Latin America and the Caribbean: Summary of Articles*, eds. Luis Guillermo Solís and Francisco Rojas Aravena (San José, Costa Rica: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2009), 11-20, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan037548.pdf>.
12. "GDP (current US\$)," World Bank, accessed 14 April 2019, <https://data.worldbank.org/indicator/ny.gdp.mktp.cd?view=map>.
13. Organization of American States, *The Drug Problem in the Americas: Studies; The Economics of Drug Trafficking*, Organization of American States, [2013], accessed 4 April 2019, http://www.cicad.oas.org/drogas/elinforme/informedrogas2013/laeconomicanarcotrafico_eng.pdf.
14. Cara Labrador and Renwick, "Central America's Violent Northern Triangle."
15. Miklaucic and Naím, "The Criminal State," 161.
16. *Ibid*, 155.
17. Guillermo Solís and Foglesong, "Organized Crime and its Impact on Democratic Societies."
18. Interview with professor from William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies, 4 March 2019 [unattributed interview].
19. Interview with members of Guatemalan think tank during National War College Practicum visit to Guatemala City, 1 April 2019.
20. William J. Perry Center, interview. [shortened form]
21. Steven Dudley, "How 'Mano Dura' is Strengthening Gangs," *InSight Crime*, 22 November 2010, <https://www.insightcrime.org/investigations/how-mano-dura-is-strengthening-gangs/>.
22. Azam Ahmed, "They Will Have to Answer to Us," *The New York Times*, 29 November 2017, <https://www.nytimes.com/2017/11/29/magazine/el-salvador-police-battle-gangs.html>.
23. Bureau of Western Hemisphere Affairs, "The Second Conference on Prosperity and Security in Central America," *US Department of State*, 12 October 2018, accessed 8 April 2019, <https://www.state.gov/p/wha/rls/fs/2018/286596.htm>.
24. Eric L. Olson and Kathryn Moffat, "Executive Summary," in *Crime and Violence in Central America's Northern Triangle: How US Policy Responses are Helping, Hurting, and Can be Improved*, ed. Eric L. Olson, (Washington, DC: Wilson Center, 2015), 1-17, https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/FINAL%20PDF_CARSI%20REPORT_0.pdf.

25. US Department of Treasury, "Treasury Sanctions Latin American Criminal Organization," 11 October 2012, accessed 8 April 2019, <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/pages/tg1733.aspx>.
26. Interview with University of Peace during National War College Practicum visit to Guatemala City, 5 April 2019.
27. Guatemalan think tank, interview. [shortened version]
28. J. Boone Bartholomees, "Theory of Victory," *Parameters* (Summer 2008): 34, <https://pdfs.semanticscholar.org/9007/8535e31172725fb8a29d20b1f4c43959425c.pdf>.
29. "Keys to Successful Counterinsurgency Campaigns Explored," Rand Corporation, 19 July 2010, <https://www.rand.org/news/press/2010/07/19.html>.
30. "CICIG | Department of Political Affairs," United Nations, accessed 23 March 2019, <https://dppa.un.org/en/mission/cicig>.
31. "Mission to Support the Fight against Corruption and Impunity in Honduras," Organization of American States, accessed 5 April 2019, <http://www.oas.org/en/spa/dsdsm/maccih/new/mision.asp>.
32. Carolina Sampó and Valeska Troncoso, "El Crimen Organizado en América Latina: Manifestaciones, Facilitadores y Reacciones," *Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado - UNED*, 2017, 327.
33. "Vital statistics rapid release: provisional drug overdose death counts." National Center for Health Statistics, October 2018, accessed 12 April 2019, <https://www.cdc.gov/nchs/nvss/vsrr/drug-overdose-data.htm>.
34. Katie Zezima and Seung Min Kim, "Trump Signs Sweeping Opioid Bill. Expect to Hear About it on the Campaign Trail," *The Washington Post*, 24 October 2019, https://www.washingtonpost.com/politics/trump-signs-sweeping-opioid-bill-expect-to-hear-about-it-on-the-campaign-trail/2018/10/24/1328598c-d7a9-11e8-aeb7-ddcad4a0a54e_story.html?noredirect=on&utm_term=.5109ee79c394.
35. "Plan of The Alliance for Prosperity in the Northern Triangle," Interamerican Development Bank, accessed 24 March 2019, <https://www.iadb.org/en/alianza-para-la-prosperidad/situacion-y-principales-desafios-de-desarrollo>.
36. University of Peace, interview. [shortened version].



**Col Joed I. Carbonell-López,
Doctor of Strategic Leadership, USAF**

Colonel Carbonell (BA, University of Maryland, Baltimore County; MS, University of Maryland University College; MS, National War College; DSL, Regent University) has had an extremely diverse 21-year military and civilian career including cyber operations, intelligence operations, and technology development, operations and management. He is currently the deputy commander of the 175th Cyberspace Operations Group (COG), Maryland Air National Guard. The 175th COG provides highly skilled cyber operators in support of U.S. Cyber Command and Air Forces Cyber, in addition to providing Airmen for domestic operations in support of the Governor of Maryland. Col Carbonell's career includes deployments to Afghanistan, Iraq, and Qatar in addition to extensive involvement with multiple international partners across the globe. Lastly, he is an adjunct professor of international relations, global management, and cybersecurity policy.

For Peace

COLONEL ANDRÉS LEAL, URUGUAYAN AIR FORCE



Involvement in a long-standing conflict operating at the service of the United Nations (UN) in the Democratic Republic of Congo (DRC), collaborating with an international intervention brigade combating rebel groups, the small but efficient contingent of Bell 212¹ aircraft from the Uruguayan Air Force (FAU) encountered an unusual situation in response to the protection of human life. Attacked from the ground by rebel forces, they were able to resolve the difficulties and managed to escape. In this article, the Commander of the aircraft involved describes professional and human lessons learned, as well as the ambiguous feelings of a risky and vocational profession.

Our country has a great diplomatic tradition, always respectful and defensive of international rights, the free determination of the local populations, and the peaceful solution of conflicts. Thus, in the fortunate absence of regional war conflicts, fruit of a great and fraternal neighborhood and with the exception of internal conflicts in the past years, on rare occasions have our forces experienced the deadly situations of an armed international conflict or attacks on our members or materiel by enemy forces. However, to maintain preparedness for the defense of the nation's interests and the protection of our population, we train and are committed to achieve maximum advantage of our capabilities. The majority of us

military aviators spend our careers without having experienced the disgraceful events of an armed conflict and its consequences.

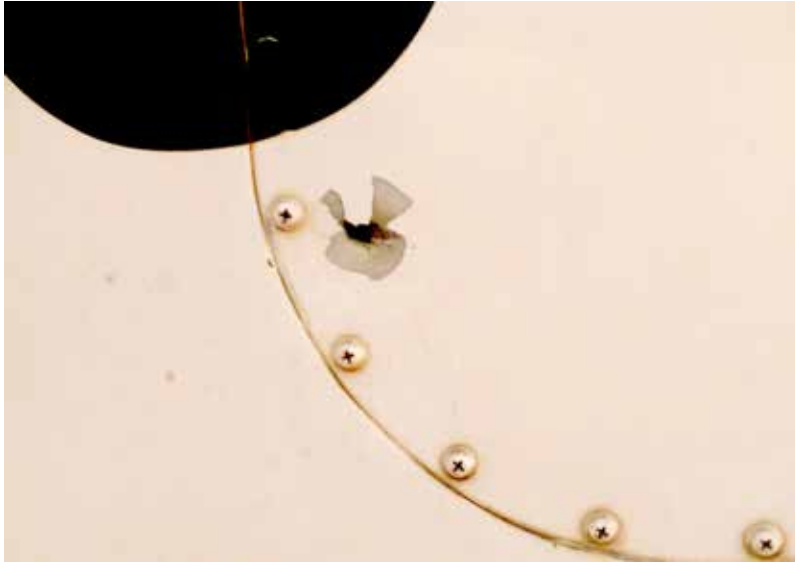


Figure 1. Chopper fuselage shot

Source: Author

In this global environment and as an additional tool of our foreign policy, we collaborate in support of UN's international commitment to maintain peace in regions where the lack of peace makes intervention necessary, while incorporating the directives issued by our regulations and State mandates. Recognized in the international community as strong, efficient and effective defenders of civilian population, many of our military personnel have deployed in the most dangerous areas of the world and have protected human lives, even at the risk of their own—the greatest sacrifice.

Our military has demonstrated an international example of commitment, generosity and professionalism in support of multiple missions. These have included protecting villages, medical support, armed escorts, oversight of national elections, infinite medical and airborne medical evacuations, the protection of civilian and military personnel, diplomats and officials of varied organizations/nationalities and so forth. This has been achieved by a varying number of assets, at the battalion or smaller air or naval contingent levels, using the equipment our Armed Forces our country operates, in the most varied climates, with 24/7 availability and great deployment capability. So, are we really prepared to take on the risks implicated in

this commitment to world peace? Are we clear about what that risk implies, individually and collectively?

What are we doing there?

The conflicts in the DRC date back over a long period, with different causes, protagonists, and solutions. Under the mandate of the UN, our forces have been present for many years to guarantee the peace is kept and the civilians protected in that country, with simultaneous deployment of various units. One that remains in service after 10 years is the Uruguayan Aviation Unit (Uruavu), which deployed a small contingent to the city of Bukavu, in the northeast of this enormous country, in the province of South Kivu and the area of the Great Lakes, together with two Bell 212 helicopters in March of 2010. Those small but indefatigable helicopters have achieved what better and more modern aircraft may not have accomplished: a continuity and multiplicity of operations and great recognition of the actions that, together with their crews, have accomplished in support of the international, civilian and military organizations that operate in the zone—with such humility that many times went undetected. Since 2003, they have participated in the Mission of the UN Organization in Ethiopia and Eritrea (UNMEE)², and have been present in the disputed border zone. There they provided protection and emergency health medical evacuation of UN members who found themselves exposed while deployed in the temporary security zone imposed by the parties and custodians of the ceasefire. The experience and great professionalism of the crews, technicians and support personnel, as well as the reliability and security of the aircraft made the UN ask them to return to perform similar tasks in the DRC.

Thus, the characteristic sound of the Bell 212 returned to African soil in support of peacekeeping in one of the most dangerous areas of the world. A land destroyed by wars, earthquakes, active volcanos and illnesses, but with beauty, in its people and landscapes, and rarely encountered traditions and mysticism. A population that, while suffering and sacrificing, was always prepared to collaborate with whomever offers help to save their country from abandonment, poverty and social vulnerability. All types of missions were flown: medical evacuations (MEDEVACS)³, casualties (CASEVACS),⁴ transport of troops, munitions, food supplies, medicines, Very Important People (VIP) to include Electoral Committee personnel, national election votes, as well as observation and recognizance, flying experts over active volcanos to detect risk of eruption, providing armed escort for civilian aircraft. These missions included working with international organizations such as Doctors without Borders and the International Red Cross, among others.

At War

If the Congo's conflict has anything, it is the dynamism of the large diversity of the warring groups: March 23 Movement (M23), Democratic Forces for the Liberation of Rwanda (FDLR), Alliance of Patriots for a Free and Sovereign Congo (APCLS), Allied Democratic Forces (ADF), Resistance Army of the Lord (LRA), MaiMaiGedeon, Kata-Katanga, and many other groups. Add to dynamism the variability of its climate and territory, political and social instability, and the serious socio-economic weakness of the majority of the population. All this and more necessitated a constant change in the strategies implemented by those who tried to maintain an absence of conflict and protection of the civilian population.

Thus, in 2013, the UN needed to create and deploy an Intervention Brigade⁵ (FIB) in order to, among other mandates, neutralize and disarm groups considered a threat to the security of the State and its inhabitants. Another unit, from countries of the African Union, (South Africa, Malawi, Tanzania, etc.), in collaboration with and in support of the Armed Forces of the DRC (FARDC),⁶ was created with the objective of initiating a radical change cutting off the cycles of violence in the eastern zone of the country. It began operating in the area of Goma, capital of the province of North Kivu and bordering Rwanda, successfully confronting the armed group M23, which they were able to disarm and disperse, battling principally in the area of the Virunga National Park, the area of the Nyragongo active volcano, north of Lake Kivu and south of Lake Edward.

While M23 dispersed, the FIB confronted another enemy that operated in the area north of Lake Edward, on the border with Uganda: the ADF, which protected and exploited mines for their own financing and arming, supposedly with the help of international terrorists, operating in a dense forest crossed by the dangerous raging river Semiliki, the local population's life source. Based at the airport of Mavivi, Beni, but with a large territorial deployment of thousands of members, the FIB set up a theater of operations in the zone, a triangle of variable limits every day, based on the rebels' aggressions. These aggressions took place daily and it was soon understood how dangerous this group's actions were: its bloody power, its disrespect for human life and its overt influence in the small communities in the area, all the while collaborating with groups providing them with intelligence and varied logistical support.⁷ Thus, they were able to carry out fatal attacks on members of the Brigade, in direct attacks or employing guerrilla tactics, including placement of explosives in communications installations. In clear execution of asymmetrical warfare, using children soldiers, recruiting people familiar with the area, deserters from the FARDC, and even fundamentalist foreigners, they were able to create a climate of terror, with casualties among the ci-

vilians and military. This included an attack on the Mission of Stabilization by the UN Organization in the DRC's *Company Operating Base*, on *Semiliki Bridge*, leaving 14 dead Tanzanian military personnel, 5 FARDC, and more than 50 wounded; while also leaving weak or ill women and children delaying their deployments, abandoned in the jungle.⁸

In this environment, the UN committed its blue helmet forces to support the tasks of the Brigade in the area, providing security at the airport and in the cities near the target of operations (TO). Thus, MONUSCO's air power was brought into the conflict and temporarily deployed South African and Ukrainian attack helicopters, (AH-2 Rooivalk⁹ and MI-24¹⁰ respectively), based in Goma, to provide direct air support to ground operations, as well as logistical support and troop transport provided by utilitarian helicopters (Oryx¹¹ y MI-8) of these same nationalities.

Here begins our participation in the war conflict, the subject of this story, since two of our unit's Bell 212 helicopters from our base in Bukavu were deployed to provide support. By fate, in 2014, it fell to me to participate in those first movements during my third deployment to the area. Our main mission was to provide the FIB with small aircraft, equipped and trained in rescues and MEDEVACS that could operate in nighttime conditions. At that moment, we were the only ones who had the ability to provide rapid response to the large number of deployed troops, with minimal crew¹² and without ground support personnel. Initially based at Beni's (province of North Kivu) Mavivi airport, operating out of Napal's facilities (which was in charge of the airport and other strategic points of the city and its surroundings), multiple and varied planned MEDEVACS and CASEVACS were carried out near the airport, and Goma (crossing Lake Edward from north to south), an hour and a half away.

Operating in open areas in the middle of the jungle, separated from Uganda by the majestic Rwenzori mountain, under the snowy peaks of Mount Margherita towering more than 5,000 meters (the third highest peak in Africa), our helicopter flew all kinds of humanitarian missions and provided backup for crews and personnel deployed at small bases in the TO. Occasionally, due to the requirements of the mission in other areas, it became the only transport for troops, armaments, food supplies, medicines, MEDEVACS, and CASEVACS for friendly forces. From the early morning hours, framed by the mountains and with thick fog still covering the jungle, until the evenings' storms which threatened to flood the rivers in the valleys; our crews, already familiar with the landscape, avoided all obstacles to bring security and give confidence to deployed assets—gaining the respect of FIB commanders. Little by little they were trusting us and our small aircraft, so different from the robust machines they were accustomed to working

with, to complete the mission with security and professionalism —which was our greatest aspiration. They always assigned us to missions of varied risks within and outside the combat zone.

In August of 2016, during my fourth deployment to the area, operations continued and we found ourselves in one of the most fiery and violent time periods. With many casualties among friendly troops and increased deployment of ground troops, our aircraft encountered a peak of activity in flight hours and maintenance. Without the possibility to relieve the crews on the regular basis that we preferred, our stay in the TO went beyond two weeks. Thus arrived the opportunity to transport the Force Commander (FC)¹³ of the MONUSCO Mission, a unique episode in the history of our Air Force, mission which ended in a confirmed direct attack, with damages.¹⁴

The arrival of FC in those first days of August, on a visit to the deployed troops, briefly altered our routine. As always, the versatility of our machines and crews allowed us to configure the aircraft, from transport of munitions and food supplies, MEDEVACS or CASEVACS to a configuration that, given the hierarchy of our passenger, required VIP treatment. The official liaison to the FIB commander, a Tanzanian Captain, assigned the operational order and directives for the mission, would consist of transferring the FC together with his security force and the FIB commander. The escort consisted of five elite troops of the South African Army, whom we were to transport to various ground points in two days.

The first destination, Oicha, was a few minutes from the airport, and after a wait of almost two hours, we took off toward Atokaka, destination point for the group and near one of the apexes of our triangle of operations (outside that considered medium risk due to enemy activity). A complex unlevelled terrain, to the west side of a forested mountain, with few ways to approach and escape, and which, the attempt to construct a *helipad* consisted of tree trunks from the forest, which protruded up by several centimeters. However, we had the advantage of having operated there on more than one occasion to deliver food supplies for the deployed troops, since the larger helicopters were too big. We approached the point and, angling the Bell 212 with several degrees lateral inclination and lightly on the *skids*,¹⁵ in order to evade any damage that the trunks could cause, we left debarked our passengers. From there, they visited the troops and later, on foot through the forest, they would move toward Abialose, about two miles from vertex of the operations triangle, and where they would stay overnight; where we would pick them up the next day and proceed to other drop points. Abialose was an elevated place, utilized by FIB artillery and FARDC personnel, with little vegetation and very unlevel, and with wind conditions characteristic of mountainous zones. It was considered medium-high risk due to enemy activity and with few possible landing

locations since we had to approach from outside the triangle, which also made this *helipad* risky and complicated. We landed on schedule, with an MI-24 from Ukraine as an escort, which remained flying over the area in order to detect and counter possible enemies on the ground while we loaded the passengers. We already knew the Ukrainian crews and their aircraft and of course, as customary with all missions, we had held corresponding mission briefings before departure.

We were surprised when only the FIB commander boarded, but after being assured everything was in order, we proceeded towards the airport, taking off safely and fulfilling the mission as assigned. Upon disembarking we learned that the FC and his escort, together with deployed elements, had proceeded down a path through the jungle towards another encampment located in the hot zone. Our mission, in principle, had been accomplished and his return would be planned for a later time. However, that same afternoon, we were notified that they had been ambushed and were engaging with elements of the ADF in a part of the jungle known as Garlick, and that the FIB A-3 (Operations Officer) wanted to see us and the Air Ops Section of MONUSCO in Beni.

The intent was to plan and execute an evacuation mission for the FC and his escort, from the hot zone to the airport at Mavivi. Our mission charter included tasks such as this, which we had carried out in countless search and rescue operations within the TO. However, our charter excluded us from entering areas where knowledge of enemy engagement/combat operations were underway, since amongst other reasons, our aircraft had no armor nor systems to absorb impacts in fuel cells—which we pointed out and was confirmed by Air Ops. Thus, at first, we were not going to be considered for the evacuation—possibly a South African Oryx based in Goma would be deployed. It is worth noting that at those moments we were the only utility helicopter in the area and together with the MI24 Section, the only military helicopters that were deployed there. The situation seemed to worsen and get more complicated as time went by, as the possibility for the deployment of the South African aircraft dwindled for reasons unknown to us—with no other options available until the next day. Being knowledgeable of the area, we suggested the FC and escort move to a nearby point called Camp Jericho, with local forces, who were not under fire at the time. We would then more securely evacuate them since, even though we knew the general area where they were at that moment, we did not know if there was a safe place for us to be able to land, and since we had already operated in Jericho transporting food supplies, MEDEVACS and CASEVACS. Nonetheless, they informed us there was no possibility of moving and that they were preparing a landing zone while under fire.

The situation was critical, and the A-3 official and senior FIB command personnel present were worried and uncertain about the chances the troops may have,

since, as we were informed, there were at least four wounded. Considering the situation and facing the risk of losing human lives, and being the only means capable of carrying out the mission at that moment, I felt the need to suggest to our crew the possible courses of action. If our response were negative, our charter under the Letter of Agreement (LOA),¹⁶ would exempt us from of any responsibility. However, for us military personnel and rotary wing crews, there are many more obligations and pressures. The greatest pressure was self-imposed in face of the wounded combatants in the field, since our main mission was to save lives. Therefore, I made the decision to fly, escorted by the MI-24s, and assess the situation. If there was a secure landing area, we would do the evacuation, if they were able to provide us ground cover. The faces of those present changed immediately and you could see the hope they placed on us.

To complicate matters further, we were to carry only the necessary minimum of fuel for the return, with a small margin for remaining on the ground, since the situation required agility and sufficient power to operate securely in elevations and confined spaces. Upon takeoff together with the Ukrainian attack section, our thoughts went from the safety of not being attacked due to having UN emblems, to the worry that in the case of survival from an emergency landing, an incident or accident in the middle of the jungle, our chances of success would be even more difficult. The ability of our crew and the assurance that each one of us had, product of our shared training and experiences, and our will to support our comrades at risk ensured our decision never wavered as we neared the tactical flight to the area.

The Ukrainian crew members, some with recent experience in the conflict with Russia, encouraged us from their cabins with their thumbs up, giving us the confidence and assurance of the necessary mutual support. They also knew the zone, having attacked enemy positions near the point of contact in the morning, which we could confirm as we approached by the trees destroyed by the shelling. Near the location we established radio contact with the ground troops and the attack planes proceeded to fly over in order to clear the zone, detect possible enemies and, if necessary, neutralize their activities in order for us to be able to approach safely. On hearing that we could enter the area, since they had also had visual contact with the troops, we began our final stretch, flying just above the thick trees of the forest. Having located the landing zone they had been able to find, we saw that it was a very small space and that in addition the ground was covered with plastic tarpaulins that the locals utilized in drying cassava in some clearings of the forest. Unable to approach, we asked that the tarpaulins be removed, while we held a holding pattern and then reattempt to land if the dimensions of the location allowed.

The moment we turned towards the point and ascended, just before seeing the landing spot due to the heavy cover of the forest, we felt the burst of machine gun fire, simultaneously with the wind that entered through the bubble of *plexiglass* under my feet, due to it cracking, and the recognizable odor of gunpowder. The immediate reaction was to level the aircraft, add power in order to escape and then ask if anyone had been wounded. The helicopter seemed to be flying in a normal fashion, no one had been injured, although we did have lights illuminated on the faults panel. We communicated the situation by radio and began to resolve what had happened. *Master Caution* and fault lights attracted our primary attention and performed the required steps according to our checklists, with the nose already headed at the airport and gaining altitude in the eventuality that the shots had provoked a loss of fuel, since, as mentioned earlier, we had only little available to execute the mission. The attack helicopters requested the position of the enemy forces, but it was impossible for us to know where the shots came from, since the density of the jungle blocked our vision, our position had moved away from the area, and the proximity to the friendly forces impeded our determination of general zones for executing an attack.



Figure 2. Chopper windshield shot

Source: Author

Therefore, we returned to the airport, after resolving the faults and in complete silence, observing the holes that the impacts caused in the bubble only a few

centimeters from my feet. Upon landing, waiting for us were both the FIB commanders as well as the those from MONUSCO *Air Ops* after being alerted by the radio warnings, and after a moment letting the pulse return to almost normal rhythm, we verified the damage to the aircraft and considered the steps to take, since the mission had not been successfully culminated. For this reason and the lateness in the day, it was not possible to return to the location; the electrical faults did not allow us to use night vision glasses (NVG) and the zone was not adequate for operating safely, thus our efforts and resolution were destroyed by reality and the combatants were again relying on their training and luck.



Figure 3. Equipment damage

Source: Author

We later found out that the attacks had stopped after our appearance. We never knew if it was the presence of the airplanes, night falling or due to an arbitrary decision by the combatants. The feeling was ambiguous: on one side the fortune to be able to return without further major damage, and on the other the bitter sensation of not being able to fulfill the mission—as we had the confidence, the will and the hope that we could have done it.

Always Learning

As mentioned before, not all crews nor all military personnel experience the action of a conflict, nor do they intervene in one, nor suffer acts of this magnitude,

not even in countries that have frequently participated in armed conflicts due to their geopolitical situation. It is also clear and present that beyond the spectacular attack/damage our aircraft suffered, this was not what's most important—it was a product of the situation and the situation and is, ultimately, our chosen line of work. It did not require heroic action, nor was it resolved thanks to the expert skills of the crew; rather it was the fruit of the training and knowledge acquired by study and experiences in the Air Force. However, I am sure that this type of living on the edge has consequences in our professional lives and of course on our personal development and, I say this without any form of vanity, belonging to a crew that survived a direct armed attack is not usual in our Air Force. After the adrenaline drained away and the heartbeats quieted, there surged, normally I suppose, questions about “What would have happened if...?”

What would have happened if instead of a machine gun it had been a Rocket Propelled Grenade?¹⁷ What would have happened if the shots had hit the pilots? What would have happened if they had hit the fuel cells or flight controls? And many more questions that motivated my writing of this article.

On the professional side, the FAU later undertook the task of finding solutions to mitigate the risk to its crews. The use of floor armor for our helicopter was evaluated. Armored seats were installed, updates were made to procedures and knowledge and awareness of the use of armaments for self-defense. There were reviews of the literature, manuals, and methods derived from similar experiences, everything that institutionally and personally would be useful, such as survival manuals, or the renovation of the bulletproof jackets for the crews. Also envisioned was the real possibility of suffering damage, light or serious, and even the loss of crews during hostile activities, a possibility that before was considered far-fetched.

This also motivated, with the passing of time, consideration of the actions and decisions taken during the attack and their consequences, and the need to share these experiences with junior personnel, to spread the experience and affirmatively answer the initial question of whether or not we are prepared and ready to run this risk.

Furthermore, during these times, who can say this won't happen in our own countries. There is the possibility exist that something similar could happen to us, contradicting the opinions and train of thought that sometimes question the existence of the Armed Forces in the world and especially in our region.¹⁸ These opinions assume that the absence of the Armed Forces is synonymous with the absence of conflict and in my humble opinion, it doesn't work that way. In addition to the defense of the sovereignty of our countries and being part of the internal balance of powers, the exponential growth of international crime, globalized

terrorism and narcotraffic, among others, make the borders permeable and causes them to cease to exist, and we find ourselves confronting risks and threats that not so long ago would have been unthinkable. Our forces are involved in the protection of fellow citizens and the region from the point of view of national security, support and protection in natural disasters, and global pandemics—providing our help at any moment in any place.

Today the enemy is invisible, and it does not distinguish uniforms, means, borders, nor economic realities. Thus, efforts must be global, international cooperation reinforced, contacts and exchanges more fluid, and collaborative spirit must be constantly manifested; all actions needed for the wellbeing of populations, peace and consistent with UN. There we find the military, as guarantors of the peace. However, to quote our José Enrique Rodó,¹⁹ we do not want peace simply for the “the incapability for war”. We desire the peace to “understand it as beautiful and bountiful”. Therefore, we must have the “aptitude for war”, since peace does not stop being that marvelous ideal and nearly unreachable. Without apologizing for war—let’s not forget that military personnel are the ones that must fight them—we do need to understand that the experience acquired by our women and men in the fulfillment of UN peace missions, their commitment and dedication, effort, possible loss of life, and vocation for peace, is part of that aptitude and attitude for war—or so it should be. We should focus our efforts on the new generations who train, prepare and face the risks of the military profession every day with pride, along with professional and human development for the benefit of the most vulnerable. □

Notes

1. Utilitarian helicopter, dual motor, of North American production by Bell factory.
2. United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea.
3. Medical evacuations.
4. Casualty Evacuations.
5. Resolution of the General Assembly General N° 2098/28 March 2013.
6. Armed Forces of the Democratic Republic of Congo.
7. <https://www.refworld.org/es/pdfid/54be50f24.pdf>.
8. Found by Monusco and moved to Beni or Goma. The Uruavu carried out some of these operations.
9. South African anti-tank helicopter manufactured by the South African company Denel Aerospace Systems.
10. Attack helicopter of Russian origin and used by a hundred countries, fabricated by Mil.
11. The Atlas Oryx is a medium-sized utilitarian helicopter fabricated by Atlas Aircraft Corporation (now Denel Aviation) of South Africa.

12. Pilot, copilot, flight mechanic, rescuer/artilleryman.
13. Commander of the military forces deployed in the mission.
14. <https://www.elpais.com.uy/informacion/helicoptero-fau-alcanzado-fuego-hostil-congo.html>.
15. Skids barely supported on the ground, helicopter with low power applied.
16. Letter of agreement.
17. Grenade launcher RPG-7 of Soviet origin and armament of the rebel forces in the Congo.
18. Armed Forces.
19. Rodó, José Enrique 1871-1917, Uruguayan writer and politician.



Colonel Andrés Leal, Uruguayan Air Force

Currently serves as Commander of the Uruavu Contingent deployed in the DRC. Graduated from the Military Aeronautical School in 1996, he is also an Officer of the Air Force Staff and completed the Defense Advance Course of the Command and Air Staff College. With 3,400 flight hours, of which 3,000 are with helicopters, and around 1,600 hours in African skies, he is the Commanding Pilot of various fixed and rotary wing aircraft. He has seven deployments in UN Peacekeeping missions in Eritrea, Ethiopia and the DRC, accumulating 60 months in the mission area as crew member of the Bell 212 aircraft.

Captain Harold B. Grow, USN

Bold Pioneer of Peruvian Aviation

PERLA BACA GÁLVEZ



In 1923, Lieutenant Commander (USN) Harold B. Grow was hired by the Peruvian government to reorganize and develop naval Aviation in Peru. On 21 January 1924, Grow arrived in Peru and was appointed chief of the Navy's Hydroaviation Service. At that time in our country, as in other nations, there was a mainstream that opposed the use of aviation in the Navy because it was considered a dangerous innovation of questionable value. However, the criterion of having a well-organized and equipped naval aviation prevailed.

This took place during the second term of Peru's President, Augusto B. Leguía, who supported this decision and of Grow's appointment as chief. The US officer managed and worked in the construction of workshops, hangars, administrative

offices and accommodations for officers and non-commissioned officers of the Naval Hydroaviation Service in Ancón. Meanwhile, the Peruvian government acquired three Boeing NB-1 training seaplanes with 200 HP Wright engines, the same ones used at the US Naval Aviation School. The construction of the aircraft was supervised by US Navy technical personnel.

Who was Captain (USN) Harold B. Grow?

Harold B Grow was a US naval officer born on 5 July 1881, in Greenville, Michigan. His parents were John D. Grow and Evelyn Potter and studied at the Annapolis Naval Academy between 1908-1912. Afterwards he was assigned to the battleship “Utah”, where he spent two years training in radio communications and artillery.

During WWI (1914-1918), Grow oversaw the radiotelegraph station in Sayville, Long Island. He was later assigned to the cruiser *Des Moines* in the Mediterranean Sea. In 1918, he joined Naval Aviation in Hampton Roads, Virginia, where he flew seaplanes. Between 1920-23, he served in various combat squadrons and worked in the Projects Division of the US Naval Aeronautics Office.

Peru and the US Sign Service Lease Agreement

On 20 December 1923, Peru and the US signed an agreement for Lieutenant Commander (USN) Harold B. Grow to work in Peru. The agreement was signed at the Peruvian embassy in the United States by the Peruvian Charge d’Affaires “ad interim”, Alfredo Gonzáles Prada and Lieutenant Commander (USN) Harold B. Grow, of the *Active List* of the US Navy.

The “ad referendum” contract established the following:

1. Lieutenant Commander Grow will fulfill the duties and obligations of Lieutenant Commander; he would submit to and comply with the orders he receives from the President of the Republic of Peru, the Minister of the Navy, the members of the US Naval Mission in Peru, and the officers of the Peruvian Navy superior to him in rank, according to the laws and discipline of the Peruvian Navy.
2. Lieutenant Commander Grow will have under his authority, chiefs and officers from the Peruvian Navy, with grade and rank equal to or lower than his.
3. Lieutenant Commander Grow’s annual salary will be \$8,000 dollars that the Peruvian government will pay in advanced, on a quarterly basis, beginning 27 December 1923. The contract was for two years.

4. The Peruvian government will pay Lieutenant Commander Grow the sum of \$2,666.67 dollars to cover travel expenses for his family from Washington D.C to Callao. This amount will cover the cost of transportation of household goods as well as settling in Peru. This is done in accordance with the laws of the diplomatic and consular service in force in Peru.
5. Peru may renew the contract for another two years. In this case, Lieutenant Commander Grow can request a three-month permission to visit the US or any other place he chooses with the consent of the Peruvian Navy.
6. Upon his return he will be paid the same sum he received when transferred to Peru, i.e., \$2,666.67 dollars.

Washington, 20 December 20 1923

Accomplishments During His Assignment in Peru

Lieutenant Commander Grow arrives in Peru and reorganizes the Navy 's Hydroaviation Service, managing the construction of modern buildings, workshops, and hangars. He drew up a new regulation for the Naval Aviation School and contributed decisively to the organization of the Peruvian Aviation Corps (today the Peruvian Air Force [FAP per its acronym in Spanish]). He worked on the unification of existing naval aviation, military aviation, and civil aviation to create a single air military organization. He drew initial routes between the coast and the mountains. After tiring and complicated actions, he established the following air routes:

- Lima- San Ramón- Masisea- Iquitos
- Lima- Trujillo- Cajamarca- Chachapoyas- Moyobamba- Iquitos

Lieutenant Commander Grow laid the foundations for the development of national aeronautics in both the military and commercial fields.

By the end of 1928, the Peruvian government appointed him as First Inspector General of Aviation. This was at the request of the Minister of Aeronautics, General Peruvian Aviation Corp (CAP per its acronym in Spanish), José Villanueva, when Captain (USN) Harold Grow, was invited to Peru in 1950 as an official guest of the Peruvian Aeronautical Corps (today's FAP).

He Developed a New Regulation for the Peruvian Naval Aviation School

Grow also develops new regulation for the Peruvian Naval Aviation School, modifying procedures to improve its efficiency and safety. Until then, what prevailed in the training of students was the spirit of adventure and verifying that the plane was a safe means of transportation, as stated by Colonel (FAP) Carlos de la

Jara in his book “History of Peruvian Aeronautics.” In contrast, the doctrinal concept that he sought to impose on the training of Peruvian naval aviators was to establish the importance and need of this new branch of service for the Navy. On 17 November 17 1924, the Ministry of the Navy approved this regulation.

As the new head of the Ancón Hydroaviation Service and the Naval Aviation School, Captain Grow aimed for students to understand the importance of aviation as a decisive factor in future naval operations. Aircraft were to serve as tactical support, carrying out exploration, bombing, combat, and other missions, as per lessons learned during World War I. With this new regulation, the learning methods followed at the Pensacola Naval Aviation School in the United States were put into practice and were adapted to the needs of the Peruvian Navy. Until then, neither the Maranga Military Aviation School, the Bellavista Civil Aviation School, nor the initial Ancón Hydroaviation School (1921-1923) had followed such a complete and structured theoretical and practical instruction plan.

The first students appointed after this reorganization were Midshipmen Leonardo Alvaríño Herr, Carlos de la Jara Loret de Mola, and Luis Felipe Sologuren Gómez. Their flight instructor was Second Lieutenant Lloyd R. Moore, a professional pilot. Training began on 26 January 1925, using Boeing NB-1 seaplanes. Later, former founding officers of the service who had since been assigned to various Navy ships, returned.

To provide this training, five Curtiss HS-2L “flying boats”, that had just arrived, were assembled. US pilot-mechanic Lloyd Moore, former head of flight instruction at the Bellavista School of Civil Aviation, and aviation mechanic Walter Jagielski, also from the US, were hired. With the support of the Peruvian technical staff of the Ancón Hydroaviation Station, both began the task of assembling these aircraft, and four Douglas DT-2s, eight Keystone K-55 Pronto and three Vought UO-1s were additionally purchased.

Naval Aviation Inaugurates New Facilities

On 25 August 25 1925, the new facilities of the Ancón Hydroaviation Service were inaugurated under the presence of President Augusto B. Leguía. As head of the service, Captain Grow gave a speech, highlighting: “The energy, patriotism, loyalty, sacrifice and small budget with which officers, officers of the sea and sailors have worked in these new installations. We have been architects, engineers, contractors, and operators. All have contributed the maximum of their knowledge and work. Now we need machines and pilots to fly. We need to develop and expand this new force as part of the national defense system,” he remarked.

President Leguía, after raising the Peruvian flag in the rebuilt school, stated “Peru never encouraged the thought of building its greatness on conquest... We

are a peaceful democracy... But it is an obligation not to become careless when you have the experience of a tragic past, when one has enormous wealth that must be freed from greediness and when we hear the bugle of war on our borders announcing new conquests with its procession of ruins and massacres..." He also added: "My wish is that the austere sailor who succumbed gloriously in Angamos (Admiral Miguel Grau), always strengthens in the spirit of the naval aviators, the sublime religion of the country."

By the end of 1926, naval aviation had nine trained pilots, which allowed the school to have personnel for its training tasks and the Hydroaviation Service, and to have the necessary pilots to undertake the great task of extending its horizon to the remote regions of eastern Peru (jungle) which at that time lacked fast and regular means of communication.

Between July and August 1925, Grow wrote in the "Revista de la Marina" (Navy Magazine) an article entitled: "Aviation is the Navy's New Weapon". In it he defines the doctrinal concept upon which the national aviation began to develop in Peru. In said article, Grow wrote:

Aviation is the weapon that must exist in times of peace because its effective use in times of war requires a great deal of preparation and experience on the part of the personnel. That experience cannot be acquired in less than a year of training. Aviation is a weapon exceptionally applicable to the defense of this country. It is the only branch that, if managed with success, can, in peacetime, provide a commercial service, thus becoming a source of income for the national treasury while the pilots and technical personnel would remain highly efficient and trained.

Grow also studied the types of aircraft required for the various missions, jobs, and objectives of this new branch: exploration, bombing, combat (protection against enemy aircraft). and communications.

At the same time, the Minister of the Navy, Dr. Celestino Manchego Muñoz, sought to prepare in peacetime the best air organization for war: "*Professional capability is not improvised, it is the result of a long process of preparation. That is why it is necessary to pay special attention to teaching and practicing.*"

On 27 April 1925, for the first time, the Navy assigned commercial missions to its aviation. This marks the beginning of exploratory flights and the establishment of the air route to the *Montaña*.

Establishing the Air Route to the Montaña

At that time, the Naval Hydroaviation Service covered the coast with an air service without a fixed itinerary. It offered transportation of passengers and cargo for whoever paid for it; this allowed an income to the treasury with which aircraft and spare

parts were acquired. Additionally, this commercial flight service along the three thousand kilometers of Peruvian coast gave naval pilots prestige and experience.

However, national demand was latent, and it became necessary to create an air route to the jungle, since Peru is a country in which over 60 percent of its territory is Amazon rainforest. Therefore, the government sought to unite Lima, the capital of Peru, with the isolated and disconnected populations of the Amazon.

In October 1926, according to a government resolution, Captain Harold Grow, and Lieutenant Leonardo Alvariño began a land and river exploration trip to Iquitos, the main city in the Peruvian jungle. They were to study the terrain and everything that was required for the establishment of a regular Lima-Iquitos air route.

They traveled by land from Lima to San Ramón - Puerto Bermúdez and from there by river to Iquitos, stopping at Puerto Victoria, Masisea, Contamana, Requena, and houses and river ports along the Ucayali River.

On this trip, it was assessed that “land” planes were to be used to fly from Ancón (Lima) to San Ramón and from there to Masisea, (a riverside town near Pucallpa), with eventual stopovers in Puerto Bermúdez and Puerto Victoria. From Masisea, they would continue by seaplane to Iquitos, the capital of the department of Loreto, with occasional stops in Contamana and Requena. In Iquitos, a central base would be established for the entire jungle.

On 5 November 1926, after a tiring and complex journey by land and river, they reached Iquitos. They returned to Lima in January 1927.

After the trip, the Peruvian government acquired the necessary flying equipment to begin the aerial conquest of our Amazonian territory. Four North American-made 200HP Wright engine Keystone aircraft were purchased, which arrived by boat to Iquitos. The arrival of The Marconi Wireless Telegraph Company was authorized for the printing, distribution, and sale of stamps for the air postal service between Lima and Iquitos.

The First Lima- San Ramón Flight

On 20 September 1926, the Ministry of the Navy created the Naval Hydroaviation Service in the eastern region, organizing its functions under two criteria: Military and commercial. On 26 October 1927, Captain Harold Grow and First Lieutenant. Leonardo Alvariño Herr began the first Lima-San Ramón flight in two Keystone 1-R-5 and 1-R-6 planes. They departed from the Base of Ancón, crossed the Andes Mountains through the high peaks of Mount Meigs, more than 21,000 feet high, and then descended to the edge of the mountain and landed in San Ramón, Chanchamayo, Junín region, in the central zone of Peru.

Alvariño, a native of the area, arrived at 12:20 pm, after a two-hour and 40-minute flight. He communicates to his superiors of his arrival with a laconic: *Order*

accomplished. Meanwhile, the fate of Captain Grow, who did not appear in the skies of San Ramón, was not known.

An hour and 15 minutes later, news was received that he had been forced to land in Huancayo, (mountain range) near San Ramón (edge of the jungle). He arrived in San Ramón at 4:15 a.m., successfully completing one of the most difficult air crossings of that time.

This is how the Ancón Hydroaviation Service and the arduous and daring task of uniting our jungle with the rest of the country began. It was a task of immense national significance: A fast, secure, and permanent link between our coast, mountains, and jungle.

While those two planes arrived in San Ramón to cover the San Ramón –Masisea route, four planes of the same type were assembled in Iquitos to cover the Iquitos-Masisea leg.

There were test flights over the *green inferno* (jungle) above the route of the rivers. Grow and Alvariño carried out intense reconnaissance flights over the Chanchamayo area, crossing the routes of the Perené, Pichis, Pachitea and Ucayali rivers. Thus, they explored the first leg of the air route to the *Montaña*, using land planes to land on runways full of mud and weeds.

Regarding this leg, Grow writes, in the “Revista de la Marina”, an article titled “Aerial Exploration over the Montaña of Peru”, which supports the historical account and value of these intrepid pilots, pioneers of Peruvian aviation.

Inauguration of the Air Postal Service to the Montaña

On 3 January 1928, the other section of the route was crossed, in which Captain Grow and First Lieutenant Gustavo Cornejo Portugal, head of the *Montaña* Air Force, using seaplanes, flew for six hours, for the first time from Iquitos to Masisea. They made refueling stops at the river ports of Orellana and Contamana (jungle region).

The exploration of this leg was of great importance due to the data that the pilots obtained about the climate, the rivers, and the possibilities for water landing in the vicinity of the populated centers of Nauta, Requena, Dos de Mayo, Orellana, Contamana, and Pucallpa.

The main significance of this flight is that postal air begins between Iquitos-San Ramón-Lima. When Grow and Cornejo arrive in Masisea, they meet Alvariño who was arriving from San Ramón. In Masisea they exchange suitcases of correspondence, and the next day they return to their bases of origin, creating the first Lima-Iquitos postal air service.

To achieve all of this, they had to face and overcome various difficulties of all kinds, to include inadequate (if not non-existent) basic services, lack of resources,

surprising and dangerous weather variations, no meteorological information, and the harsh nature of the jungle, which included hard biting mosquitoes, myriad of insects, winds, and torrential rains.

However, the pilots weathered the difficulties and worked courageously hard, selflessly, and silently to get these air services going. At that time, traveling this route by land, crossing trails and rivers, lasted 45 days. This revolutionary air service would do it in just three days.

Carleton, Estremadoyro, Griva, Lecca and Barrera were the pioneering technicians who were part of the team that contributed to forging this difficult air route.



Figure. Captain Harold B. Grow, USN

Source: Author

Grow is Appointed First Inspector General of Peruvian Aviation

On 9 July 1928, the government of President Augusto B. Leguía appointed Captain Harold Grow, as First Inspector General of Aviation, due to his important service, professional quality, and exceptional ability to organize national aviation.

This new body marked the unification of military, naval, commercial, and civilian aviation. Thus, unifying the methods, training, organization, and standardization of all these organizations to create a single aviation corps as an armed institution.

At the Hydroaviation School in Ancón, Grow is replaced by Captain (USN) Ben Harrison Wyatt, a member of the US Mission in Peru, and on 20 May 1929, CAP was created.

Grow then began a series of trips to areas where planes had never flown, to start regular air transport service to different cities in Peru. He travels in his Vought Corsair to Pacasmayo (northern coast) - Cajamarca (northern highlands) - Chachapoyas (northern jungle).

On 22 August 1930, General EP Luis M. Sánchez Cerro rises in Arequipa (southern highlands) against President Augusto B. Leguía. Grow is sent to command a squadron of Corsairs to the conflict zone. He decides to land in Camaná, (Arequipa province) where he is arrested by the forces opposed to the government. Three days later, President Leguía is arrested.

The new government terminates Captain Grow's contract and he returns to the US after working intensively for seven years in Peru. In 1942, Grow returned to active duty in the US Navy, serving various missions during World War II until his retirement in 1947.

Harold Grow Returns to Peru After Twenty Years

After 20 years, Captain (USN) Harold Grow returns to Peru as an illustrious guest of the Peruvian Aeronautical Corps (FAP). The institution wanted to thank him and pay tribute for his invaluable work.

Grow arrived in Lima on 19 June 1950, at Limatambo Airport (currently headquarters of the Ministry of the Interior). He was greeted by the Minister of Aeronautics, General FAP José Villanueva and various authorities.

In the following days, Grow, with little time to rest, attended ceremonies in his honor. At the hotel he received a visit from old friends, Lima personalities, and meets with the non-commissioned officers who worked under his command.

He visited the base at Ancón and walked through the resort admiring its beauty and progress, with neighbors and old fishermen who knew him came to greet him—He reminisced the old days with pleasure. At the base, the Minister of Aeronautics gave a banquet in his honor and presented him with a photograph of the then President Augusto B. Legía and Captain Grow. He was entertained with a soccer match and a music band and spent the day with officers and non-commissioned officers who worked with him. Captain Grow was happy and grateful—He reiterated his love for Peru and expressed the joy he felt at having returned to our country after 20 years.

He then visited the relatives of Lt Cdr Leonardo Alvaríño Herr, with whom he opened the Lima-San Ramón-Masisea route. He also visited First Lieutenant Gustavo Cornejo Portugal's relatives, with whom he made the Iquitos-Masisea flight. Both pilots, pioneers of Peruvian aviation, had died on various flights in our Amazon.

He also visited various aeronautical facilities. At the Officer School (EOFAP) he was accompanied by Lloyd R. Moore, who was a flight instructor during his

tenure at the School of Hydroaviation. Moore stayed to live in Peru and held a senior position in the Panagra Aviation Company.

During the lunch that the Officer School gave Grow, the Minister of Aeronautics, General José Villanueva, handed him a silver plate with a map of Peru with the air routes he had created, and the following inscription engraved in gold:

“The Peruvian Air Force, to Captain (USN) Harold B. Grow - 1950”:

- Lima-San Ramón-Masisea- Iquitos
- Lima-Trujillo-Cajamarca-Chachapoyas-Moyobamba-Iquitos

Grow, incredibly grateful, expressed his admiration for the progress achieved in our military and national aviation. He recalled the hardships he experienced on his travels to distant parts of our territory and highlighted how progress had been made by using flight instruments.

The memories of my stay in Peru are not the buildings nor specific projects in which I worked, but rather the spirit of the aviators, the faith in their destinations, the spirit with which they carried out orders, without measuring obstacles, without fear of risks, at a time when you had to wait days to know if they had reached their destination or not.

After the luncheon, Grow greeted Cadet Gustavo Cornejo Menacho, son of First Lieutenant Gustavo Cornejo, who was the first chief of the *Montaña* Airline and with whom he flew the Iquitos-Masisea route. Grow praised the cadet’s father, noting that his memory honored the Peruvian Aeronautical Corps, whose service he offered his life.

Later, at a luncheon that the Aeroclub of Peru offered him, Grow, deeply moved by the hospitality received and warm expressions of appreciation, said: “I am an American by birth, but Peruvian at heart.”

On Saturday evening, 24 June 1950, Captain (USN) Harold Grow gave a reception in appreciation at the Country Club hotel in Lima, thus ending his visit to Peru. Before leaving for his homeland, he delivered a beautiful farewell note to the local press that read:

Upon my farewell, I want to express my sincere gratitude, for the hospitality and expressions of affection that I have received during my short visit to Lima, as a guest of the Peruvian Aeronautical Corps, especially, from the General of Aeronautics Don José Villanueva Pinillos, Minister of Aeronautics.

The countless phone calls, visits and telegrams received from so many friends has been a demonstration of affection that warmed my heart and that I will never forget. For those whom I have not been able to see or whose visits I have not been able to reciprocate, I beg your forgiveness. I have been completely surprised by the magnificent progress that I have seen in Lima and especially in the Peru-

Baca

vian Aeronautical Corps. This visit has been a wonderful experience that fills me with happiness, for which I will be eternally grateful and will never forget.

Thank you to all of you and hope I will see you soon.

Captain (USN) Harold B Grow

Harold B. Grow died on 3 March 1981. Captain (USN) Harold Grow, gifted with talented a vision for the future, envisioned the development of the Peruvian Aeronautical Corp (today's FAP), something that seemed like an illusion at the time.

Today, the FAP works in support of defense and national development, with a vocation for service, professional excellence, and personal integrity, remembering the values of those pioneers and paradigms that forged our institutional identity.

Bibliography

Aeronautical History of Peru. Author: Colonel FAP Carlos A. de la Jara.

50th Anniversary –Peruvian Air Force Officer School.

“Aviation” magazines of the FAP.

www.defensa.com.centenario-aviacion-naval-peru

www.marina.pe



Perla Baca Gálvez

Professional journalist, graduate of the Catholic University of Peru. She has more than forty years of experience. She has worked as political editor for the newspaper “El Comercio”. Ms. Galvez has been press secretary to five presidents, two primer ministers, a minister of Education, the mayor of Lima, the Commander of the Peruvian Air Force, and the Joint Commander of the Armed Forces. She is an honorary member of Peruvian Institute of Aerospace Studies (IEHAP) and has attended training courses and seminars at the University of Lima. She has also attended seminars at the American Studies Center and School of Costa Rica, the Peruvian Ministry of Foreign Affairs, the Institute of Art and Design (IPAD), and courses and seminars offered by the Information Directorate and de Operations Command of the Peruvian Air Force, among others. She was press director during a presidential inauguration, presidential meetings, national meetings with mayors, and introducing the Peruvian delegate at the United Nations. At the present time she works at the Information and Aerospace Interests Directorate of Peru (DINIA) and edits the journal “Aviación” of the Peruvian Air Force.

See
what's
new at



GOOD OUTFIT

The 803rd Engineer Battalion
and the Defense of the Philippines, 1941-1942



AUP

AIR UNIVERSITY PRESS

<https://www.airuniversity.af.edu/AUPress/>

<https://www.facebook.com/AirUnivPress/>

<https://twitter.com/aupress/>

