

Congreso Internacional de  
**SEGURIDAD  
INTEGRAL**

Escuela de Postgrados de la Fuerza Aérea Colombiana



**Desafíos en seguridad  
para América Latina,  
gestión de riesgos y  
amenazas emergentes**

[www.epfac.edu.co](http://www.epfac.edu.co)

**E-ISSN 2590-602X**

**Periodicidad anual**

**Sitio web**

<https://www.epfac.edu.co/memorias-0>

**Mayores informes**

Cra. 11 No. 102-50 Edificio ESDEGUE, Escuadrón de Investigaciones.

Oficina 411. Bogotá D.C., Colombia. A.A.110111

Teléfonos (057-1) 637 8927 – 6206518 Ext. 1700, 1719, 1722.

Correo electrónico: [cienciaypoderaereo@gmail.com](mailto:cienciaypoderaereo@gmail.com)

Está permitida la reproducción total o parcial de los escritos aquí contenidos para uso personal o con fines académicos e investigativos, siempre y cuando se haga la respectiva cita o referencia al artículo o a la ponencia, autor(es), y a la publicación de las Memorias del Congreso Internacional “Desafíos en Seguridad para América Latina, gestión de riesgos y amenazas emergentes”, organizado por la Escuela de Postgrados de la Fuerza Aérea Colombiana. Bogotá, Colombia (Suramérica). En caso de querer reproducir esta obra para otros fines, en cualquiera de sus formatos, deberá contar con el permiso escrito de la entidad editora.

Copyright (c) 2018. Escuela de Postgrados de la Fuerza Aérea Colombiana.



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons  
Reconocimiento 4.0 Internacional.

**Escuela de Postgrados de la  
Fuerza Aérea Colombiana**

**Director**

Coronel Javier Neira Peraza

**Subdirector General**

Coronel Miguel Enrique  
Restrepo Cabrera

**Comandante Grupo  
Académico**

Coronel Martín Fernando  
Zorrilla Martínez

**Comandante Escuadrón de  
Educación Superior**

Teniente Coronel Juan Carlos  
Hernández Deckers

**Director de Programa  
Maestría en Dirección y  
Gestión de la Seguridad  
Integral**

Teniente Coronel Alejandro  
Ortiz Ríos

**Coordinador de Programa  
Maestría en Dirección y  
Gestión de la Seguridad  
Integral**

Capitán Yuber Rico Venegas

**Comandante Escuadrón de  
Investigación y Director de  
Publicaciones**

Teniente Coronel Wilson  
Jaramillo García

**Coordinadora Editorial**

María Carolina Suárez Sandoval  
-----

**Memorias**

**Congreso Internacional  
“Desafíos en Seguridad para  
América Latina, gestión de  
riesgos y amenazas  
emergentes”**

**Compiladores**

TC. Alejandro Ortiz Ríos  
Dr. David E. López Cortes,  
M.Sc.

PS. Juan Pablo Trujillo Charry  
Pasante Programa MADGSI  
-----

**Equipo técnico**

**Diseño de piezas  
publicitarias**

Escuela de Postgrados Fuerza  
Aérea Colombiana

**Comité Científico**

**Director del proyecto**

TC. Alejandro Ortiz Ríos  
Dr. David E. López Cortes, M.  
Sc.

Dra. Alejandro Cerón Rincón

Dr. Aristides Contreras  
Fernández

Dr. Juan Carlos Trujillo  
Mahecha

**Autores**

Christian Krüger Sarmiento

Alejandro Ortiz Ríos

Alejandra Cerón Rincón

Juan Lozano Ramírez

Henry Cancelado Franco

José Alfredo Reyes Ortega

Fernando Murillo Orrego

Andrés Camilo Guerrero  
Sánchez

Néstor Alfonso Rosanía Miño

Arlene Tickner

Miller Alexis Romero C.

Aristides Contreras Fernández

**Información técnica**

Fecha del Congreso:

abril 10 y 11 del 2018

Bogotá, D.C.

Colombia (Suramérica)

© Escuela de Postgrados de la

Fuerza Aérea Colombiana,

**E-ISSN 2590-602X**

**Congreso Internacional**  
**“Desafíos en Seguridad para América Latina, gestión de riesgos y amenazas emergentes”**

**Fecha**

10 y 11 de abril de 2018

**Lugar**

Auditorio San Francisco de Asís, Universidad de San Buenaventura, sede Bogotá, Colombia

**Grupo Objetivo**

Comunidad del gremio de la seguridad y gestión de riesgos, agregados militares acreditados en Colombia, personal de la Fuerza Pública en actividad o en uso de buen retiro, ejecutivos y representantes de diferentes empresas del sector privado e instituciones del sector público, actores sociales y estudiantes de carreras afines o con proyección en la seguridad.

**Objetivos**

- Presentar a los participantes avances, conocimientos, estándares y técnicas aplicadas a la seguridad, que permitan enfrentar los desafíos en cuanto a las nuevas amenazas y modus operandi de organizaciones al margen de la ley que afectan el normal desarrollo de la sociedad.
- Proponer a los participantes la reflexión y el análisis objetivo en torno a la gestión en seguridad, vista desde una perspectiva global e integral, para la construcción de herramientas orientadas a la gestión de riesgo y de política pública en el campo militar, gubernamental y empresarial.
- Generar una red de conocimiento interdisciplinar que permita profundizar en la investigación en seguridad integral que una al sector público, la empresa privada, los actores sociales y la academia, alrededor del debate, la formulación de políticas públicas y el desarrollo normativo en seguridad.

**Conferencias**

- Migración irregular, un asunto de carácter regional – Dr. Christian Kruger Sarmiento
- La importancia de la articulación entre el Estado. La empresa y la academia en el ámbito de la seguridad – Teniente Coronel Alejandro Ortiz Rios – Dra. Alejandra Cerón Rincón
- La seguridad y defensa en Colombia en el marco del postconflicto - Dr. Juan Lozano Ramírez

- La seguridad dentro del sistema internacional contemporáneo – Dr. Henry Cancelado Franco
- Organización del Centro Nacional de Recuperación de Personal CNRP – Coronel Rodrigo Ramón Zapata Romero
- Seguridad en la cadena de suministro acorde a la norma ISO-28000 y su relación con el operador económico autorizado, experiencia México – Licenciado. Eduardo Hernández
- Proceso de paz y justicia restaurativa, éxodo al cambio – Dr. Juan Carlos Trujillo Mahecha
- La Secretaría de la Defensa Nacional de México, en el Sistema Nacional de Protección Civil – General de Brigada José Alfredo Reyes Ortega
- Evaluación de riesgos y atención de desastres, caso Mocoa – Dr. Carlos Iván Márquez Pérez
- Lucha contra el secuestro y la extorsión – Brigadier General Fernando Murillo Orrego
- Soluciones ante los retos y las amenazas de la ciberdelincuencia en Latinoamérica – Ing. Andrés Camilo Guerrero Sánchez
- El manejo de las relaciones internacionales entre Colombia y la Región – Néstor Alfonso Rosanía Miño
- La seguridad en Colombia y su política exterior - Dra. Arlene Tickner
- Panel de expertos - Desafíos en la gestión de riesgos en seguridad para américa latina – Moderador Dr. Carlos E. Álvarez Calderón – Participantes – Ing. Miller Alexis Romero C. – Dr. Aristides Contreras Fernández – Dr. Luis Alfonso Ceballos – Teniente Coronel Alejandro Ortiz Ríos – Lic. Eduardo Hernández Ruiz

**Coautor:** Teniente Coronel Alejandro Ortiz Rios, director del Programa de Maestría en Dirección y Gestión de la Seguridad Integral de la Escuela de Postgrados Fuerza Aérea Colombiana. Administrador Aeronáutico, especialista en Seguridad y defensa Nacionales, oficial diplomado en Estado Mayor, coach certificado por la Universidad Iberoamericana de Liderazgo de los Estados Unidos, Magister en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra y Diplomado en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Universidad Militar Nueva Granada.

**Coautor:** David E López Cortes, docente de la Maestría en Dirección y Gestión de la Seguridad Integral Escuela de Postgrados Fuerza Aérea Colombiana. Abogado, especialista en Derecho Público y Magister en Derecho Administrativo de la Universidad Militar Nueva Granada, candidato a Doctor en educación de la Universidad Santo Tomás. Bogotá, Colombia.



## TABLA DE CONTENIDO

Presentación.....	7
<b>CAPÍTULO 1.....</b>	<b>9</b>
Evolución del GAULA de la Policía Nacional.....	10
El día que todos aprendimos de ciberseguridad .....	15
Procesos de paz y justicia restaurativa, éxodo al cambio.....	18
La seguridad y defensa en Colombia en el marco del posconflicto.....	30
La Secretaría de la Defensa Nacional de México en el Sistema Nacional de Protección Civil.....	36
Evolución de la gestión del riesgo operacional en Latinoamérica .....	52
Seguridad y política exterior en Colombia .....	54
El triángulo de Sábato y la seguridad integral en el contexto de la gobernanza global.....	59
Desafíos en la Gestión de Riesgos en Seguridad para América Latina .....	65
.....	<b>76</b>
<b>CAPÍTULO 2 – PONENCIAS .....</b>	<b>76</b>
El destino de las naciones: seguridad mundial y crisis continua.....	77
Migración irregular, un asunto de carácter regional.....	84
El narcotráfico y su manejo desde las relaciones de Colombia con la región.....	95
<b>Momentos.....</b>	<b>101</b>



## *Presentación*

### **Memorias Congreso Internacional de Seguridad Integral**

“Desafíos en seguridad para América Latina, gestión de riesgos y amenazas emergentes”



Una actividad académica de vital importancia para el programa de Maestría en Dirección y Gestión de la Seguridad Integral (MADGSI) de la Escuela de Postgrados de la Fuerza Aérea Colombiana, fue la realización del segundo evento académico del programa denominado Congreso Internacional de Seguridad integral “Desafíos en seguridad para América Latina, gestión de riesgos y amenazas emergentes” que se realizó los días 10 y 11 de abril de 2018, en el auditorio San Francisco de Asís de la Universidad de San Buenaventura, sede Bogotá; este Congreso Internacional de Seguridad, como ya es costumbre, se enmarcó en el marco de la celebración de los 91 años de la especialidad de Seguridad y Defensa de Bases Aéreas.



Dentro de los objetivos a cubrir dentro del evento se tuvo, entre otros, presentar a los participantes avances, conocimientos, estándares y técnicas aplicadas a la seguridad, que permitan enfrentar los desafíos en cuanto a las nuevas amenazas y modus operandi de organizaciones al margen de la ley que afectan el normal desarrollo de la sociedad.

Proponer a los participantes la reflexión y el análisis objetivo en torno a la gestión en seguridad, vista desde una perspectiva global e integral, para la construcción de herramientas orientadas a la gestión de riesgo y de política pública en el campo militar, gubernamental y empresarial.

Por último, generar una red de conocimiento interdisciplinar que permita profundizar en la investigación en seguridad integral que una al sector público, la empresa privada, los actores sociales y la academia, alrededor del debate, la formulación de políticas públicas y el desarrollo normativo en seguridad.

Dentro del público que tuvo por objeto este Congreso se encuentran la comunidad del gremio de la seguridad y gestión de riesgos, agregados militares acreditados en Colombia, personal de la Fuerza Pública en actividad o en uso de buen retiro, ejecutivos y representantes de diferentes empresas del sector privado e instituciones del sector público, actores sociales y estudiantes de carreras afines o con proyección en la seguridad.

En el desarrollo de este evento participaron quince conferencistas y cuatro panelistas de diferentes instituciones del sector académico, público y privado, dentro de las que se cuentan, la Universidad Sergio Arboleda, la Fuerza Aérea Colombiana, la Policía Nacional de Colombia, la

Universidad del Rosario, la Universidad de San Buenaventura , la Escuela Superior de Guerra, la Agregaduría Militar de los Estados Unidos Mexicanos en Colombia, la Unidad administrativa Especial de Migración Colombia, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, ESET Latinoamérica, el Centro Nacional de Estudios en Seguridad y Paz, la Escuela Nacional de Inteligencia, el Centro Nacional de Recuperación d Personal CNRP, el Consejo de Seguridad en la Cadena de Suministros de México y la Maestría en Dirección y Gestión de la Seguridad Integral (MADGSI).

Ver materializado en este documento académico gran parte de los esfuerzos que desde el programa MADGSI se están realizando para posicionar esta maestría como un referente regional en temas relacionados con seguridad integral, nos llena de mucha más energía para seguir trabajando en pro de la articulación entre la empresa, el Estado y la academia, objetivo que nos trazamos desde el principio para generar desde el conocimiento la proyección social necesaria, con el fin de aportar al estudio de los fenómenos de la criminalidad, su modo de actuar y las tendencias que la delincuencia toma con el fin de contrarrestar el efecto contundente y decidido de la sociedad para minimizar los riesgos sobre estos grupos de delincuencia.

Son cada vez más las personas, instituciones y empresas que quieren conocer sobre las actividades académicas llevadas por el programa, para poder asistir, intercambiar conocimientos, aportar desde su experiencia y generar cada vez más, una comunidad con un objetivo común en torno a la seguridad, un gremio que, con el aporte de todos, seguirá organizándose y beneficiando a todos los actores interesados en los tópicos de seguridad local, nacional, regional y global. Por último, quiero darle las gracias a Dios y a todas las personas, empresas, universidades, entidades e instituciones que unimos esfuerzos para llevar a feliz término este evento académico de gran importancia para el sector de la seguridad, en el 2019 nos veremos en la tercera versión de nuestro Congreso Internacional de Seguridad Integral, los esperamos.

**Teniente Coronel ALEJANDRO ORTIZ RIOS**

Director Programa de Maestría en Dirección y gestión de la Seguridad Integral

# CAPÍTULO 1



## *Evolución del GAULA de la Policía Nacional*

Fernando Murillo Orrego<sup>1</sup>

La Dirección Antisecuestro y Antiextorsión de la Policía Nacional tiene como misión contribuir en la formulación de políticas de gobierno, desarrollando acciones integrales y efectivas para prevenir, investigar y reducir los delitos de lesa humanidad que atentan contra la libertad personal, asegurando

que los habitantes de Colombia convivan en paz. El secuestro es una empresa criminal que no solo les deja beneficios económicos a los grupos al margen de la ley que la utilizan, sino que también golpea y atemoriza todo el entorno familiar y social de quienes sufren en carne propia el cautiverio.

Ahora bien, en la normatividad colombiana, la Ley 599 de 2000 (Código Penal), frente al secuestro y los tipos de secuestro señala:

**Artículo 168. Secuestro simple.** [Modificado por el artículo 1.º de la Ley 733 de 2002 y sus penas aumentadas por el artículo 14 de la Ley 890 de 2004]. El que con propósitos distintos a los previstos en el artículo siguiente, arrebate, sustraiga, retenga u oculte a una persona, incurrirá en prisión de ciento noventa y dos (192) a trescientos sesenta (360) meses y multa de ochocientos (800) a mil quinientos (1500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

**Artículo 169. Secuestro extorsivo.** [Modificado por el artículo 1.º de la Ley 1200 de 2008]. El que arrebate, sustraiga, retenga u oculte a una persona, con el propósito de exigir por su libertad un provecho o cualquier utilidad, o para que se haga u omita algo, o con fines publicitarios o de carácter político, incurrirá en prisión de trescientos veinte (320) a quinientos cuatro (504) meses y multa de dos mil seiscientos sesenta y seis punto sesenta y seis (2666.66) a seis mil (6000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Igual pena se aplicará cuando la conducta se realice temporalmente en medio de transporte con el propósito de obtener provecho económico bajo amenaza.

Así mismo, en los últimos años, con la creación de las unidades especiales dedicadas a la lucha contra el secuestro y la extorsión UNASE en 1990, de los Grupos de Acción Unificada por la Libertad Personal (GAULA) en 1995 por medio del Decreto 1723 y el surgimiento en 1998 de la Dirección Antisecuestro y Antiextorsión (DIASE) por medio del Decreto 864, las cifras han tenido una vertiginosa caída en comparación con las presentadas entre finales del siglo pasado y principios de este, cuando los registros indicaban casi 10 casos por día. Aun así, este delito sigue presentándose en el país.

---

<sup>1</sup> Brigadier General de la Policía Nacional. Director GAULA.

## El secuestro

En la historia del secuestro, el primer caso fue registrado en los medios de comunicación el 31 de enero de 1933 y correspondió al rapto de una niña en Cali por delincuentes. Este delito empezó a tener mayor dimensión en los años sesenta, con el surgimiento de las guerrillas de las FARC, el ELN, el EPL y el M-19. El secuestro fue el delito que realmente golpeó las clases medias y fue la forma como el conflicto se trasladó a las ciudades. En la tabla 1 se muestra la génesis del secuestro en Colombia.

**Tabla 1.** Génesis del secuestro en Colombia

<b>Años</b>	<b>Grupo Criminal</b>	<b>Actos Delictivos</b>
1960-1980	FARC ELN EPL	Secuestros en zonas rurales, con fines económicos y políticos.
1981-2002	Nuevos fenómenos de criminalidad. Delincuencia común como otro autor de secuestros.	Narcotráfico Paramilitarismo Extensión a zonas urbanas
2003-2017	Nuevas modalidades del delito. Exigencias moderadas Dinámico. Tiempos cortos.	Secuestro rápido

Fuente: elaboración del autor a partir Ministerio de Defensa Nacional (2016).

Igualmente, en uno de los informes presentados a la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) en mayo pasado, la Fiscalía General de la Nación reportó que, durante el conflicto, la guerrilla de las FARC fue responsable de más 8500 secuestros, por los cuales cobró extorsiones superiores a los 6 billones de pesos. El fiscal general de la nación señaló que las investigaciones por esos casos han dejado 614 condenados.

Según el estudio “El secuestro en Colombia: caracterización y costos económicos” (2004), elaborado por Planeación Nacional, se estima que entre 1996 y 2003 –la época de mayor auge del flagelo– los costos para el país fueron del orden de los 748 211 millones de pesos (a precios de 2003), es decir, 260,1 millones de dólares.

Ahora bien, desde los años noventa, la Policía Nacional inició una lucha intensa contra el secuestro y la extorsión, lo que llevó a la creación de las siguientes unidades especiales.

**Tabla 2.** Creación de unidades especiales

<b>Sigla</b>	<b>Año</b>	<b>Acciones</b>
UNASE	1990	Dedicadas a la lucha contra el secuestro y la extorsión.
GAULA	1995	Creación de los Grupos de Acción Unificada para la Libertad Personal (Decreto 1723)
DIASE	1998	Creación de la Dirección Antisecuestro y Antiextorsión (Decreto 864)

Fuente: elaboración propia

Con la creación de las unidades especiales para combatir el secuestro, se obtuvieron los resultados operacionales que se relacionan a continuación en la tabla 3.

**Tabla 3.** Resultados operacionales

<b>Delito y acciones</b>	<b>Año</b>	<b>Impacto operacional</b>
Secuestro	2000-2018	17 700 casos denunciados
Capturas		12 072
Rescates		2169
Bandas desarticuladas		554
Secuestradores neutralizados	2000: promedio de 10 secuestros por día	111
Millones de pesos en cuantías evitadas	2018: promedio 0,1 secuestro cada 5 días	1168 millones

Fuente: elaboración propia a partir de Pinto Borrego, Altamar Consuegra, Lahuerta Percipiano & Cepeda Zuleta (2004).

De esta manera, el secuestro en Colombia ha disminuido, y para el año 2018 lleva un promedio 1 secuestro cada 5 días. Es importante reconocer que el proceso de paz con las FARC ha sido un factor para esta disminución en el número de secuestros.

### **La extorsión**

La Policía Nacional, ha venido enfrentando arduamente la extorsión, un delito que ha sido utilizado por la guerrilla como una forma de financiar su actuar criminal, pero que también ha sido adoptado por la delincuencia común, como una manera fácil de lucrarse. La extorsión es un delito consistente en obligar a una persona, por medio de la utilización de violencia o intimidación, a realizar u omitir un acto o negocio jurídico con ánimo de provecho y con la intención de producir un perjuicio de carácter patrimonial o sacar algún provecho.

El Código Penal, en su artículo 244, tipifica la extorsión así:

El que constriña a otro a hacer, tolerar u omitir alguna cosa, con el propósito de obtener provecho ilícito o cualquier utilidad ilícita o beneficio ilícito, para sí o para un tercero, incurrirá en prisión de ciento noventa y dos (192) a doscientos ochenta y ocho (288) meses y multa de ochocientos (800) a mil ochocientos (1800) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

La norma en comento busca proteger el patrimonio económico de los ciudadanos, es decir, que cada ciudadano pueda determinarse libremente sin ningún tipo de constreñimiento que lo pueda perturbar.

En la tabla 4 se presenta la evolución del delito de extorsión en Colombia de 1960 a 2017:

**Tabla 4.** Génesis de la extorsión en Colombia

<b>Años</b>	<b>Grupo criminal</b>	<b>Actos delictivos</b>
1960-1980	La extorsión es utilizada como fuente de financiamiento.	Autor principal: subversión Extorsión clásica
1981-2002	Mutación de escenario: de áreas rurales a espacios urbanos.	Exigencias contra comerciantes y empresarios
2003-2017	Nuevas modalidades Carcelaria Menor cuantía	Exigencias a la población en general Autor principal: delincuencia común

Fuente: elaboración propia a partir de Pinto, et. al (2004).

Actualmente, el Gaula de la Policía trabaja en la estrategia “Yo no pago, yo denuncio”, con la que pretende sensibilizar a la ciudadanía para que no caiga en este tipo de engaños y denuncie ante la Policía Nacional. En la tabla 5 se presentan los resultados operacionales obtenidos por la Policía Nacional de Colombia.

**Tabla 5.** Resultados operacionales – Extorsión

<b>Delito y acciones</b>	<b>Año</b>	<b>Impacto operacional</b>
Extorsión	2000-2018	49 660 casos denunciados
Capturas		36 849
Casos resueltos		18 477
Bandas desarticuladas		1443
Millones de pesos en cuantías evitadas	Reducción del 28 % de las denuncias en los últimos ocho (8) años (de 1352 en 2010 a 972 en 2018)	540

Finalmente, la Policía Nacional y sus Grupos de Acción Unificada por la Libertad Personal (GAULA) lograron resultados sin precedentes en el primer trimestre de 2018. En colaboración del Ejército Nacional, los fiscales asignados para enfrentar los delitos contra la libertad personal y los investigadores judiciales del Cuerpo Técnico de Investigación (CTI), se han adelantado operaciones conjuntas e interagenciales que resultaron en el hallazgo y la captura de 287 extorsionistas y 71 secuestradores entre el 1.º de enero y el 19 de abril de 2018, en los 32 departamentos del país.

También, gracias a la denuncia ciudadana, al trabajo interinstitucional y conjunto y a la oportuna reacción de los oficiales del GAULA se impidió el pago de USD 1,3 millones a bandas dedicadas al secuestro y a la extorsión en lo que va de este año [2018]. Estas amenazas y delitos ya no proceden de grandes organizaciones o de estructuras armadas, sino de delincuentes comunes. Así mismo, el delito se redujo en forma ostensible: con respecto al año pasado [2017], bajó en más de un 76 %.

Igualmente, entre 2014 y 2018, las operaciones militares permitieron capturar a 5176 extorsionadores y secuestradores. Las zonas más afectadas donde se presentan los secuestros son Arauca, Chocó, Norte de Santander y Valle del Cauca, en particular en las partes de frontera. Los delitos de extorsión se focalizan en la región central del país: Antioquia, Medellín y Cundinamarca. La creación de los GAULA ha sido un gran logro de la Policía Nacional.

En conclusión, la Policía Nacional ha hecho el mayor esfuerzo en su lucha contra la extorsión y el secuestro en el país en los últimos 20 años. Así mismo, el acuerdo de paz ha servido para que tanto el secuestro como la extorsión hayan descendido en el país; sin embargo, esta actividad delictiva ha sido retomada por la delincuencia común y las nuevas disidencias de las FARC. Pero la Policía Nacional, está atenta para enfrentarlos, combatirlos y proteger a todos los colombianos en su vida, honra y bienes, como lo establece la Constitución de 1991 en su artículo 2.

## Referencias

- Constitución Política de Colombia [Const.]. (1991). 2.a ed. Bogotá: Legis.
- Congreso de Colombia. (24 de julio de 2000). *Código Penal Colombiano* [Ley 599 de 2000]. DO: 44.094.
- Pinto Borrego, M. B., Altamar Consuegra, I. M., Lahuerta Percipiano, Y. & Cepeda Zuleta, L. F. (2004). *El secuestro en Colombia: Caracterización y costos económicos*. En: Archivos de Economía 002549, Departamento Nacional de Planeación. Recuperado de <https://ideas.repec.org/p/col/000118/002549.html>
- Ministerio de Defensa Nacional (2016). COLOMBIA - Estadísticas de Secuestro y Extorsión - 1996 - 2015. Recuperado de [https://formularios.dane.gov.co/Anda\\_4\\_1/index.php/catalog/432/export](https://formularios.dane.gov.co/Anda_4_1/index.php/catalog/432/export)



## *El día que todos aprendimos de ciberseguridad*

**Andrés Camilo Guerrero**

Aún recuerdo el día 12 de mayo de 2017 como uno de los días en los que más preocupaciones en términos de ciberseguridad tuvieron muchas de las empresas para las cuales prestamos nuestros servicios de seguridad, sumadas esto a las preocupaciones de los medios de comunicación y

de empresas de todos los sectores de la industria, y todo durante la realización de uno de los eventos de seguridad más importantes en Colombia llevado a cabo/organizado por la compañía de seguridad ESET y su distribuidor Frontech, para la cual me desempeñé como director de Tecnología y Soporte Técnico para todos los usuarios a nivel nacional.

“Un ataque informático amenaza la seguridad de empresas a nivel mundial” fue el primer titular que empezó a propagarse por todos los medios de comunicación a nivel nacional y fue el detonante para que se activaran todos los protocolos de respuesta a incidentes en cada uno de los aspectos que contempla la seguridad informática y de la información en todas las entidades que se sintieron amenazadas por esta noticia. Fue entonces cuando, desde nuestros laboratorios de investigación, se nos informó respecto a una nueva amenaza llamada “WannaCry”, la cual tuvo un alto impacto en España en una de las compañías de telecomunicaciones de España más reconocidas a nivel mundial, que amenazaba con propagarse de forma masiva, en corto tiempo y con un alto índice de afectación, ya que contaba con características avanzadas en lo que se refiere al *Ransomware*, el cual es una amenaza que aprovecha las vulnerabilidades técnicas y humanas por medio de la ingeniería social y las falencias técnicas de la infraestructura comprometida. Su objetivo es secuestrar la información de sus víctimas haciendo uso de técnicas de cifrado de datos por medio de complejos algoritmos criptográficos que en muchas ocasiones pueden ser descifrados solo si la víctima conoce la respectiva clave, la cual podrá obtener si realiza el pago al ciberdelincuente para que este le pueda devolver el acceso a sus datos.

Este nuevo tipo de ataques cibernéticos dio puerta a una gran cantidad de afirmaciones sobre las nuevas técnicas que estarían desarrollando los delincuentes informáticos para efectuar sus ataques:

Ya no estamos enfrentando a estudiantes de informática, estamos frente a estructuras de crimen organizado. Los ciberdelincuentes ya no buscan bloquear infraestructuras, buscan destruir sus datos. Estamos frente a extorsionistas digitales, si no hay dinero, no hay datos.

Pero ¿cuál es el beneficio económico que esperan los ciberdelincuentes? La respuesta es el *bitcoin*, una moneda virtual cuyo crecimiento durante el año 2017 incentivó a muchos empresarios y usuarios del común a realizar sus inversiones sobre dicha moneda, la cual pasó en un periodo de

tan solo dos años de tener un valor comercial de 10 dólares a llegar a costar alrededor de 18 000 dólares en principios de 2018. Esto generó la ambición de grupos de ciberdelincuentes que vieron una fuente de ingresos muy superior a las obtenidas de forma convencional.

Investigaciones realizadas por el equipo de investigación de ESET Latinoamérica para su reporte de seguridad “ESET Security Report 2018” indican que, a nivel latinoamericano, un 57 % de las empresas tienen sus preocupaciones asociadas a las amenazas de tipo *Ransomware* y todo esto generado por el ataque del 12/05/2018. (ESET, 2018).

Dicho informe presenta los resultados obtenidos luego de la realización de una encuesta a más de 2500 empresas latinoamericanas en 15 países y con una participación de más de 4500 personas entre los que se encuentran administradores de sistemas, gerentes de tecnología, oficiales de seguridad y gerentes de seguridad de la información. Se espera tener un panorama del estado de seguridad de las empresas a nivel regional a partir de los datos obtenidos en la encuesta.

En esta edición, Ecuador fue uno de los países que más incidentes por amenazas de tipo *Ransomware* sufrió durante el 2017 e inicios del 2018, con un 22 % de casos y con tan solo una diferencia de 3 % con Colombia, que obtuvo un 19 % de incidentes relacionados con este tipo de amenazas. En Colombia, esta situación activo las alarmas en todas las entidades que detectaron alguna vulnerabilidad en sus infraestructuras luego de los ataques anunciados por los medios de comunicación, los cuales, en algunas ocasiones, brindaron información errónea sobre lo sucedido y lo que podría suceder, generando con ello un mayor impacto en la comunidad en todo lo relacionado con lo que se anunciaba para toda la información de los usuarios.

Es por esto por lo que desde ESET y Frontech se han desarrollado una serie de actividades las cuales nos han facilitado la forma en la que este tipo de amenazas se deben abordar desde los niveles estratégicos y los niveles técnicos. Estas actividades, como lo son la participación en eventos de reconocimiento internacional—como el Congreso Internacional de Seguridad Integral 2018—, nos ha permitido compartir nuestra experiencia con empresas directamente involucradas en todo lo relacionado con la seguridad nacional, hacer comunidad y compartir en conjunto todos nuestros conocimientos para lograr el objetivo común de brindar seguridad a todos los niveles y a todos los usuarios, ya que actualmente la seguridad se debe contemplar desde un todo, y con esto hacemos referencia a la seguridad física y a la seguridad lógica. Hay que resaltar que la constante evolución de la delincuencia ha llevado a la constante evolución de la seguridad por medio de la integración del factor humano especializado en seguridad y la utilización de medios tecnológicos avanzados.

Pero ¿qué pasa con el usuario que solo enciende su computador e inicia sus labores diarias? Esta es la pregunta que desde los niveles estratégicos y técnicos debemos resolver, pues, lastimosamente, son ellos los principales actores en los incidentes de seguridad asociados al secuestro de datos y propagaciones masivas de códigos maliciosos, esto a causa de dos factores que todos los administradores de seguridad debemos combatir y que son la omisión y el desconocimiento. Para el primer caso, se deberán implementar controles de seguridad basados en *software* para mitigar los riesgos asociados a la falta de cumplimiento de políticas de usuario final. En cuanto segundo caso, la capacitación de usuarios es la clave fundamental para mitigar los incidentes de seguridad, de ahí la creación de eventos como el “ESET Security Day” el cual, año a año, presenta a los usuarios de las empresas a nivel regional los últimos avances en investigación en seguridad y las principales tendencias para el año en curso, todo con el objetivo

de actualizar a todos los empresarios de la región y prepararlos para los retos en ciberseguridad que se esperan cada año. De igual forma, *Welivesecurity* (ESET, 2018) es una iniciativa desarrollada por ESET la cual busca presentar información actualizada para toda la comunidad en general respecto a las últimas investigaciones realizadas por el equipo de investigadores de ESET a nivel mundial y así lograr mitigar un poco los riesgos asociados al desconocimiento sobre la ciberdelincuencia que actualmente está asechando a todos los usuarios digitales.

¿Fue el 12 de mayo un día clave para la generación de conciencia en ciberseguridad? La respuesta es sí, puesto que, lastimosamente, en muchos eventos históricos de la humanidad son las pérdidas las que generan conciencia, y para el caso puntual de este artículo, fue la pérdida de cantidades alarmantes de dinero en todos los sectores de la industria la que ha ayudado a mitigar el impacto del secuestro de datos en muchas organizaciones, aunque la generación de códigos maliciosos por parte de organizaciones delictivas orientadas a la ciberdelincuencia siga en aumento.

Recordemos que, al final, la seguridad es un compromiso de todos.

## Referencias

ESET Latinoamérica. (2018). *We live Security by ESET*. Recuperado de <https://www.welivesecurity.com>



## *Procesos de paz y justicia restaurativa, éxodo al cambio*

Juan Carlos Trujillo<sup>2</sup>

La inminente necesidad de concebir y aplicar el cambio de paradigma frente al conflicto, para entenderlo como un proceso normal, lógico y necesario en las relaciones sociales requiere herramientas efectivas y eficaces para un manejo transformador en el ámbito de la civilización.

Participar en el Congreso Internacional de Seguridad Integral abordando la temática “Desafíos en seguridad para América Latina, gestión de riesgos y amenazas emergentes” exige mirar no solo el entorno, sino parte de una historia que ha llevado al deterioro no solo de las comunidades y los pueblos, sino incluso de los estados. Surgen entonces dos interrogantes: ¿cuál es el papel de los gobiernos? ¿cuál es el de la familia como núcleo de la sociedad? La respuesta con seguridad es el deterioro del orden público en sus dimensiones de seguridad, tranquilidad, salubridad, ecología y medio ambiente, ornato y moral, asuntos que pueden ser estudiados en:

- Instituciones políticas. Barón de Bielfeld. Traducido por Don Domingo de la Torre y Mollinedo (1767).
- Ciencia del Estado. Juan Enrique Von Justi (1756).
- Compendio de ciencia de la policía. Enrique Fentanes.
- Derecho de policía: ensayo de una teoría general. Miguel Antonio Lleras Pizarro (1943), comentado y actualizado en 2009.
- El Estado policía. Concepción moderna del Estado. Guillermo Neissa Rosas.
- El derecho de policía y su importancia en la sociedad colombiana. Leonel Olivar Bonilla.
- Derecho de policía. Roberto Pineda Castillo.

¡Parecería confirmarse entonces la sentencia de Voltaire, quien en el siglo XVIII advirtió que la civilización no suprime la barbarie... la perfecciona!

La seguridad en términos de integralidad es un compromiso que vincula y obliga no solo a los gobernantes, para quienes pareciera no ser un tema de relevancia, sino a toda la sociedad mundial, que involucra lo público y lo privado.

Es importante conocer los antecedentes histórico e internacional para entender el conflicto que caracteriza a la especie humana:

---

<sup>2</sup> Director Programa Derecho. Decano Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Abogado egresado de la Universidad Militar Nueva Granada y Economista egresado de la Universidad Católica de Colombia, especialista en Derecho de Policía de la Dirección Nacional de Escuelas – Policía Nacional De Colombia. Maestría en Criminología y Victimología de la Dirección Nacional de Escuelas – Policía Nacional De Colombia.

- Atenas, 648 a.C. – Thesmotetes: ... *transigieran equitativamente*
- China y Japón, s.v. a. C. – persuasión moral y acuerdo: ... *no coacción*
- Roma, 305 a. C. – Compilaciones de Justiniano, Ley de las XII Tablas, Ley de Igualdad:
  - ... *respeto por los acuerdos entre partes*
- La Biblia, 900 a. C.-100 d. C. – Ev. Mateo 5, 25-26: ... Muéstrate conciliador con tu adversario mientras vas con él por el camino; no sea que te entregue al juez y el juez al alguacil, y te metan en la cárcel. Te lo aseguro: no saldrás de allí hasta que pagues el último centavo.
- Portugal, 1521 – Código Manuelino: ... *requisito de procedibilidad*
- Inglaterra, s. XVII
- Francia, s. XVIII – Código de Procedimiento Civil 1806 (Legislación de 1790)
- España, 1812 – Constitución española de 1812 o Constitución de Cádiz
- Argentina, 1813 – Tribunal de Concordia: ... *evitar los pleitos para zanjarlos en embrión mediante actas de conciliación y avenencia.*
- Derecho Canónico, *Codex iuris canonici* 1917
- Alemania, 1923 – Gustav Stresemann, canciller y ministro de Asuntos Exteriores: *invita a cumplir las cláusulas del Tratado de Versalles, política de conciliación en las relaciones franco-alemanas.*

Esto para llegar a una primera conclusión de violencia generalizada.

- América Latina es un subcontinente caracterizado por la violencia.
- Colombia es reconocida por su extenso período de conflicto interno.
- Violencia durante **la Conquista**. Imponer la cultura occidental. *La guerra tenía un profundo sentido religioso.*
- Violencia en **la Colonia**. Régimen económico y político, donde negros e indígenas padecieron desarraigo.
- Violencia en **la República**. (s. XIX). Conflictos de poder político y burocrático; bipartidismo entre caciques y gamonales en las regiones del país; construir nación y definir el tipo de organización del Estado, central o descentralizado, o la unidad o separación entre Iglesia y Estado.
- Violencia en el **siglo XX**. Réplica del conflicto decimonónico. Hegemonías temporales conservadora y liberal.
- Violencia como **rebelión campesina**. Insurgencia como experiencia guerrillera de los años cincuenta, con miras a desmontar el régimen capitalista.
- Violencia derivada del **narcotráfico**. Coadyuvado por fuerzas irregulares y la delincuencia organizada.
- Violencia en el **uso de la fuerza y abuso del poder**. Para defender el sistema y el orden establecido.
- Violencia derivada de la **función pública**. Niega o desconoce la dinámica del Estado en la administración de justicia y atención a víctimas.

Seguramente, David Bushnell, en *Colombia, una Nación a pesar de sí misma*, relata un recorrido incluso desconocido por sus propios actores.

Así, entonces, se infiere una segunda conclusión:

- La violencia interna no surge en el año 1948 (el Bogotazo).

- La violencia en Colombia y el conflicto interno es un problema estructural destacado en el concierto latinoamericano por su *persistencia, intensidad y complejidad*.
- Colombia ha sido una sociedad con un marcado ánimo de violencia, lo que, sin temor a equívoco, permite afirmar que somos una sociedad en conflicto con un número muy superior a los ocho millones de víctimas que refieren las estadísticas.
- Por eso la necesidad de conocer los *tipos de violencia*, que, entre otros factores, se da por la marcada anomia que sobrepasa los presupuestos referidos por Max Weber.
  1. Violencia autoinfligida.
  2. Violencia interpersonal: física, psicológica, verbal, sexual.
  3. Violencia cultural.
  4. Violencia colectiva.
  5. Violencia económica.
  6. Violencia en la función pública.

Violencia laboral, como lo señaló en pasada intervención el Dr, Christian Kruger Sarmiento.

Violencia en el sistema de salud, o acaso, ¿acudir a los servicios médicos es garantía de atención?

Violencia escolar, ¿o es que la educación que se imparte en ciertos escenarios desarrolla los contenidos más armónicos que necesita la sociedad?

Violencia en la prestación de servicios públicos, o qué decir de la estratificación.

Violencia en los servicios financieros, donde se manifiesta el poder dominante y abusivo del sistema.

No todas las culturas, territorios, comunidades, regiones o personas por su condición de género, situación social, ciclo vital, condiciones físicas, son iguales (equidad), lo cual incrementa escenarios de conflicto, violencia e inseguridad.

- población indígena
- poblaciones en situación de discapacidad
- mujeres víctimas de violencia sexual
- personas de la tercera edad
- niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia
- comunidad LGTBI
- población afrocolombiana

Parece ser que no se lograron superar las siguientes épocas:

- Esclavismo, donde no se reconoce la dignidad humana.
- Monarquía-Absolutismo. Basta referenciar a nuestros vecinos y la geopolítica mundial.
- Estado de Derecho, en el cual primaban la institucionalidad y la ley por encima del ser humano.

- Estado Social de Derecho, en el que la fática permite inferir que no hay un cambio en el fortalecimiento de las relaciones, sino, por el contrario, una permanente tensión que conlleva la ruptura de las relaciones. Entonces, volvemos al diálogo primitivo que se traduce en la frase “El hombre es un lobo para el hombre”, frase célebre extraída de la obra dramática *Asinaria*, del comediógrafo latino Plauto (250-184 a. C.), y que fue popularizada por el filósofo Thomas Hobbes en su obra *El Leviatán* (1651) para referirse a que el estado natural del hombre es la lucha continua contra su prójimo.

Se procura modernizar el Estado y la institucionalidad con la Carta Política de 1991, que impulsó la reforma del sector justicia y creó:

- El Consejo Superior de la Judicatura CSJ,
- La Fiscalía General de la Nación,
- Defensoría del Pueblo,
- La transición del régimen procesal penal inquisitivo al reciente de orden acusatorio,
- El desarrollo de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos,
- El reconocimiento de jurisdicciones especiales, como la jurisdicción indígena y los jueces de paz,
- La Administración de Justicia es función pública, desconcentrada y autónoma. (Art. 228).

Entonces se interpreta que la violencia se genera desde la función pública por omisión o extralimitación de funciones (Art. 6 C.P.)

Crisis y congestión del sistema judicial

- Condiciones externas:
  - Dinámica social
  - Medios de comunicación
  - Tecnología
  - Educación
- Condiciones internas:
  - Reestructuración
  - Constitución Política
  - Profusión normativa. Basta entender el alcance del Proyecto de Ley de Depuración Normativa, radicado por el Ministerio de Justicia y del Derecho (Enrique Gil Botero) el pasado 21 de marzo de 2018 ante la Secretaría del Senado, con el cual se pretende sacar del inventario jurídico colombiano las normas obsoletas e inútiles (11 819 aproximadamente), aunado a la mejora en la formación de los abogados, aspecto determinante para asegurar una reforma integral a la justicia.

Por mencionar algunos:

Durante 2016, se registraron 33 conflictos armados, de los cuales 32 seguían activos al finalizar el año, la mayoría concentrados en África (13) y Asia (10), seguidos por Oriente Medio (6), Europa (3) y América (1 – caso Colombia).

La misión de la ONU en Malí (MINUSMA) pasó a ser la operación de la ONU con más bajas mortales en la actualidad.

En Nigeria, la estrategia militar de la fuerza regional (MNJTF Nigeria, Camerún, Chad, Níger) logró reducir significativamente la capacidad operativa de Boko Haram.

Los enfrentamientos armados en Sudán del Sur persistieron a pesar de la firma del acuerdo de paz.

Al-Shabaab incrementó sus acciones armadas durante 2016 con el objetivo de desestabilizar el proceso electoral en Somalia.

La situación en Libia empeoró en 2016, en un contexto de profundización de la división política, persistentes focos de violencia y continuas violaciones a los derechos humanos.

El conflicto armado en Colombia descendió a su nivel mínimo de violencia en 52 años.

El inicio del proceso de diálogo político en Myanmar con grupos insurgentes no logró poner fin al conflicto armado con los grupos no adheridos al acuerdo de alto al fuego.

Aumentó la preocupación en Mindanao (Filipinas) por la creciente proliferación y coordinación de grupos armados y por la mayor presencia de ISIS.

La guerra en Turquía entre el Estado y el PKK (insurgencia Kurda) se deterioró gravemente, con violencia urbana y en zonas rurales y atentados de gran escala, a lo que se sumaron otros ejes de tensión en el país.

El conflicto armado en Iraq provocó la muerte de más de 16 000 civiles en 2016.

La situación en Yemen continuó deteriorándose a lo largo del año, con elevados niveles de violencia que tuvieron un devastador impacto en la población civil.

### *Conflictos armados: definición*

Se entiende por conflicto armado todo enfrentamiento protagonizado por grupos armados regulares o irregulares con objetivos percibidos como incompatibles, en el que el uso continuado y organizado de la violencia:

- provoca un mínimo de cien víctimas mortales en un año y/o un grave impacto en el territorio (destrucción de infraestructuras o de la naturaleza) y la seguridad humana (ej. población herida o desplazada, violencia sexual y de género, inseguridad alimentaria, impacto en la salud mental y en el tejido social o disrupción de los servicios básicos); pretende la consecución de objetivos diferenciables de los de la delincuencia común y normalmente vinculados a:
  - demandas de autodeterminación y autogobierno, o aspiraciones identitarias;

- oposición al sistema político, económico, social o ideológico de un Estado o a la política interna o internacional de un gobierno, lo que en ambos casos motiva la lucha para acceder al poder o erosionarlo;
- control de los recursos o del territorio.

Los conflictos armados a partir de una doble tipología, que aborda, por una parte, las causas o incompatibilidad de intereses y, por otra parte, la confluencia entre escenario del conflicto y actores.

En relación con las causas principales, se pueden distinguir las siguientes: demandas de autodeterminación y autogobierno (autogobierno) o aspiraciones identitarias (identidad); oposición al sistema político, económico, social o ideológico de un Estado (sistema) o a la política interna o internacional de un Gobierno (gobierno), lo que en ambos casos motiva la lucha para acceder al poder o erosionarlo ; o lucha por el control de los recursos (recursos) o del territorio (territorio).

En relación con la segunda tipología, los conflictos armados pueden ser internos, internos internacionalizados o internacionales. Se considera conflicto armado interno aquel enfrentamiento protagonizado por actores armados del mismo Estado que operan exclusivamente en y desde su interior. En segundo lugar, se entiende por conflicto armado interno internacionalizado aquel en el que alguna de las partes contendientes es foránea, y/o cuando el enfrentamiento se extiende al territorio de países vecinos. Para considerar un conflicto armado como interno internacionalizado, también se tiene en cuenta el hecho de que los grupos armados tengan sus bases militares en los países vecinos, en connivencia con esos Estados, y lancen sus ataques desde estos. Finalmente, se entiende por conflicto internacional aquel en el que se enfrentan actores estatales o no estatales de dos o más países.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que la mayoría de los conflictos armados actuales tienen una importante dimensión e influencia regional o internacional debido, entre otros factores, a los flujos de personas refugiadas, al comercio de armas, a los intereses económicos o políticos (como la explotación legal o ilegal de recursos) que los países vecinos tienen en el conflicto, a la participación de combatientes extranjeros o al apoyo logístico y militar proporcionado por otros Estados.

#### *Actores que intervienen de manera directa en las hostilidades*

Los actores principales que participan de forma directa en los enfrentamientos conforman una amalgama de actores armados regulares o irregulares. Los conflictos suelen ser protagonizados por el Gobierno, o sus Fuerzas Armadas, contra uno o varios grupos armados de oposición, pero también pueden abarcar otros grupos no regulares, como clanes, guerrillas, señores de la guerra, grupos armados opuestos entre sí o milicias de comunidades étnicas o religiosas. Aunque el instrumento bélico que más utilizan los actores es el armamento convencional, y dentro de este, las armas ligeras (que son las causantes de la mayoría de las víctimas mortales de los conflictos), en muchos casos se utilizan otros medios, como ataques suicidas, atentados, violencia sexual, e incluso el hambre es utilizada como instrumento de guerra. Existen además otros actores que no participan directamente en las acciones armadas, pero que sí influyen de manera significativa en el conflicto.

La intensidad de un conflicto armado (alta, media o baja) y su evolución (escalada de la violencia, reducción de la violencia, sin cambios) se evalúan principalmente a partir de su letalidad (número de víctimas) e impacto en la población y en el territorio. Así mismo, hay otras dimensiones que merecen ser consideradas, como la sistematización y frecuencia de la violencia o la complejidad de la disputa bélica (la complejidad está normalmente vinculada al número y a la fragmentación de los actores involucrados, al nivel de institucionalización y de capacidad del Estado y al grado de internacionalización del conflicto, así como a la elasticidad de los objetivos y a la voluntad política de las partes para alcanzar acuerdos). Por tanto, suelen considerarse conflictos armados de alta intensidad aquellos que provocan más de mil víctimas mortales anuales además de, normalmente, afectar a porciones significativas del territorio y la población e implicar a un número importante de actores (que establecen interacciones de alianza, confrontación o coexistencia táctica entre sí). Los conflictos de media y baja intensidad, en los que se registran más de cien víctimas mortales anuales, presentan las características anteriormente mencionadas con una menor presencia y alcance.

Se considera que un conflicto armado finaliza cuando se produce una reducción significativa y sostenida de las hostilidades armadas, bien sea por victoria militar, acuerdo entre los actores enfrentados, desmovilización de una de las partes o bien porque una de las partes contendientes renuncia a o limita notablemente la lucha armada como estrategia para la consecución de unos objetivos. Cualquiera de estas opciones no significa necesariamente la superación de las causas de fondo del conflicto armado ni cierra la posibilidad de un rebrote de la violencia. El cese temporal de hostilidades, formal o tácito, no implica necesariamente el fin del conflicto armado.

La evolución de los acontecimientos del año 2016 en comparación con los del 2015, muestra una escalada de la violencia en la que el conflicto fue más grave que en el año anterior, la reducción de la violencia o el conflicto sin cambios.

#### *Temas recurrentes en la agenda de negociación*

- Desarme, entrega de arsenales, reintegración de combatientes.
- Demandas de liberación de prisioneros.
- Estatus político y administrativo de determinados territorios, demarcaciones fronterizas.
- Procesos de reconciliación nacional y/o política.

#### **Conflicto y motivos**

- **Conflicto privado**, que alimenta las cifras de la criminalidad oculta (violencia intrafamiliar).
  - Violencia derivada de la función pública – Constitución Política (1991) “El Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona y ampara a la familia como institución básica de la sociedad”(Art. 5).
  - Art. 42 ib. Desarrollado parcialmente por la Ley 25 de 1992. “La familia es el núcleo fundamental de la sociedad...”
- Conflicto público, que en algo alimenta las cifras de la criminalidad oficial (registros de instancia).

- Violencia común (delincuencia de bagatela, insignificancia).
- Violencia generada por los grupos armados que hoy el Gobierno reconoce como actores determinantes para un posible tratado de paz.

### **Tercera conclusión**

- Posconflicto significa que ya se ha superado el conflicto.
- La imperiosa necesidad de reconstruir el tejido social por medio de instrumentos extraprocesales que permitan a la misma comunidad brindarse escenarios de convivencia, justicia y paz.
- En el conflicto armado que hoy nos invita reflexionar, no han existido ganadores, las estadísticas tan solo incrementan el número de perdedores (la sociedad).
- Tratar de resolver el origen, las causas o los fines de la confrontación no es más importante que adoptar medidas inmediatas en torno al respeto de los derechos humanos.

### **Corresponsabilidad**

- **Familia** (núcleo de la sociedad en ambiente privado con condiciones dignas), sociedad (ente que debe reconocer y permitir, no tachar ni reprochar) y **Estado** (que involucra el Sistema local de justicia, esto es, llegar a los 1123 municipios).
- Los MASC implican una dinámica en la función pública del poder ejecutivo en términos de prevención y disuasión.
- CONPES de política criminal
  - No se trata de penalizar conductas.
  - No caer en la impunidad.
  - No incrementar las penas.
  - Ni incorporar verbos rectores al ordenamiento penal.

### **Sistema Local de Justicia**

- Centros de convivencia ciudadana (entidades, autoridades y servicios)
  - Inspecciones de Policía
  - Personerías Municipales
  - Comisarías de Familia
  - Instituto Municipal de Recreación y Deporte
  - Instituto Municipal de Cultura y Turismo
  - Casa de Justicia por intermedio de los conciliadores en equidad y en derecho
  - Unidad Municipal de Asistencia Técnica, Agropecuaria y Ambiental
  - Policía Comunitaria
  - Oficinas de Gestión Social: adulto mayor, discapacidad y otros programas: servicio de trabajo social.

### **Sistema Local de Justicia**

- Casas de justicia (entidades del orden nacional)
  - ICBF

- Defensorías del Pueblo
- Fiscalías Locales
- Ministerio de Protección Social
- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses
- Registraduría Nacional de Estado Civil.
- Casas de justicia (entidades del nivel municipal)
  - Personerías Municipales
  - Oficinas de Desarrollo Comunitario
  - Comisarías de Familia
  - Oficinas de Asuntos Jurídicos
  - Inspecciones de Policía
  - Centros de Conciliación en Derecho y en Equidad
  - Unidades de Víctimas
- Justicia comunitaria
  - Autoridades indígenas (excepcionalmente)
  - Conciliadores en equidad.

### **Actores determinantes en la política pública**

- A nivel municipal
  - Alcalde
  - Secretario de Gobierno, Convivencia y Seguridad
  - Secretario de Policía y Justicia
  - Secretario de Educación
  - Director de Planeación Municipal
  - Director Banco de Proyectos (quienes hagan sus veces).

### **Propósito articulador**

- Víctima
  - Recuperar su estado natural
  - Garantía jurídica
  - Indemnización
  - Prevalencia de seguridad.
- Trasgresor
  - Ser responsabilizado
  - Indemnizar
  - Rehabilitación
  - Oportunidad social.
- Comunidad
  - Prevención
  - Confrontación
  - Seguimiento de la política pública
  - Seguridad.

- Estado - Gobierno
  - Compromiso social
  - Acompañamiento en la intervención
  - Identidad y confianza institucional
  - Reducción en la actividad jurisdiccional.

Todo lo anterior es tema obligado de análisis y profunda reflexión para llegar a comprender un escenario de acceso a la justicia a víctimas del delito y de violaciones de derechos humanos en cualquier contexto, pues las víctimas, indistintamente del hecho dañoso padecido, son víctimas y merecen una intervención que verdaderamente restablezca “por lo menos” parte de sus derechos vulnerados, que, por lo general, son la manifestación de la debilidad estatal en materia de intervención preventiva. Surge así la responsabilidad patrimonial y extracontractual del Estado por los daños causados a sus asociados, quienes jurídicamente no están obligados a sufrir dicha suerte.

La internacionalización y la constitucionalización de gran parte de los regímenes políticos que hoy amparan las democracias han significado un gran avance en la protección y garantía de los derechos, en especial, de los derechos fundamentales. Su alcance abarca el conjunto de funciones públicas, de tal manera que no quede un espacio de inmunidad del control judicial por los daños causados a los asociados, en especial, aquellos productos de la conducta ilegal o arbitraria de los agentes estatales, lo que motivó la incorporación constitucional al orden interno del derecho internacional de los derechos humanos y demás tratados que reconocen y protegen derechos humanos.

Seguirán entonces pregonándose la protección y el reconocimiento de los derechos humanos a) bien por medio del sistema universal, que entraña la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, instrumentos de la Organización de las Naciones Unidas; b) ya sea referenciados por el Sistema Europeo, que se robustece con el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, la Carta Social Europea y la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea; o bien, amparados por el Sistema Americano, fundamentado en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

La reiterada violencia no puede provocar mecanismos de gobernanza paralela, pues la justicia no puede delegar su funcionalidad en manos de grupos armados que no precisamente respetan las reglas y los marcos jurídicos. Pero tampoco puede la justicia, con su inadecuada e inoportuna intervención, provocar sentimientos de angustia, desconfianza e inseguridad que fortalecen la percepción negativa que hoy experimenta un importante número de asociados en la comunidad mundial, regional, nacional y local.

El momento actual exige el trabajo articulado de las instituciones del Estado, de cara al restablecimiento no solo de los derechos y las libertades de quienes han resultado víctimas, sino de la neutralización de las causas que generan el fenómeno de violencia e impiden su reactivación o transmutación, en escenarios acordes con cada fáctica, sin aspiraciones maximalistas que superen la realidad.

## Conclusiones

Se debe hacer cumplir la ley que hoy existe.

“La libertad es el derecho a hacer lo que las leyes permiten”. Charles Louis de Secondat, señor de la Brède y barón de Montesquieu, s. XVII

Hay que reconocer que víctima y victimario son sujetos de derechos y obligaciones, esto para procurar la reconstrucción del tejido social.

El exceso de garantismo es tan perverso como la falta de garantías. El hipergarantismo conduce irremediablemente a la impunidad.

La conciliación extrajudicial (cultura del diálogo) se debe convertir en una alternativa para resolver los conflictos propios de la justicia ordinaria y en instrumento para la construcción de la paz y la reconciliación nacional.

Exigir de las autoridades una gestión transparente, eficiente y efectiva que honre los principios sobre los cuales se erige la función pública.

“En cada uno de nosotros cohabitan, de la manera más arbitraria, la justicia y la impunidad; somos fanáticos del legalismo, pero llevamos bien despierto en el alma un leguleyo de mano maestra para burlar las leyes sin violarlas, o para violarlas sin castigo[...]” (García Márquez, p.15, 2014). Queremos siempre un poco más de los que ya tenemos, más y más de lo que parecía imposible, mucho más de lo que cabe dentro de la ley, y lo conseguimos como sea: aun contra la ley.

Entonces:

Actuar como ser civilizado, con sólidos principios de autorregulación, ya que la barbarie no debe ganar la partida a la civilización.

El conocimiento y la objetividad son los vehículos por medio de los cuales se han de canalizar las distintas contribuciones de los sectores público y privado al desarrollo de los Objetivos Globales de Naciones Unidas. El desafío que plantean los 17 objetivos generales, acompañado de los 169 objetivos específicos, nos vincula y obliga como actores principales de la humanidad.

La academia exige abordar temas como la pobreza, el hambre, la salud y el bienestar, la educación con calidad, la igualdad de género, el agua limpia y el saneamiento, el cambio climático, la energía asequible y no contaminante, el trabajo y el crecimiento económico, la innovación industrial y la infraestructura, la reducción de las desigualdades, las comunidades y ciudades sostenibles, la producción y el consumo responsable, la vida submarina y de ecosistemas terrestres, la tan anhelada paz, la justicia y las instituciones sólidas. En general, la academia nos obliga a entender para hacer prevalecer los derechos humanos y así brindar aportes concretos a la generación de políticas que propendan hacia el mejoramiento de las prácticas individuales, colectivas y empresariales, factor directo de la dinámica económica nacional e internacional.

Solo así se construyen procesos de paz y verdadera justicia restaurativa, para entender el éxodo al cambio. Espacios de diálogo promovidos, como el que hoy nos convoca, hacen posible el intercambio de información y experiencias en las diversas realidades, el conocimiento de políticas y de los marcos económicos y legales vigentes, tomando como referente la evolución de los 10 principios generales del Pacto Global, que promueven, entre otros, la transparencia, la revelación de información y la rendición de cuentas por medio de las redes locales y su interacción con las distintas regiones del mundo.

Estamos seguros de que encuentros como el que hoy acompañamos alimentan la aprehensión de conocimiento, facilitan las puertas al diálogo y al intercambio de ideas que contribuyen al avance de temáticas incidentes en la vida nacional e internacional, donde cada profesional está obligado a ser:

- Un filósofo, para comprender.
- Un poeta, para conmover.
- Un actor, para impresionar.
- Un lógico, para pensar.
- Un retórico, para hablar.
- Un psicólogo, para analizar.
- Pero, ante todo, ético, para triunfar.

## Referencias

Constitución Política de Colombia [Const.]. (1991). 2.a ed. Bogotá: Legis.

García Márquez, G. (2014). *Por un país al alcance de los niños*. En: Tres cuentos y una proclama. Edición número 100. Libro al Viento. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá y Idartes (Instituto Distrital de las Artes).



## *La seguridad y defensa en Colombia en el marco del posconflicto*

**Juan Lozano Ramírez<sup>3</sup>**

El planteamiento sobre la seguridad y la defensa nacional en el posconflicto hace necesaria una consideración previa en función del concepto mismo posconflicto ya que los colombianos lo hemos asumido e incorporado en nuestro léxico sin tener claridad al respecto. Sin embargo, habría que decir que se incorporó como una ilusión, como si tuviéramos dos países diferentes, uno antes de firmar los acuerdos de paz y otro después de la firma; o como si la firma de la paz con las FARC tuviera una vocación sanadora o integral: hasta anoche hubo conflicto y hoy ya no tenemos conflicto en Colombia; o como si el origen de la amenaza de seguridad se fuera concentrado en un único actor llamado FARC; como si tuviéramos una culpa colectiva en el diccionario colombiano al haber definido como posconflicto una ilusión en el concepto. Lo que tenemos es un grupo de enorme importancia como las FARC, que firmó unos acuerdos con luces y sombras, pero también hay una serie de actores de primera que mantienen su frente permanente de agresión contra la sociedad colombiana, llámense ELN o bandas criminales, Clan del Golfo u organizaciones dedicadas al narcotráfico (locales o las originarias de México o de Brasil), por no hablar de las otras derivaciones del original grupo de las FARC –las disidencias de las FARC o, como se denominan en el reporte de Insight Crime, las FARC OCULTAS–.

Ahora bien, esto para señalar que mantenemos en Colombia activos una serie de agentes que demandan del Estado, de la fuerza pública y de la sociedad colombiana el máximo esfuerzo para ser contenidos, para ser controlados, para ser enfrentados. Es esas condiciones, el término posconflicto debe ser entendido acorde con el momento tan particular que estamos viviendo, en el que la firma del acuerdo de paz produjo no solo la desmovilización de aproximadamente siete mil (7000) efectivos desmovilizados de las FARC –de su cúpula y del candente caso Santrich– que entregaron las armas, sino también una serie de compromisos con el Estado, acuerdo que debe ser observado en su etapa de implementación.

Ese acto de desmovilización de una parte importante de los miembros de las FARC debe ser asumido por el Estado colombiano como un camino sin regreso en pro de la construcción de la paz. El Estado, por medio de su gobierno legítimamente constituido, firmó unos acuerdos con las FARC que produjeron un resultado, y ese resultado debe ser observado por aquellos que eran parte de las FARC. Frente a ellos se ha cumplido con lo que tiene que ver con la desmovilización.

---

<sup>3</sup> Periodista, exsenador, abogado y político colombiano. Es columnista en el diario El Tiempo y de la cadena radial Blu Radio. En el año 2003 ingresó al gobierno de Álvaro Uribe Vélez donde fue Alto Consejero Presidencial. Desde 2006 hasta 2009 se desempeñó como Ministro de Ambiente y Vivienda.

Es una necedad negar que la firma del acuerdo de paz produjo una entrega importante de armas. No se puede negar que la desmovilización no fue completa y que quedaron gentes activas en los dos rostros que han tenido las FARC a largo de las últimas décadas: el rostro de la guerrilla y el rostro del cartel, pues este particular proceso de negociación se llevó a cabo con una organización que en paralelo era guerrilla y cartel, que era a la par guerrilla y organización de narcotráfico. No podemos sustraernos del reconocimiento de la negociación, pero tampoco podemos minimizar como sociedad la inmensidad de los desafíos que implica no solo la coexistencia de otros agentes armados en el territorio nacional, sino la presencia activa de grupos y sectores que estaban en las FARC y que, por distintas razones, se mantienen en la lucha.

El reporte *Insight Crime* hace referencia a las FARC ocultas. He consultado con algunos oficiales de nuestra fuerza pública de la más alta graduación y me han dicho que no hay una evidencia documentada sobre una decisión activa del Secretariado de las FARC de mantener una retaguardia armada que se pueda activar en cualquier momento y que esté latente hoy. Pero en lo que sí hay consenso –y que hemos visto todos– es en que las disidencias están retornando a territorios en los que históricamente habían estado las FARC; y están retomando los vínculos con sus socios en el mundo criminal, con sus socios del narcotráfico, con sus socios de la distribución de estupefacientes y, seguramente, con sus socios en el mercado negro de las armas.

De entrada, eso le plantea a Colombia un escenario diferente de ese que, con alguna candidez e ilusión, muchos quisieron acoger la idea del posconflicto: ya se acabó el conflicto, entonces, ya no toca gastar más dinero en seguridad, ya hay que gastar más plata en defensa, ya no se necesita un ejército tan grande, ya no es necesario mantener los aviones. Carreta. Hoy, más que nunca, la defensa de la seguridad en el posconflicto debe comenzar por el reconocimiento de las urgencias, las necesidades y los requerimientos de nuestra fuerza pública, para poder enfrentar las agresiones internas procedentes de diferentes frentes de criminalidad y terrorismo.

Desde esta perspectiva, pero sin negar lo que se ha logrado, sería casi irresponsable sostener, como lo pretenden algunos sectores en los debates sobre la materia, que se puede emprender un proceso de reducción presupuestal y debilitamiento de nuestros cuerpos armados. No. La seguridad y la defensa en el posconflicto requieren del vigor presupuestal e institucional para completar una tarea que se venía haciendo en relación con las FARC y que tiene todos los frentes abiertos con el ELN y con el Clan del Golfo. Dicha tarea ha tenido unos resultados notables por parte del Estado y de la fuerza pública, que hay que reconocer, pero sin dejar de apoyar su actividad, frente a esa batalla sin cuartel que se está dando en muchos territorios donde las FARC ya no están obrando con su franquicia original, por llamarlo de alguna manera.

Cuando se hace la evaluación sobre lo que ha ocurrido en los territorios donde estaban asentados los miembros de las FARC, es muy fácil decir que la fuerza pública no llegó a tiempo ante un ataque; eso es injusto con la fuerza pública, porque quien no ha llegado a tiempo ni integralmente en conjunto es el Estado colombiano. Es una aproximación simplista y equivocada decir que las disidencias de las FARC volvieron a cambiar brazaletes, o que se metieron a esas zonas los del ELN, o bien que el número de miembros del Clan del Golfo aumentó porque la fuerza pública no hizo su tarea; quien no ha hecho completamente la tarea ha sido el Estado colombiano, pues su oferta de servicios tiene que ser una integral: oferta institucional, educativa, de justicia, oferta sobre la presencia del Estado colombiano, y esos son asuntos que no recaen ni pueden recaer en la fuerza pública, pues estas dependen de otras ramas del poder y de otras instituciones que deben copar esos espacios.

De manera que la defensa y la seguridad en el posconflicto requieren de una comprensión colectiva en el sentido de urgir a todas las instituciones del Estado para que en esos territorios antes ocupados por las FARC lleguen las otras agencias del Estado colombiano. Lo hemos visto en casos como el de Tumaco, a donde llegan nuestros hombres de la fuerza pública con abnegación y sacrificio y donde pueden hacer una gran presencia, pero, si el resto de las instituciones del Estado no están, el germen, la semilla de todos esos desajustes territoriales se mantiene absolutamente vigente, absolutamente vivo.

En ese orden de reflexión, lo que habría que señalar es que la transformación tan importante que se ha venido implementando en los últimos tiempos en nuestra fuerza pública, en nuestros cuerpos armados, ha sido pertinente, como quiera que las instituciones, todas, tienen que ir leyendo las claves de los últimos episodios para garantizar su mayor eficiencia. Pero no podemos aceptar una retórica que se impone desde afuera según la cual la transformación puede representar un cambio en sus más sustanciales objetivos misionales: defensa y seguridad en el posconflicto. Ojalá todos los candidatos presidenciales, de todas las procedencias, le dijeran al país “nuestro compromiso es no deteriorar los presupuestos de la defensa y la seguridad de los colombianos”, porque si se deterioran, porque si se acepta esa línea de argumentación, lo que va a pasar es que en esos territorios no vamos a poder lograr la efectividad del componente armado, y en lo que tiene que ver con la seguridad ciudadana, no vamos a tener los recursos que son hoy necesarios, urgentes, para enfrentar todas esas modalidades de crimen que tienen hoy agobiados a los colombianos.

Y eso toca hacerlo con generosidad y con realismo; con generosidad para reconocer los logros del proceso, y realismo para reconocer los retos y las fallas del proceso. Y vamos a la coyuntura, porque, lo que en principio era una presentación un poco más académica, a partir de anoche ha pasado a tener una dimensión de realidad, sin especulación. ¿Qué pasó ayer? Pasó, y ustedes lo vieron por televisión, que el presidente de la República y el fiscal general de la Nación confirmaron que hay una evidencia documental sólida, concluyente, sobre la persistencia en la participación en actividades asociadas con el narcotráfico por parte de un miembro de la cúpula de las FARC. No es una categoría académica, no es una especulación. ¿Qué tal si siguen traficando? ¿Cómo que sigue en el narcotráfico? No es ni siquiera la voz de un testigo de una región, es el agregado de un proceso que se surte en los Estados Unidos, una circular roja de la Interpol, una interpretación del fiscal general de la Nación y la activación de los mecanismos desde la Fiscalía para que se produzca una captura. Por supuesto, al señor Santrich, como a todos los ciudadanos, se le tiene que garantizar su derecho a la defensa. Pero lo que ayer se dijo dejó absolutamente claro que la firma de los acuerdos no implicó la cesación de las actividades de tráfico de estupefacientes por parte de algunos miembros que militaban en las FARC ¿Cuáles son, entonces, desde la perspectiva de nuestra conferencia, la seguridad y la defensa nacional en el efecto? ¿Cuáles son las implicaciones que eso debe acarrear? Se deben mantener intactas y sin vacilaciones todas las acciones, todos los esfuerzos encaminados a enfrentar a esa organización de doble cara, de doble faz, a ese monstruo de mil cabezas que es el narcotráfico, que en Colombia casi todo lo ha pervertido, casi todo lo ha corrompido, casi todo lo ha destruido y que sigue vigente y latente como el motor de distintas violencias en nuestro país.

Cuando uno repasa la historia reciente de Colombia aparece esa huella, ese trazado, ese saldo letal del narcotráfico sin interrupción entre nuestras últimas décadas, y el recuerdo de lo que ha ocurrido, las evocaciones, a propósito de los pedidos de extradición de Santrich, son inevitables. Se desarrollaba el Gobierno del doctor Alfonso López Michelsen cuando empezaron a aparecer

unos cultivos de marihuana en la sierra nevada de Santa Marta, con dimensiones mayores, y comenzó a aflorar una preocupación en los Estados Unidos. Cuando fue elegido el señor presidente Julio César Turbay –esto está escrito en varios textos–, recibió una información de los Estados Unidos: “presidente, creemos que en su campaña participaron personas vinculadas a la actividad del narcotráfico y cultivos ilícitos”. El presidente Turbay, que, creo yo, no tenía ninguna responsabilidad ni tenía ningún acuerdo con narcotraficantes ni con cultivadores ilícitos, preguntó: ¿Qué tengo yo que hacer? Y se fue para Washington, donde le dijeron: “La respuesta es sencilla: suscriba el Tratado de Extradición”. Así nació el tratado de extradición. Y ¿cómo se aprobó el Tratado de Extradición? Con la guardia bajita del Congreso, casi “pupitreado”, casi sin discusión, casi sin debate. Yo fui senador de la República y me apena un poco lo que voy a decir: cogieron dormidos a muchos de los senadores, seguramente no habían leído el Tratado, no entendieron su importancia y lo aprobaron.

Cuando se aprobó el Tratado de Extradición, se inició una discusión ideológica muy fuerte en el país. El entonces candidato a la Presidencia de la República, Belisario Betancur, dijo: “A mí no me gusta el Tratado de Extradición, es una renuncia a la soberanía colombiana entregarles a nuestros presos a otros jueces y a otras cárceles; es una renuncia de la soberanía de la República de Colombia”. Y Belisario Betancur, ganó la Presidencia en esa contienda contra López y Galán, y se dio la división del Partido Liberal, con su promesa de “sí se puede” y su promesa de los diálogos de paz.

El fenómeno de narcotráfico empezó a crecer a proporciones que inquietaron seriamente a los Estados Unidos. Este fenómeno descubrió, con base en las experiencias de Perú y de Bolivia, que la cocaína es mucho más rentable que la marihuana. Fue entonces cuando Pablo Escobar y compañía hicieron el giro. Y mientras Estados Unidos seguía insistiendo, en Colombia no estábamos preparados para enfrentar el calibre de esos carteles y su capacidad criminal para generar terror en el país.

El presidente Betancur se resistió a aplicar la extradición, mientras tanto, el tema del narcotráfico crecía y las fortunas de los carteles aumentaban. Y por efectos de esa lucha contra el narcotráfico ocurrió el asesinato del ministro Rodrigo Lara Bonilla por el cartel de Medellín. El presidente Belisario Betancur tomó la decisión de aplicar la extradición, y mencionó estos antecedentes.

Y es que los más grandes desafíos en materia de seguridad para la sociedad colombiana vinieron de la mano de la batalla contra el narcotráfico. Luego vino la amenaza del cartel de Medellín, que se alió con el cartel de Cali e iniciaron una guerra contra el Estado colombiano como represalia contra la extradición; ellos afirmaban: “Es mejor una tumba en Colombia que una cárcel en los Estados Unidos”. Inició la ola sangrienta de atentados con explosivos al DAS y a centros comerciales; el asesinato de tres candidatos presidenciales en una misma campaña; la operación pistola contra la policía de Medellín; el asesinato selectivo de periodistas, jueces y miembros del ejército por cuenta del narcotráfico y la extradición; el asesinato de Luis Carlos Galán.

Se eligió a Cesar Gaviria presidente y se aprobó la Constitución de 1991. Después del Gobierno de Gaviria, vinieron la infiltración del narcotráfico en la campaña de Samper y las denuncias de Andrés Pastrana, quien emergió y ganó la Presidencia; se dio el fallido proceso de paz. Llegó Álvaro Uribe Vélez con su seguridad democrática y, a su vez, construyó el puente para que llegara Juan Manuel Santos a la Presidencia.

Toda una historia de narcotráfico en torno a los procesos de extradición. Cuando se dijo que Santrich fue capturado y que es solicitado por los Estados Unidos en extradición, lo que eso implica para el Estado colombiano es que, en lo sustancial, la batalla contra esa amenaza centra nuestra seguridad nacional y la defensa de la vida de los colombianos en esa lucha contra el narcotráfico. Los altos funcionarios del Gobierno han reconocido que el proceso de negociación con las FARC se tradujo en un incremento de los cultivos ilícitos en Colombia; el país ha retornado a un lugar que es vergonzoso en el mundo frente a la capacidad de producción de estupefacientes y drogas ilícitas. Mientras eso estaba ocurriendo, hubo un cambio sustancial en los Estados Unidos: el Gobierno demócrata que mantenía el apoyo, el Gobierno demócrata que respaldaba las nuevas fases del Plan Colombia perdió las elecciones en Estados Unidos. El nuevo Gobierno republicano cambia sustancialmente su política en cuanto a narcotráfico, una línea de cero tolerancias frente al narcotráfico y cultura de ilícitos; que las exigencias son cada día mayores lo entienden como un tema de seguridad hemisférica.

Así las cosas, la defensa y la seguridad en el posconflicto pasan por el reconocimiento de ese enemigo, de ese motor de muerte que sigue operando, que se reinventa, que se revive y adquiere diferentes rostros, el narcotráfico en sus diferentes modalidades. Con base en este marco de referencia, habría que desplegar estrategias diferenciales para reconocer la naturaleza de los agentes del terrorismo y y saber distinguir cada uno de esos grupos: aquellos distintos a los narcotraficantes; que enfrentar al ELN es diferente a enfrentar a las disidencias de las FARC. Y me parece que se hace de manera ejemplar desde las Fuerzas Militares. Las financiaciones de todos estos grupos vienen del narcotráfico; lo que tiene en común el ELN, el Clan del Golfo, las FARC es que todos se han financiado de rentas del narcotráfico.

Cuando se traslada todo esto a la vida ciudadana, un terreno propio de la Policía Nacional – habría que decir que lo que más afecta la seguridad en las ciudades– es el microtráfico como un factor colectivo. Hay unos retos inmensos en seguridad ciudadana: enfrentar delitos como el hurto, el robo a celulares, ahí también está presente ese elemento derivado del narcotráfico. Ahora bien, si se consolida la paz podría transformarse la seguridad como noción, como lo señala Kummetz (2012); el término de seguridad de los conglomerados se está pasando a admitir cada vez más la seguridad del individuo como pilar básico de la paz y del derecho internacional. Para Bárcena (2000), la seguridad es una sensación que se crea a partir de estar libre de preocupaciones, sentirse a salvo de cualquier daño que pueda ser ocasionado por otros, es algo subjetivo. Autores como (Griffiths, 2008) señalan que la seguridad es:

una condición que permite lograr el normal funcionamiento de las actividades de un Estado respecto de sus principales misiones, dentro de las cuales se encuentra el desarrollo nacional y el bienestar de la persona humana, para asegurar el logro del bien común nacional. (Griffiths, 2008, p. 157).

Bien, continuando con el problema del narcotráfico, Colombia se volvió un país consumidor, y se debe ahora también luchar contra el consumo interno en el cual se están iniciando nuestros jóvenes a temprana edad. Así, de esta manera, el principal elemento que afecta los entornos seguros en las ciudades es el microtráfico, que se instala en un barrio, acaba con la seguridad del barrio, se expande por la ciudad y acaba con la seguridad de la ciudad.

En materia de defensa nacional, la amenaza externa ha ido evolucionando. Me dirán extremista: Venezuela, razón de preocupación cotidiana. La debilidad del Gobierno de Maduro implica la tentación permanente de encontrar un pretexto de conflicto con el país para disminuir el debate y la oposición en Venezuela. Además, la guerrilla encuentra refugio en las zonas de frontera con Venezuela. Es un asunto de seguridad hemisférica. En el negocio del narcotráfico, Venezuela también lleva su parte, que estimulan y negocian con rentas ilícitas en Colombia.

Ahora bien, hay presencia del terrorismo internacional en América Latina (Hezbollah en Argentina) y se ha documentado un vínculo entre oficiales venezolanos y cubanos con grupos extremistas. Se evidencia una globalización del crimen. Para Tokatlian (2004), la globalización “es un proceso histórico dialéctico, en el que el creciente poder del capital y del mercado aparecen en detrimento del trabajo y del Estado” (p. 32). Así, se marca una nueva carta de exigencias para enfrentar este nuevo tipo de amenazas que están marcando terreno en nuestro país y no se deben perder de vista.

Es importante destacar, en presencia de tantos oficiales de la Fuerza Aérea Colombiana (FAC), que no se deben olvidar las lecciones de historia en el camino de la recuperación de una paz completa en Colombia. Lo que marcó el cambio sustancial en la lucha contra las FARC y que permitió la negociación con las FARC se llama la acción aérea. El gran cambio que logró el Gobierno de Pastrana, a pesar de que colapsó el Caguán, fue lograr de los Estados Unidos la comprensión de que teníamos guerrilla y cartel al tiempo, que necesitábamos ayuda para enfrentar el narcotráfico y también a la guerrilla con la aviación; gracias al poder aéreo se pudo golpear la cúpula de las FARC y los santuarios que tenían, ya que por tierra era muy difícil combatir, tan solo por vía aérea se pudo destruir.

Para concluir, se debe tener en cuenta que todos los agentes del crimen (narcotráfico, minería ilegal, secuestro, combustibles), todos estos agentes están actuando en el país. Y debe construirse un consenso para levantar ese falso dilema en el país de que la defensa nacional le quita el dinero a la educación. El Estado debe asegurar recursos tanto para la educación como para la defensa de nacional. Hay que recortar en burocracia y en campos que no se requieren, pero la educación y la defensa se deben mantener intactas, hay que fortalecerlas.

Finalmente, sentimientos de afecto y respeto del pueblo colombiano por nuestra fuerza pública. Un país en paz necesita de una fuerza pública vigorosa, querida por todos los colombianos. Gracias por todos sus esfuerzos y sacrificios en la defensa y la seguridad del Estado y del pueblo colombiano.

## Referencias

- Bárcena, M. (2000). La reconceptualización de la seguridad: el debate contemporáneo. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 59, 9-31.
- Griffiths, J. E. (2008). Seguridad en Latinoamérica: una mirada crítica desde Chile. *UNISCI Discussion Papers*, 18, 147-158.
- Kummetz, J. (2012). *Seguridad son derechos humanos*. Recuperado de <http://www.dzeitschr/ds501-2htm>
- Tokatlian, J. G. (2004). El Estado de las relaciones internacionales. En *Hacia una nueva estrategia internacional. El desafío de Néstor Kirchner*. Buenos Aires: Ed. Norma.



## *La Secretaría de la Defensa Nacional de México en el Sistema Nacional de Protección Civil*

José Alfredo Reyes Ortega<sup>4</sup>

### **Introducción**

La ubicación geográfica de México ha propiciado que, como país, como nación, enfrente el impacto de diversos fenómenos naturales. De manera general, a estos fenómenos naturales, así como a los antrópicos o provocados por la actividad humana, se les ha dado a conceptualizar como fenómenos perturbadores.

Doctrinariamente, desde la óptica del estudio de la Seguridad Nacional, a estos obstáculos o antagonismos también se les llama factores adversos, siendo estos los geológicos, los hidrometeorológicos, los químico-tecnológicos, los sanitario-ecológicos y los socio-organizacionales.

La ley fundamental del Estado mexicano, la *Constitución Política* (Cámara de Diputados, 2017), define los objetivos nacionales permanentes, independencia, soberanía, democracia, justicia social, seguridad y desarrollo. Por su parte, el *Plan Nacional de Desarrollo* y los programas sectoriales de cada dependencia establecen los objetivos nacionales coyunturales.

Entre estos programas sectoriales se encuentra el *Programa Sectorial de Defensa Nacional 2013-2018* (Secretaría de la Defensa Nacional, s. f.), con objetivos, estrategias y líneas de acción que en su conjunto contribuyen a los objetivos del *Plan Nacional de Desarrollo*.

Ahora bien, en cuanto a la planeación estratégica militar, la Secretaría de la Defensa Nacional mantiene un plan de auxilio a la población civil en casos de desastre, denominado Plan DN-III-E (Secretaría de la Defensa Nacional, s. f.), el cual, de manera formal constituye la aportación del Ejército y la Fuerza Aérea al Sistema Nacional de Protección Civil. De la misma manera, la Secretaría de Marina cuenta con un plan de la Marina como aportación de esta fuerza armada al Sistema Nacional de Protección Civil.

Los desastres en México son muy variados y se presentan casi de manera permanente: incendios forestales durante la temporada de estiaje, tormentas tropicales y huracanes, así como grandes inundaciones provocadas por el desborde de ríos durante la temporada de lluvias y sismos a todo lo largo del Eje Neovolcánico.

Existe por ley un Sistema Nacional de Protección Civil, como un conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos y procedimientos que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos voluntarios, sociales, privados y con las autoridades de los estados, la ciudad de México

---

<sup>4</sup> General de Brigada del Ejército Mexicano. Agregado Militar, Naval y Aéreo de los Estados Unidos Mexicanos en Colombia.

y los municipios, para efectuar acciones destinadas a la protección contra los peligros que se presenten y a la recuperación de la población en la eventualidad de un desastre.

Por ello, el presente ensayo busca describir, en un primer contexto, el marco jurídico normativo de la Secretaría de la Defensa Nacional y del Sistema Nacional de Protección Civil; en este mismo marco se expondrá la Planeación Nacional; posteriormente, se presentarán los principales riesgos de desastre que mayoritariamente afectan a México. Todo este contexto será el sustento para describir el *Plan DN-III-E o Plan de Auxilio a la Población Civil en Casos de Desastre* (Secretaría de la Defensa Nacional, s. f.), el *Plan de Respuesta MX* (Secretaría de Gobernación, 2015) y, de forma particular, la organización militar de carácter conjunto denominada Fuerza de Apoyo para Casos de Desastre (FACD).

## **Marco jurídico-normativo de la Secretaría de la Defensa Nacional y del Sistema Nacional de Protección Civil de la Secretaría de la Defensa Nacional**

El punto de partida para ubicar el actuar institucional de las Fuerzas Militares es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su Artículo 89 señala las facultades y obligaciones del presidente de la República; en su fracción VI, puntualiza:

Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente, o sea, del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación. (CPEUM, 2018, Artículo 89, Fracción VI).

Ahora bien, es pertinente señalar que la Secretaría de la Defensa Nacional de México, específicamente su concepto, **tiene dos acepciones**: como organismo político-administrativo del Poder Ejecutivo Federal y como Cuartel General Superior del Ejército.

### *Secretaría de la Defensa Nacional como organismo político-administrativo*

Cuando se alude a la Secretaría de la Defensa Nacional como organismo político-administrativo del Poder Ejecutivo Federal, su actuar se encuentra regido por la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* (Cámara de Diputados, marzo de 2018). Esta Ley señala las bases de organización de la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal, y establece que “la Oficina de la Presidencia de la República, las **Secretarías de Estado**, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los Órganos Reguladores Coordinados integran la Administración Pública Centralizada” (LOAPF, 2018, Art. 1). También señala que “las Secretarías de Estado tendrán igual rango, sin preeminencia alguna, y que la Secretaría de Gobernación coordinará las acciones de la Administración Pública Federal para cumplir sus acuerdos y órdenes” (LOAPF, 2018, Art. 10).

Las Secretarías de Estado de México son las de Gobernación; Relaciones Exteriores; **Defensa Nacional**; Marina; Hacienda y Crédito Público; Desarrollo Social; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Energía; Economía; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Comunicaciones y Transportes; Función Pública; Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social; Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; Cultura; Turismo (LOAPF, 2018, Art. 26).

Así, a la Secretaría de la Defensa Nacional la ley le señala asuntos que corresponden a su despacho, enfocados primordialmente en la organización, administración y preparación del Ejército y de la Fuerza Aérea (LOAPF, 2017, Artículo 29).

### *Secretaría de la Defensa Nacional como Cuartel General Superior*

Por otra parte, cuando se hace referencia a la Secretaría de la Defensa Nacional como Cuartel General Superior del Ejército y Fuerza Aérea, su actuar se encuentra regido por la Ley Orgánica del Ejército y Aérea Mexicanos, la cual señala que estas dos fuerzas son instituciones armadas permanentes que tienen las misiones generales siguientes (LOEFAM, 2018, Art. 1):

- Defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación;
- Garantizar la seguridad interior;
- Auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas;
- Realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país; y
- En caso de desastre prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas.

En este marco, se aprecia la condición o garantía que se aspira alcanzar bajo el cumplimiento de cada una de las misiones. La primera de ellas es la defensa exterior, es decir, la independencia y soberanía de la nación. La segunda indica la aspiración a la seguridad interior, lejos de conflictos internos y movimientos disruptivos. Las misiones tercera, cuarta y quinta son el reflejo fiel de la proyección social de las Fuerzas Militares mexicanas. La última de estas indudablemente constituye el fundamento de la planeación de auxilio a la población ante la potencialidad o presencia de fenómenos perturbadores.

### **Del Sistema Nacional de Protección Civil**

El primer referente jurídico del Sistema Nacional de Protección Civil es el plan elaborado por la Secretaría de la Defensa Nacional con motivo del desbordamiento del río Pánuco en el estado de Veracruz, en 1966, que provocó serias inundaciones que afectaron varias localidades. Este plan tenía por misión el concurrir, desde luego, a los lugares afectados por el desastre para aplicar medidas de rescate, evacuación, atención médica, protección y seguridad en las zonas afectadas. De igual manera, el plan establecía la coordinación de apoyos proporcionados por las dependencias, organismos privados, agrupaciones civiles voluntarias y ciudadanía (Cienfuegos y Luna, 2011, pp. 283-284).

Diecinueve años después, a las siete horas con diecinueve minutos del 19 de septiembre de 1985, tuvo lugar un sismo de magnitud superior a los 8 grados en la escala de Richter, el cual afectó las zonas centro, occidente y sur del país y, en forma particular, a la Ciudad de México, sin que se tenga a la fecha el número exacto de víctimas, pero se tienen estimaciones que fluctúan entre veinte y treinta mil fallecidos.

A consecuencia de este fenómeno, el 9 de octubre de ese año, el presidente de la República anunció la creación de la Comisión Nacional de Reconstrucción, destinada a implantar las “bases para establecer los mecanismos para atender mejor a la población en la eventualidad de otros

desastres e incorporar la experiencia de instituciones públicas, sociales, privadas, de la comunidad científica y de la población en general” (Cienfuegos, 2011, p. 284).

El 6 de mayo de 1986 se publicó un decreto presidencial por medio del cual se aprobaron las bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil y el Programa de Protección Civil, con el fin de que la Administración Pública Federal pudiera realizar acciones orientadas al logro de la protección civil y que estas se ejecutaran en forma coordinada con los gobiernos de los estados, los municipios, además de contemplar la promoción de acciones concertadas con los sectores social y privado para el pronto establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil (DOF, 6 de mayo de 1986).

El 20 de septiembre de 1988, por decreto presidencial, se creó el Centro Nacional de Prevención de Desastres, orientado al estudio, al desarrollo, a la aplicación y coordinación de tecnologías para la prevención y mitigación de desastres (Cienfuegos, 2011, p. 284).

El 11 de mayo de 1990 se creó el Consejo Nacional de Protección Civil como un órgano consultivo de coordinación de acciones y de participación social en la planeación de la protección civil, garante de los objetivos del Sistema Nacional de Protección Civil (Cienfuegos, 2011, p. 284).

Contando ya con esta cultura de la protección civil, desde 1990, en cada Administración se han puesto en marcha, por conducto de la Secretaría de Gobernación, los respectivos Programas Nacionales de Protección Civil, períodos 1990-1994, 1995-2000, 2001-2006, 2007-2012 y el actual ,2013-2018 (Cienfuegos, 2011, p. 288).

El 6 de junio de 2012, el presidente de la República publicó la *Ley General de Protección Civil*, marco jurídico cuyo objeto es “establecer las bases de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno en materia de protección civil” (DOF, 6 de junio de 2012).

En sus disposiciones orgánicas y funcionales describe al Sistema Nacional de Protección Civil en los siguientes términos (DOF, 6 de junio de 2012):

Conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, principios, instrumentos, políticas, procedimientos, servicios y acciones que establecen corresponsablemente las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos voluntarios, sociales, privados y con los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, de los organismos constitucionales autónomos, de las entidades federativas, de los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, a fin de efectuar acciones coordinadas en materia de protección civil.

También señala su objetivo (DOF, 6 de junio de 2012):

Proteger a la persona y a la sociedad y su entorno ante la eventualidad de los riesgos y peligros que representan los agentes perturbadores y la vulnerabilidad en el corto, mediano o largo plazo, provocada por fenómenos naturales o antropogénicos, a través de la gestión integral de riesgos y el fomento de la capacidad de adaptación, auxilio y restablecimiento en la población.

El Sistema se integra por todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Entidades Federativas, municipios y demarcaciones de la Ciudad de México; grupos voluntarios, vecinales y organizaciones de la sociedad civil, cuerpos de bomberos, representantes de los sectores privado y social, medios de comunicación y centros de investigación, educación y desarrollo tecnológico. (DOF, 6 de junio de 2012).

Concurrente y alineado con la *Ley General de Protección Civil*, existe una legislación local por medio de la cual cada uno de los 31 estados de la República y la Ciudad de México han diseñado su Ley Estatal de Protección Civil.

## La planeación nacional

### *Plan Nacional de Desarrollo*

Esta planeación se encuentra mandatada por la Constitución Política. En su Artículo 25, claramente señala que “corresponde al Estado la **rectoría del desarrollo nacional**”, para lo cual “planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución” (CPEUM, 2018, Art. 25).

Por su parte, el Artículo 26 señala que “el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional”, en el cual se determinarán los objetivos de la planeación tomando como marco los fines del proyecto nacional de la Constitución. También, tipifica que “habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal” (CPEUM, 2018, Art. 26).

El 5 de enero de 1983 fue expedida por primera vez una Ley de Planeación, vigente a la fecha, la cual tiene por objeto establecer las normas y principios para conducir la planeación nacional del desarrollo y para coordinar las actividades de planeación de la Administración Pública Federal y la participación de los gobiernos de las Entidades Federativas (Ley de Planeación, DOF 16 Feb. 2018, Art. 1).

Esta Ley, en sus disposiciones orgánicas, señala que la categoría de plan solo queda reservada al *Plan Nacional de Desarrollo* (Ley de Planeación, DOF 16 Feb. 2018, Art. 21), y que este Plan indicará los programas institucionales, sectoriales, regionales y especiales que deban ser elaborados por las dependencias de la Administración Pública Federal (Ley de Planeación, DOF 16 Feb. 2018, Art. 22). En este contexto de planeación, existe en la presente Administración el *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018* y los respectivos programas sectoriales de cada una de las Secretarías de Estado.

El *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018* tiene por objetivo general “llevar a México a su máximo potencial, a través de cinco metas nacionales, como son México en Paz, México incluyente, México con educación de calidad, México próspero y México con responsabilidad global (PND, 2012, p. 21).

Así, en materia de protección civil, el *Plan Nacional de Desarrollo* señala que “la protección civil privilegiará las acciones preventivas ante desastres, así como el aseguramiento financiero ante estos” (PND 2012, p. 37).

En la meta nacional “**México en Paz**”, en su estrategia denominada “**Política estratégica para la prevención de desastres**” proyecta las siguientes líneas de acción (PND 2012, p. 112):

- Promover y consolidar la elaboración de un atlas nacional de riesgos, a nivel federal, estatal y municipal, asegurando su homogeneidad.
- Impulsar la gestión integral del riesgo como una política integral en los tres órdenes de Gobierno, con la participación de los sectores privado y social.
- Fomentar la cultura de protección civil y la autoprotección.
- Fortalecer los instrumentos financieros de gestión del riesgo, privilegiando la prevención y fortaleciendo la atención y reconstrucción en casos de emergencia y desastres.
- Promover los estudios y mecanismos tendientes a la transferencia de riesgos.
- Promover el fortalecimiento de las normas existentes en materia de asentamientos humanos en zonas de riesgo, para prevenir la ocurrencia de daños tanto humanos como materiales evitables.

En esta misma meta nacional, en su estrategia “**Gestión de emergencias y atención eficaz de desastres**”, define las siguientes líneas de acción (PND, 2012, p. 112):

- Fortalecer la capacidad logística y de operación del Sistema Nacional de Protección Civil en la atención de emergencias y desastres naturales.
- Fortalecer las capacidades de las Fuerzas Armadas para proporcionar apoyo a la población civil en casos de desastres naturales.
- Coordinar los esfuerzos de los gobiernos federal, estatal y municipal en el caso de emergencias y desastres naturales.

En su meta nacional “**México incluyente**” establece como una de sus estrategias “**Mejorar la atención de la salud a la población en situación de vulnerabilidad**”, con una muy importante línea de acción de “fortalecer los mecanismos de anticipación y respuesta ante enfermedades emergentes y desastres” (PND 2012 , p. 118).

También en su meta nacional “**México próspero**”, en su estrategia “**Proteger las finanzas públicas ante riesgos del entorno macroeconómico**” proyecta como línea de acción la de “fortalecer y, en su caso, establecer fondos e instrumentos financieros de transferencia de riesgos para mitigar el impacto fiscal de choques externos, incluyendo los desastres naturales” (PND 2012, p. 131).

Y en su meta nacional “**México con responsabilidad global**”, establece la estrategia de “**Consolidar la posición de México como un actor regional relevante, mediante la profundización de los procesos de integración en marcha y la ampliación del diálogo y la cooperación con los países**”, para lo cual diseña una línea de acción de “ampliar la cooperación frente a retos compartidos, como seguridad, migración y **desastres naturales**” (PND 2012, p. 147).

#### *Programa Sectorial de Defensa Nacional*

La Secretaría de la Defensa Nacional, alineada con el *Plan Nacional de Desarrollo*, formuló durante la presente Administración un **Programa Sectorial de Defensa Nacional** como un instrumento de proyección para los seis años de la Administración, que permita fortalecer y modernizar las capacidades operativas, logísticas y administrativas de sus organismos.

Se enfatiza que este *Programa Sectorial de Defensa Nacional* se encuentra alineado con las metas del *Plan Nacional de Desarrollo*, para lo cual, por medio de sus cinco líneas generales de desarrollo – como son moral y disciplina, educación y adiestramiento; transparencia y rendición de cuentas; derechos humanos e imagen institucional– visionó también cinco grandes objetivos de carácter estratégico (PSDN 2013, pp. 26-28):

- Objetivo 1. Contribuir a preservar la integridad, estabilidad, independencia y soberanía del Estado mexicano,
- Objetivo 2. Fortalecer el Sistema de Inteligencia Militar,
- Objetivo 3. Renovar las capacidades de respuesta operativa del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos,
- Objetivo 4. Fortalecer el Sistema Educativo Militar, la investigación y desarrollo tecnológico, la doctrina militar y calidad de vida del personal militar,
- Objetivo 5. Proporcionar apoyo a la población civil en casos de desastre de forma eficaz.

Es fundamentalmente en los objetivos 3 y 5 en los que se encuentran proyectadas acciones en materia de protección civil. Así, en el objetivo 3 señala la importancia de:

mantener niveles óptimos de operatividad; garantiza que las Unidades, Dependencias e Instalaciones del Instituto Armado atiendan con prontitud el cumplimiento de sus misiones constitucionales y de apoyo a la población civil en casos de emergencias, necesidades públicas y de desastres naturales o de otra índole. (PSDN 2013, p. 35).

Del objetivo 5, una de sus estrategias es la de “disponer de recursos materiales idóneos para eficientar el auxilio a la población civil en casos de desastres o emergencias”, ante lo cual desarrolla tres líneas de acción (PSDN 2013, p. 40):

- Fortalecer las capacidades materiales durante la fase de prevención, tendentes a la aplicación del Plan DN-III-E.
- Realizar actividades de auxilio a la población civil en casos de desastres en todo el territorio nacional.
- Coadyuvar en el fortalecimiento de la capacidad de respuesta para enfrentar cualquier emergencia radiológica en la Central Nucleoeléctrica Laguna Verde.

### **Principales riesgos de desastres en México**

México se encuentra sujeto a diversos fenómenos generadores de desastres. El país se ubica en parte del llamado cinturón de fuego del Pacífico, por lo que es afectado por una fuerte actividad sísmica y volcánica, razón por la cual dos terceras partes del país tienen un riesgo sísmico significativo. Esta actividad se origina principalmente por los terremotos que se generan en la costa del océano Pacífico, en la conjunción de las placas tectónicas de Cocos y de Norteamérica (CENAPRED, 2001, p. 2).

El llamado Eje Neovolcánico, franja territorial que comprende los estados de Jalisco, Michoacán, Guanajuato, México, Hidalgo, Colima, Puebla y Veracruz (p. 2) tiene un sinnúmero de volcanes que han existido en distintas épocas geológicas; catorce de ellos se consideran activos o representan zonas activas.

Al ubicarse México en una región intertropical, las zonas costeras son vulnerables a los embates de huracanes que se generan en los océanos Pacífico y Atlántico. En estas mismas zonas, así como en las porciones centro, sur, sureste y aun en el noreste del país, las lluvias intensas pueden causar inundaciones y deslaves. Un promedio del 20 % de los ciclones que llegan cada año a los litorales del país penetran al territorio y causan daños considerables. Por otra parte, la escasez de lluvia da lugar a sequías que afectan la agricultura, la ganadería y con ello la economía. Un riesgo asociado a esta temporada de sequía son los incendios forestales que se presentan en los bosques y montañas del país (CENAPRED, 2001, p. 2).

Los anteriores desastres se originan de manera natural, razón por la cual se les llama desastres naturales, aun cuando en su desarrollo y consecuencias tenga mucho que ver la acción humana. Otros desastres se generan por la actividad humana, principalmente resultado de la industrialización. A estos desastres se les define como desastres antrópicos o tecnológicos (CENAPRED, 2001, pp. 2-3).

### ***Riesgos geológicos***

#### *Sismicidad*

Los fenómenos en que intervienen la dinámica y materiales del interior de la Tierra o de su superficie se llaman fenómenos geológicos y se clasifican en sismicidad, vulcanismo, tsunamis y movimientos de laderas y suelos. El territorio nacional mexicano se encuentra afectado por la movilidad de las placas tectónicas de Norteamérica, Cocos, Rivera y del Pacífico (CENAPRED, 2001, pp. 32-33).

Los sismos más importantes en México se generan por el movimiento entre placas. A lo largo de la región litoral de Jalisco hasta el estado de Chiapas, las placas de Rivera y Cocos penetran por debajo de la placa de Norteamérica, provocando el fenómeno de subducción. Entre las placas del Pacífico y de Norteamérica, un desplazamiento lateral provoca sismos en la parte norte de la península de Baja California (CENAPRED, 2001, p. 33).

En el siglo XX se presentaron un total de 74 sismos de escala mayor a 7.0 grados en la escala de Richter, magnitud que provoca daños en estructuras, derrumbamiento de muros, destrucción de edificios y hundimiento de postes, entre otros. El más representativo fue el del fatídico 19 de septiembre de 1985, con una magnitud de 8.1 grados. A lo largo del presente siglo, 15 sismos de esta magnitud o superiores se han presentado. El 19 de septiembre, pero del año 2017, la Ciudad de México fue afectada por un sismo de magnitud 7.1 grados en la escala de Richter (CENAPRED, 2001, pp. 40-42).

*Tsunamis* (CENAPRED, 2001, pp. 50-57).

Un tsunami o maremoto es una secuencia de olas que se generan cuando cerca o en el fondo del océano ocurre un terremoto; estas olas pueden alcanzar alturas de varios metros y provocar grandes pérdidas humanas y materiales. La gran mayoría de los tsunamis se originan en el océano Pacífico, cuando se presenta un movimiento vertical del fondo marino ocasionado por un sismo de gran magnitud. Los tsunamis clasifican en locales –a no más de 1000 km– y regionales –a más de 1000 km–, de acuerdo con la distancia de la zona de generación. Del año 1900 a la fecha, en México, en los litorales del Pacífico, se han registrado un total de 24 tsunamis cercanos y 19 lejanos.

Como acción preventiva, se tienen mapas de riesgo que reflejan las áreas de posible inundación, con niveles de ocurrencia de probabilidad.

### *Vulcanismo*

Catorce volcanes se encuentran activos en México, cuyas erupciones han sido muy destructivas. Estos son:

- Volcán Tres Vírgenes, en el estado de Baja California Sur,
- Volcán Bárcena, en la isla Benedicto, en el estado de Colima,
- Volcán Evermann, en la isla Socorro, en el estado de Colima,
- Volcán de Fuego, en el estado de Colima,
- Volcán Sangangüey, en el estado de Nayarit,
- Volcán Ceboruco, en el estado de Nayarit,
- Volcán Parícutín, en el estado de Michoacán,
- Volcán Jorullo, en el estado de Michoacán,
- Volcán Xitle, en la Ciudad de México,
- Volcán Popocatepetl, en los estados de México, Puebla y Morelos,
- Volcán Pico de Orizaba, en los estados de Puebla y Veracruz,
- Volcán San Martín Tuxtla, en el estado de Veracruz,
- Volcán Chichón, en el estado de Chiapas y,
- Volcán Tacaná, en el estado de Chiapas. (CENAPRED Volcanes, 2014, p. 3).

De los anteriores, los que representan mayor riesgo son el Popocatepetl y el volcán de Fuego, también llamado volcán de Colima. Como acción preventiva, se tienen mapas de peligro que reflejan las áreas o avenidas de flujos de lodo, de flujos piroclásticos, así como de peligro, sea este moderado, menor o mayor (CENAPRED, 2001, pp. 70-76).

De igual manera, para el caso específico del volcán Popocatepetl, se tiene una definición de niveles de riesgo de un denominado semáforo de alerta volcánica, por medio del cual se identifican las acciones que debe realizar el Sistema Nacional de Protección Civil, así como las acciones que se recomiendan a la población. Este semáforo, en su nivel verde, representa una situación normal, en amarillo, una situación de alerta, mientras que en rojo es ya una situación de alarma (CENAPRED, 2001, p. 79).

### ***Riesgos hidrometeorológicos***

Varios tipos de fenómenos hidrometeorológicos afectan a México y generan la pérdida de vidas humanas o daños materiales de importancia.

*Precipitación pluvial* (CENAPRED, 2001, pp. 105-110).

La distribución de lluvias en México representa un mayor riesgo en las zonas centro, este y sureste del país.

Las dos grandes sierras que atraviesan México en dirección noroeste-sureste son un factor de influencia en la conformación de la precipitación media anual. Un factor adicional que provoca

precipitaciones de importancia es el desplazamiento de frentes fríos provenientes de las zonas polares, situación que genera tormentas de nieve.

*Ciclones tropicales* (CENAPRED, 2001, pp. 125-131).

Una zona ciclogénica o matriz es aquella región donde se originan los ciclones. Los que llegan a México se generan en el océano Atlántico, específicamente, en la sonda de Campeche, en el golfo de Tehuantepec, en el mar Caribe y en el sur de las islas Cabo Verde.

Generalmente, la temporada de ciclones tropicales en México se inicia alrededor de la primera quincena del mes de mayo para el océano Pacífico, y en el mes de junio para el Atlántico. Ambas temporadas culminan en la primera quincena de noviembre, siendo septiembre el mes con mayor recurrencia.

La trayectoria de un ciclón normalmente está asociada a las condiciones climatológicas imperantes, aunque hay ciclones con trayectorias erráticas. Estos ciclones pueden entrar o no a la tierra. Es importante el pronóstico de la trayectoria de los ciclones, como una guía para la toma de decisiones preventivas acerca de la protección a la población.

La república mexicana, debido a su ubicación intertropical y a su gran extensión de litoral, es afectada por ciclones en las costas de ambos océanos. Dada esta conformación de tipo insular, las áreas afectadas suelen ser de más del 60 % del territorio nacional.

Por registros y estadísticas, se ha observado que durante cada temporada regularmente se presentan alrededor de 25 ciclones de importancia, de los cuales 15 ocurren en el océano Pacífico y 10 en el Atlántico.

*Inundaciones* (CENAPRED, 2001, pp. 139-144).

Una inundación ocurre cuando el agua cubre cierto territorio durante cierto tiempo. Lógicamente, a mayor permanencia de agua en la zona y mayor cantidad de agua, los daños serán mayores.

Una inundación puede ocurrir por lluvias en la región, por desbordamiento de ríos, ascenso del nivel medio del mar, rotura de bordos, diques y presas, e incluso por descargas de agua de los embalses.

Los factores que condicionan las inundaciones son fundamentalmente la distribución de la lluvia, la topografía, las características físicas de los ríos, la morfología del suelo, la ubicación de presas y la elevación de los bordos de los ríos, entre otros. Estos factores, así como su ubicación geográfica, hacen que una de las causas principales de las inundaciones sean las lluvias intensas provocadas por los ciclones. Todo tipo de terreno en el país es factible de inundaciones, sin embargo, las zonas bajas y las cercanas a las costas son las de mayor proclividad.

## **Plan DN-III-E**

### ***Antecedentes***

El Plan (SEDENA, PLAN DN-III-E, 2018) es un instrumento operativo militar que establece los lineamientos generales a los organismos del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, para realizar actividades de auxilio a la población civil afectada por cualquier tipo de desastre.

Con motivo del desbordamiento del río Pánuco en 1966 y la consecuente inundación de la región, se elaboró y aplicó por primera vez el Plan. El documento se mantiene en actualización permanente.

Se le denominó *Plan DN-III-E* desde ese año con motivo de haberse incluido como un anexo “E” a la Planeación de la Defensa Nacional. En revisiones posteriores a la Planeación de Defensa Nacional, surgió la inquietud de modificarle el nombre, para que este se encontrara acorde con las misiones generales del Ejército y Fuerza Aérea; sin embargo, el Alto Mando del Ejército y Fuerza Aérea decidió que se continuara designándolo como *Plan DN-III-E*, por ser el nombre con que las autoridades civiles, los medios de comunicación y, primordialmente, la población, identifican este documento potenciador de acciones.

### **Esquema operacional del Plan**

En su concepto operacional, el *Plan DN-III-E* cuenta con tres fases que rigen la actuación del personal del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos:

#### ***Fase de prevención***

Preparación para reaccionar oportunamente y tomar acciones orientadas a controlar el riesgo, evitar o mitigar el impacto destructivo de los desastres sobre la vida y bienes de la población, la planta productiva, los servicios públicos y el medio ambiente. (Secretaría de la Defensa Nacional, 2018).

En esta fase es fundamental la realización de simulacros para verificar la organización de equipos de trabajo, el estado del material disponible para atender una situación de emergencia y los tiempos de reacción para evacuaciones, preparación de instalaciones de apoyo, etc.

También, se realizan “reconocimientos para verificar el estado de las vías de comunicación, consideradas como rutas principales y alternas de evacuación” y actualización de los mapas de riesgo. De igual manera, se verifica el estado físico de las instalaciones que fungirán como centros de acopio, inventario de recursos, albergues y refugios temporales. (Secretaría de la Defensa Nacional, 2018).

Una actividad más en esta fase es la coordinación y enlace con los Consejos Estatales y Municipales del Sistema de Protección Civil, así como la integración de fuerzas de reacción en cada organismo militar.

En preparación, se despliega la Fuerza de Apoyo para Casos de Desastre (F.A.C.D.) “para apoyar a los mandos territoriales militares ante la ocurrencia de desastres de gran magnitud” (Secretaría de la Defensa Nacional, 2018).

### ***Fase de auxilio***

En esta fase se realizan acciones “para la salvaguarda de la vida de las personas, sus bienes y la planta productiva, así como [para] preservar los servicios públicos y el medio ambiente ante la presencia de un agente destructivo” (Secretaría de la Defensa Nacional, 2018).

Se inicia con alertar a la población amenazada, poniendo desde luego en ejecución los planes específicos de emergencia, estableciendo enlace y coordinación con las autoridades estatales y municipales para la atención coordinada de las situaciones de emergencia.

También se apoya a los sistemas de protección civil, estatal o municipal en el auxilio a las personas afectadas, transportes, evacuación de personas, establecimiento de refugios temporales, donde las cocinas móviles, consultorios médicos y albergues son fundamentales.

Otras acciones por realizar son el apoyo al reconocimiento físico y al registro de daños humanos y materiales, la coordinación de labores de búsqueda y rescate, la seguridad, así como apoyos en transportes, comunicación y en tareas de recuperación básica de los servicios.

### ***Fase de recuperación***

También llamado vuelta a la normalidad, constituye un “proceso orientado a la reconstrucción y mejoramiento del entorno afectado por el desastre, así como también a la reducción del riesgo de ocurrencia y la magnitud de los desastres futuros” (Secretaría de la Defensa Nacional, 2018). Aun cuando la Secretaría de la Defensa Nacional no tiene funciones asignadas en el Sistema Nacional de Protección Civil, normalmente, por petición de las autoridades civiles, se apoya en la rehabilitación de caminos y recuperación de los servicios básicos de salud, luz y agua.

### **Ayuda humanitaria**

El auxilio a la población civil de países hermanos ante los efectos devastadores de un desastre se realiza empleando los mismos procedimientos de actuación que se aplican con el *Plan DN-III-E* en el territorio nacional.

Esta ayuda humanitaria para México “tiene un contexto internacional de carácter bilateral, apoyando al país afectado bajo un esquema de coordinación y cooperación con sus autoridades” (Secretaría de la Defensa Nacional, 2018).

Como un procedimiento, las instancias para la gestión de ayuda humanitaria a nuestro país pueden tener los siguientes esquemas:

- Que el presidente de la República, como un gesto de solidaridad ante los desastres causados por algún fenómeno natural, ofrezca la ayuda humanitaria.
- Que el presidente del País afectado la solicite directamente al Ejecutivo de nuestro País.
- Que la petición sea hecha a través de las Cancillerías correspondientes. (Secretaría de la Defensa Nacional, 2018).

Bajo este contexto, México ha proporcionado ayuda humanitaria a 20 países en 41 eventos: en América, a Belice (octubre, 2001), Bolivia (mayo, 1998; marzo, 2007), Chile (febrero, 2010), Colombia (enero, 1999; diciembre, 2010), Costa Rica (agosto, 1996), Cuba (octubre, 1996), Ecuador (abril, 1996; 2008 y 2016), El Salvador (agosto, 1996; noviembre, 1998; enero, 2001; octubre, 2005; noviembre, 2009), Estados Unidos de América (septiembre, 2005), Guatemala (octubre, 1998; mayo, 2000; octubre, 2015; junio, 2016), Haití (febrero, junio y octubre, 2004; enero-mayo, 2010; noviembre, 2010), Honduras (septiembre y noviembre, 1998; noviembre, 2001), Jamaica (septiembre, 2004), Nicaragua (agosto, 1996; octubre, 1998; septiembre, 2007), Panamá (abril, 2005), Perú (agosto, 2007), República Dominicana (septiembre, 1998; junio, 2004) y Venezuela (octubre, 1999; diciembre, 2010). En el continente asiático, en Indonesia (enero y febrero, 2005) y en Irán (enero, 2004).

### **Plan MX** (DOF 13 nov. 2015).

El *Plan DN-III-E* es la aportación de la Secretaría de la Defensa Nacional al Sistema Nacional de Protección Civil. Existe un Acuerdo (Secretaría de Gobernación, 2015), por el cual se emite el *Plan Nacional de Respuesta MX* de la Administración Pública Federal.

Este Acuerdo señala que el *Plan Nacional de Respuesta MX* es un “instrumento técnico operativo para articular la acción del Estado mexicano en materia de protección civil” (Secretaría de Gobernación, 2015), incorporando y alineando planes de respuesta de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Estos planes de respuesta con que cuenta la Administración Pública Federal para atender emergencias son el Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Civil, de la Secretaría de Gobernación; el Plan DN-III-E Auxilio a la Población en caso de Desastres, de la Secretaría de la Defensa Nacional; el Plan Marina, de Auxilio a la Población en Casos y Zonas de Emergencia y/o Desastres de la Secretaría de Marina; el Plan de Apoyo a la Población Civil de la Policía Federal; los Planes de Emergencia Nacionales y Regionales de la Comisión Nacional del Agua; el Plan de Respuesta de Petróleos Mexicanos; el Plan de Respuesta de la Comisión Federal de Electricidad y los Programas, subprogramas y planes de emergencia de las entidades que integran el Sistema Nacional de Protección Civil.

Los elementos de estos documentos operativos, vinculados al Sistema Nacional de Protección Civil, se orientan al cumplimiento de los objetivos siguientes:

- I. Salvaguardar la vida e integridad de las personas;
- II. Articular la acción del Estado mexicano en materia de protección civil;
- III. Optimizar la implementación de acciones entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y empresas productivas del Estado, ante una situación de riesgo inminente;
- IV. Procurar el máximo aprovechamiento de los recursos humanos y materiales destinados a la atención de una situación de riesgo inminente;
- V. Disminuir los tiempos de respuesta para la recuperación;
- VI. Mantener la continuidad de operaciones del Gobierno, y
- VII. Reforzamiento de la previsión. (Secretaría de Gobernación, 2015).

Además, estos planes, programas y subprogramas se coordinarán entre ellos en el marco del Comité Nacional de Emergencias, integrado por el titular de la Coordinación General de Protección Civil; coordinadores de las Secretarías de la Defensa Nacional, Marina, Policía Federal; representante de la Presidencia de la República; titulares de la Dirección Nacional de

Protección Civil, del Centro Nacional de Prevención de Desastres y de la Dirección General del Fondo de Desastres naturales, aprovechando los recursos y las capacidades con que se cuenta.

También se señala que las medidas que se establezcan en el *Plan Nacional de Respuesta MX* no limitan ni alteran la naturaleza de las responsabilidades de cada dependencia y entidad de la Administración Pública Federal, sino que las coloca en una posición de coordinación, sinergia y efectividad.

## **La Fuerza de Apoyo para Casos de Desastre (FACD)**

### ***Antecedentes***

Es un organismo militar, organizado, equipado y adiestrado para que la Secretaría de la Defensa Nacional esté en condiciones de

proporcionar apoyo inmediato con personal y equipo especializado a aquellos mandos militares en los que las áreas bajo su responsabilidad se encuentran sujetas a los efectos de un fenómeno natural o antropogénico que pueda afectar a la población civil y cuya capacidad se vea rebasada. (Sedena, 2018).

Esta fuerza de apoyo se desplaza a cualquier parte del territorio nacional, previa solicitud del mando militar del área afectada. El personal, su organización, equipamiento y actuación, le permiten las siguientes capacidades:

- Efectuar reconocimientos aéreos y terrestres.
- Formular un informe inmediato sobre la situación existente en el área afectada y un análisis de control de daños.
- Realizar labores de búsqueda, rescate y evacuación de la población en el área del desastre.
- Proporcionar atención médica, odontológica, comunicacional, así como de distribución de alimentos.
- Colaborar en trabajos de remoción de escombros y el restablecimiento de las vías de comunicación.

### **Organización**

La Fuerza de Apoyo para Casos de Desastre se integra con dos componentes:

- El **componente aéreo**, empleado para el traslado del personal y material al área afectada, así como también para reconocimientos y evacuación. Este componente se encuentra integrado por aeronaves de ala fija y de ala rotatoria, entre los cuales se encuentran los aviones C-130, Boeing 727 y 737, y los helicópteros MI-8, MI-17, MI-26, MI-2 y MD-530F.
- El **componente terrestre** se conforma fundamentalmente de dos agrupamientos. El primero de estos es el **Agrupamiento de Ingenieros**, que es empleado para realizar trabajos de remoción de escombros y restablecimiento de vías de comunicación. Para ello, se integra con personal especialista y material diverso de ingenieros, como son cargadores frontales articulados, motoniveladoras, excavadoras, traxcavos, *bulldozer*, camiones de volteo y herramienta diversa. El segundo es el **Agrupamiento de**

**Servicios**, que comprende unidades de los diversos servicios que al desplegar establecen instalaciones de su especialidad. Así, las Unidades de **Intendencia** despliegan y establecen albergues y cocinas comunitarias y cocinas móviles de campaña; las Unidades de **Sanidad Militar** despliegan y establecen células de médicos, odontólogos, enfermeras, psicólogos y personal especialista con medicamentos y material diverso; las Unidades de **Transmisiones** establecen un centro principal de comunicaciones, así como en su despliegue, diversas células de comunicaciones; las Unidades de **Policía Militar** proporcionan seguridad en el área, y con la organización de binomios canófilos realizan la búsqueda y el rescate; finalmente, están las Unidades Especializadas de **Ingenieros**, dotadas de equipo diverso, como son cortadoras de estructuras, gatos hidráulicos y otros; establecen células de búsqueda y rescate.

### **Procedimientos de actuación**

Esta organización militar de efectivos estimados en 2500 mujeres y hombres militares desarrolla sus actividades cotidianas en sus instalaciones, sean estas el Hospital Central Militar, las Compañías de Intendencia, los Batallones de Comunicaciones, las Unidades de Policía Militar o de Ingenieros. Periódicamente se revisan los lotes de medicamentos y de alimentos para verificar que no hayan quedado caducos.

Ante un alertamiento emitido por la Sección Tercera del Estado Mayor de la Defensa Nacional, Subsección de Protección Civil, todo este personal deja de hacer sus actividades rutinarias, toma su equipaje, se concentra en un campo militar para su traslado por tierra, o bien, se desplaza al Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México para desarrollar un movimiento aéreo al área afectada.

Al llegar al área, el comandante de la Fuerza de Apoyo –un general comandante de alguna de las brigadas– se coordina con el comandante de la región o zona militar afectada para el despliegue y las acciones de auxilio, en coordinación también con las otras dependencias de la Administración Pública Federal, en el marco del *Plan MX*.

Es así como una fuerza militar circunstancial se mantiene en permanente alerta ante la inminencia o presencia de un fenómeno natural.

### **Conclusiones**

México posee una importante experiencia en materia de protección civil.

Las Fuerzas Armadas, por mandato constitucional, cumplen con la salvaguarda de la seguridad interior.

La Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea establece como una de sus misiones la del auxilio a la población civil en casos de desastre.

El Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC) se encuentra a cargo de la Secretaría de Gobernación.

El Plan DN-III-E, de auxilio a la población civil en casos de desastre, es la aportación de la S. D. N. a dicho Sistema. Este Plan, junto con el resto de los planes de emergencia de las dependencias de la Administración Pública Federal, son el marco de actuación del denominado Plan MX.

El despliegue militar permite que el Ejército y Fuerza Aérea sean las primeras y principales instituciones en prevenir y, cuando se presenten, afrontar tales calamidades.

La Fuerza de Apoyo para Casos de Desastre constituye una experiencia de éxito para la Secretaría de la Defensa Nacional. Su conformación circunstancial y actuación oportuna han sido decisivas en la prevención y el auxilio a la población civil ante la inminencia o presencia de un fenómeno perturbador.

El apoyo de la comunidad internacional en todo tipo de desastres es invaluable.

Es necesario establecer los procedimientos para coordinar tales apoyos y permitir que estos actúen conforme a sus normas de empleo.

## Referencias

- Cámara de Diputados. (15 de septiembre de 2017). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Recuperada de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_150917.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf)
- Cámara de Diputados. (9 de marzo de 2018). Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Recuperada de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf.htm>
- Cámara de Diputados. (30 noviembre de 2017). Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos. Recuperada de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loefam.htm>
- Cámara de Diputados. (16 de febrero de 2018). Ley de Planeación. Recuperada de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lplan.htm>
- Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED). (1994) Diagnóstico de peligros e identificación de riesgos de desastres en México. Recuperado de <https://www.gob.mx/cenapred>
- Cienfuegos Salgado, D. y Luna Canales, A. (Coords.). (2011). *Protección civil: régimen jurídico de la protección civil en México*. México, D. F. Edit. Laguna. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3076/1.pdf>
- Franja volcánica transmexicana. Eje Neovolcánico. (s. f.). Recuperado de [https://sivea.uson.mx/docentes/tareas/15\\_EJE\\_NEOVOLC\\_Y\\_ENICO\\_I.pdf](https://sivea.uson.mx/docentes/tareas/15_EJE_NEOVOLC_Y_ENICO_I.pdf)
- Poder Ejecutivo y Secretaría de Gobernación. (6 de junio de 2012). Ley General de Protección Civil. Recuperada de [http://dof.gob.mx/nota\\_to\\_doc.php?codnota=5249856](http://dof.gob.mx/nota_to_doc.php?codnota=5249856)
- Gobierno de la República - México. (s. f.). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Recuperado de <http://pnd.gob.mx>
- Secretaría de la Defensa Nacional. (s. f.). *Programa Sectorial de Defensa Nacional 2013-2018*. Recuperado de [http://www.sedena.gob.mx/archivos/psdn\\_2013\\_2018.pdf](http://www.sedena.gob.mx/archivos/psdn_2013_2018.pdf)
- Secretaría de la Defensa Nacional. (s. f.). *Plan DN-III-E*. Recuperado de <https://www.gob.mx/sedena>
- Secretaría de Gobernación. (12 noviembre de 2015). Acuerdo por el que se emite el Plan Nacional de Respuesta MX de la Administración Pública Federal. DOF: 13/11/2015. Recuperado de [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5415383&fecha=13/11/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5415383&fecha=13/11/2015)



## *Evolución de la gestión del riesgo operacional en Latinoamérica*

Miller Alexis Romero Cárdenas<sup>5</sup>

Es satisfactorio para los profesionales que consideran la gestión de riesgos como la mejor opción para la administración empresarial ver cómo esta ciencia toma cada vez más relevancia e importancia en las organizaciones a nivel mundial. En el *Global Risks Report 2018* (13.<sup>a</sup> ed.) del *World Economic Forum*, se resalta el incremento del 59 % en la percepción del riesgo, situación que alerta al sector empresarial al identificar

que cada día, tanto en el contexto interno como en el externo de las empresas, aumenta la cantidad de fuentes de riesgos que atentan contra el cumplimiento de sus objetivos estratégicos y operacionales.

Hoy en día, podemos ver cómo la gestión de riesgos en las organizaciones ha evolucionado: de marcos financieros, ambientales y de tecnologías de la información a nuevos campos, como la ciberdelincuencia, el comercio ilícito y el incumplimiento legal (*compliance*). Son estos nuevos campos los que generan fuentes de riesgos que se relacionan de una forma mucho más directa con la operación del negocio y que con sus altas capacidades de provocar daño pueden afectar la continuidad de las operaciones de la empresa.

Contextos como estos establecen fuentes y riesgos relacionados con la sociedad, los cuales ascienden cada día más según el *ranking* de categorías de riesgo organizacional, que los ubica en la cuarta (4) posición según el estudio de percepción del riesgo 2018 del *World Economic Forum*. El narcotráfico, las bandas criminales, el terrorismo, la piratería marítima y terrestre, la normativa legal (*compliance*), la delincuencia organizada, la delincuencia común, el lavado de activos, la financiación de terrorismo, la corrupción, entre otros, son generadores de los riesgos emergentes en el contexto empresarial actual; por esta razón, las organizaciones están volcando la necesidad de la gestión de riesgos sobre estas fuentes. Cada día, fuentes de riesgo como las mencionadas anteriormente causan más daño a la sociedad y a las empresas que la componen, obligando con ello a la búsqueda urgente de una sinergia Estado/empresa privada/academia para su enfrentamiento, tratamiento y mitigación.

El Comité Técnico ISO/TC 192, encargado de las normas ISO relacionadas con la seguridad y resiliencia de la sociedad, realiza un gran aporte a la gestión de este tipo de riesgos que atentan contra la sociedad y sus empresas. Normas internacionales elaboradas por este comité –como son la familia ISO 28000 – Sistema de gestión de seguridad de la cadena de suministro, la familia ISO 22301 – *Continuidad del negocio* e ISO 18788 – *Sistemas de gestión para operaciones de seguridad privada*–

---

<sup>5</sup> Ingeniero. Experto en acreditación/certificación, sistemas de gestión, riesgos, seguridad, continuidad de negocio y anticorrupción.

establecen como requisito en la planificación de estos sistemas de gestión la obligatoriedad, por parte de la organización, de identificar, analizar y evaluar la materialización de este tipo de riesgos, y, en caso de ser víctima, buscar un tratamiento y recuperarse del riesgo.

Sorpresas como las del riesgo regulatorio en ascenso marcan el contexto actual debido al involucramiento en la gestión de riesgos por parte de órganos de control del Estado como requisito para el cumplimiento legal de las organizaciones y para la adopción de buenas prácticas relacionadas con el comportamiento ético de estas en la sociedad. Otra gran novedad en relación con riesgos emergentes en Latinoamérica es la presencia en el escenario de los riesgos asociados con la continuidad de la cadena de suministro, en el que entidades de índole mundial –como la Organización Mundial de Aduanas (OMA)– han centrado allí su interés para la mejora del comercio internacional en pro de su facilitación sin sacrificar la seguridad.

Con el escenario planteado, en el corto y mediano plazo, las empresas latinoamericanas se encontrarán gestionando riesgos relativos a la normatividad legal que les corresponde, sus cadenas de suministro, las buenas prácticas de conducta ética y responsabilidad social empresarial. Ya sea como requisito establecido de forma obligatoria o acogido de forma voluntaria, esta gestión será un hecho, pues la sociedad, hoy e día, es una de las principales partes interesadas en todo negocio, y propender a su bienestar en un gana-gana con la empresas es el objetivo estratégico de moda.

Ante la evolución inminente del riesgo operacional en el sector empresarial, tenemos como solución mediata la *Norma ISO 31000:2018. Directrices para la gestión de riesgos*. Esta norma es un modelo para la gestión de riesgos que se caracteriza por su practicidad y sencillez, que rompe el paradigma de la complejidad de esta ciencia y que con su nivel internacional desploma la torre de babel existente en función de la terminología de gestión de riesgos a la que se nos tenían acostumbrados antes de la aprobación de su primera versión en el año 2009 por parte de la *International Organization for Standardization (ISO)*.



## *Seguridad y política exterior en Colombia*

Arlene Tickner<sup>6</sup>

Esta presentación sobre política exterior y seguridad corresponde al resultado de un trabajo de investigación de varios años que para iniciar presenta una breve reflexión sobre la política exterior colombiana, sobre todo para aquellas personas que no han estudiado el tema.

Como antecedentes generales de la política exterior, es necesario partir de la pregunta de cómo un país como Colombia, que durante muchos años fue receptor de ayuda en seguridad, en cuestión de una década se ha convertido en un país cooperante para el sector. Para responder esta pregunta, es necesario referenciar el rol que han tenido los EE. UU. en el contexto internacional, en general, y en la configuración de la política exterior colombiana como un actor principal.

La respuesta histórica planteada por algunos académicos se centra en la idea del *Respice Pollum* como la política adoptada por Colombia después de la pérdida de Panamá a inicios del siglo XX, a partir del supuesto de que esa política fue un intento por racionalizar las relaciones de Colombia con el Estado norteamericano, dicha relación ha terminado por ser interpretada como de dominación e de incluso sumisión. Para efectos de este análisis, será entendida como una relación de asociación que consiste en un proceso histórico de aproximación estrecha, que en algunos momentos puede ser entendida como sumisión y que se caracteriza por el hecho de que Colombia no ha podido realizar actuaciones de manera independiente y autónoma para alcanzar sus objetivos y expectativas en términos políticos.

### **Cooperación internacional en seguridad como eje de la política exterior colombiana**

En Colombia se habla mucho de que no hay política exterior de Estado, sino de gobiernos; sin embargo, hay que reevaluar esta idea, sobre todo cuando se habla de la asociación con Estados Unidos, dada la perspectiva histórica y el hecho de que esta relación ha tenido variaciones importantes a través del tiempo. Entre estos cambios, en años recientes se ha dado espacio para tratar del tema de la seguridad, siendo Colombia un país proponente de cooperación para la seguridad.

En Colombia, la seguridad ha sido un tema importante de política exterior sobre todo en las relaciones políticas con los países vecinos, dada la influencia de fenómenos como el narcotráfico,

---

<sup>6</sup> Profesora titular de carrera en la Facultad de Ciencia Política, Gobierno, y Relaciones Internacionales, Universidad del Rosario. Directora de Investigaciones. Obtuvo su PhD en Estudios Internacionales en la Universidad de Miami y su Maestría en Estudios Latinoamericanos en Georgetown University. Antes de integrarse a la Universidad del Rosario fue profesora titular en la Universidad de los Andes y también ha sido docente e investigadora en la Universidad Nacional de Colombia.

el paramilitarismo y otros factores que han agudizado la imagen de Colombia como un país al borde de la crisis. Esta idea es la justificación más importante para la implantación del Plan Colombia y sus posteriores influencias en la transformación de la política exterior colombiana.

En este sentido, el Plan Colombia representa un punto de quiebre en la relación con EE. UU., porque con él se dio inicio a la transformación de una relación de simple asociación, que pasó a ser de “intervención por invitación”, es decir, una invitación racionalizada de parte de Colombia a los EE. UU. con la justificación de que el país estaba en un momento de crisis y era necesario invitar a dicho país a participar en un proceso de estabilización del territorio. Esta propuesta fue entendida por algunos analistas como una relación asimétrica marcada por la adaptación y asimilación del más débil; sin embargo, según la visión de la autora, es necesario plantear el análisis de otras dinámicas que, lejos de proponer una pasividad de Colombia, hacen visible la participación activa del Gobierno colombiano en el tema con la elaboración de planes y propuestas que incluían la transformación de la Fuerzas Militares, la profesionalización de la fuerza pública y la modernización del Estado colombiano en general.

La relación política de los dos países, marcada por una situación de asimetría, hace posible pensar en asociación de dominación; sin embargo, esta asociación estratégica puede ser considerada como una "historia de éxito" para Colombia, que ha logrado superar su propia situación interna y posteriormente convertirse, a partir de este contexto, en un cooperante internacional en seguridad. Confluyen en este punto tanto los intereses colombianos como los estadounidenses al demostrar el éxito de la interacción bilateral a partir de los años noventa del siglo XX, interacción que puede llegar a transformarse en relaciones triangulares de cooperación.

### **Reflexiones desde la participación de Colombia en la cooperación de seguridad y defensa como “la exportación de la seguridad”**

El Plan Colombia inició entre los años 1999 y 2000, y diez años después de su implementación, el Estado colombiano comenzó a cambiar la narrativa de su situación interna. En el siglo XXI, Colombia transita hacia un estadio de mejoría en el ámbito de la seguridad, un cambio que consiste en un combate más efectivo entre los actores armados, así como en una mejora significativa en los indicadores de la lucha contra las drogas, resultado de las acciones implementadas durante los dos Gobiernos del expresidente Uribe.

Durante el Gobierno del presidente Santos, Colombia presentó su política de “Diplomacia para la Seguridad y la Defensa 2010-2018”, que es un documento elaborado por el Gobierno en el que se propone, como resultado de la experiencia y el aprendizaje, que Colombia puede convertirse en un exportador de seguridad y consolidarse como líder y referente mundial en seguridad y defensa en lo concerniente a la lucha contra el crimen transnacional organizado, el terrorismo y el problema mundial de las drogas.

El portafolio de servicios plasmados en el documento “Diplomacia para la Seguridad y la Defensa 2010-2018” se refiere al “know how” alcanzado por Colombia durante los años de experiencia acumulados en el combate contra la criminalidad. En especial, los servicios del portafolio proponen el control en el tema de las drogas, el fortalecimiento en especialidades militares y policiales, la seguridad ciudadana y la convivencia, el desarrollo organizacional de las fuerzas y el acompañamiento a otros países, misiones de paz y la industria de la defensa.

¿Cuál es la sustancia de la cooperación en seguridad? Hoy en día, es indiscutible el prestigio con que cuenta la fuerza pública colombiana en términos de seguridad, por lo tanto, en este punto reside la sustancia de la propuesta como agente cooperante. Lo que se observa es un conjunto de esfuerzos puntuales relacionados con temas en los que las fuerzas tienen experticia, como narcotráfico, secuestro, extorsión, explosivos, caninos, control de fronteras (puertos), aeropuertos, desminado, entre otros. Tales esfuerzos o actividades concretas comprenden cursos, asesorías, acompañamientos, visita de expertos, talleres que son acciones cortas y puntuales.

A nivel internacional, Colombia ha documentado su colaboración en cuanto a formación sobre experiencias en seguridad en más de 70 países más de 30 000 capacitaciones entre 2010 y 2016. Una zona potencial para la cooperación es África Occidental, por el tema del narcotráfico, lo que motivó a que se abriera una embajada de Colombia en Gana con miras a potenciar el tema de la cooperación, de manera que estos temas se convirtieron en fortalezas de la política exterior.

La mayoría de las acciones se refieren a cooperación triangular con los EE. UU. por medio del Plan de Acción Conjunta de Seguridad Regional (USCAP), que comenzó en 2013 y actualmente está activo. También se observa cooperación multilateral con organizaciones como la ONU, la OTÁN, la Unión Europea, etc., en cuyos casos la mayoría de las acciones se refieren a la capacitación y al acompañamiento de las fuerzas policiales principales.

Surge la siguiente pregunta: ¿para qué Colombia está realizando estas acciones de cooperación? La cooperación no está motivada por los intereses altruistas, lo anterior refiriendo a las ideas de los pensadores realistas, como Hans Morgenthau, que explica que las acciones entre los países siempre están motivadas por la intención de satisfacer intereses de poder. Por lo tanto, esta cooperación en particular significa apalancar, a partir del tema de seguridad, otros temas de interés como turismo e inversión extranjera, sobre todo con la intención de ingresar a la organización de la OCDE, que ha sido un interés primordial del Gobierno Santos; también es importante resaltar el interés del Gobierno por repensar el papel de las fuerzas armadas en el contexto del posconflicto.

Colombia goza hoy de una mejor imagen a nivel internacional, así como de un grado de confianza mayor en términos de seguridad, lo que le ha permitido afianzar su relación con los Estados Unidos de manera significativa. Este cambio se ha motivado no solo por las acciones colombianas, sino por el cambio de políticas de seguridad de los EE. UU. en materia de seguridad después de los atentados del 11 de septiembre de 2001. Esta actitud ha sido denominada como la “huella ligera”, que consiste en un acercamiento más preventivo y reactivo del país norteamericano antes de involucrarse en los conflictos internos de otros países, y esto ha resultado de las estrategias de “liderar desde atrás”, esto es, en vez de protagonizar las intervenciones, acompañar a socios estratégicos intervinientes en el conflicto. Lo anterior ha generado un modelo de entrenar a los entrenadores, situación en la que Colombia tiene una experticia importante.

En este sentido, la consolidación de la asociación estratégica con Estados Unidos consiste en que Colombia puede generar un “liderazgo hacia delante”, es decir, que Colombia puede ser el “Caballo de Troya” al que EE. UU. acompaña desde atrás en regiones y conflictos considerados estratégicos para el país norteamericano y en cuyas acciones Colombia puede demostrar su liderazgo e intervención crítica y alcanzar el reconocimiento internacional y, sobre todo, regional.

Otro aspecto sobre el que es necesario reflexionar acerca de este cambio de la política tiene que ver con el escenario del posacuerdo y la posible transformación de las fuerzas armadas, especialmente, en relación con su extensión y sus labores básicas. Esto puede resultar en acciones concretas, como la reducción del tamaño de las FF.AA en Colombia; y, dado el cúmulo de saberes y experticia de dichas fuerzas, es un objetivo y un reto político proponer acciones de aplicación sobre estos temas. Para efectos concretos, en cuanto a cooperación, es poco lo que se puede invertir en términos de recurso humano; sin embargo, en lo referente a las operaciones multilaterales, el Gobierno colombiano ha visto un escenario bastante probable para absorber el recurso humano que puede quedar cesante por el fin del conflicto, aunque sobre este tema en particular se sabe muy poco y hay que reflexionar con mucha más profundidad.

A pesar del análisis presentado por la autora, se hace énfasis en el hecho de que aún no está claro cuáles pueden ser los objetivos concretos de la cooperación en seguridad, esto en términos de costos y planes. De igual manera, se abre una discusión en relación con la compatibilidad entre los objetivos políticos de esta cooperación y otros temas de la agenda entre los dos países; un ejemplo concreto al respecto tiene que ver con las múltiples críticas que el Gobierno colombiano ha generado sobre la política antidrogas en los EE. UU. Así mismo, es necesario plantearse el impacto que esta asociación puede producir/causar en la relación de Colombia con sus países vecinos.

Un último aspecto por considerar en este tema de la cooperación en seguridad se refiere la sostenibilidad de esta iniciativa, en términos de con qué recursos y con cuántas personas plantea el Gobierno colombiano mantener estas acciones de cooperación.

Por último, la falta de información y democratización respecto a este tema de la cooperación impide la veeduría ciudadana y la configuración de esquemas de gobernanza necesarios para los asuntos concernientes a este tipo de acciones de la política internacional.

Lejos de alcanzar explicaciones profundas, surgen nuevos cuestionamientos y reflexiones derivados de los acontecimientos recientes en el contexto de esta agenda de cooperación, como pueden ser los siguientes: ¿qué implicaciones concretas tiene sobre el proceso de cooperación el hecho de que se haya disparado nuevamente el tema de la producción de drogas ilícitas en Colombia? También se plantea la siguiente cuestión: ¿cómo afecta al tema de la cooperación y, en general, a la estabilidad del acuerdo de paz el hecho de la captura de Jesús Santrich? Otro interrogante se relaciona con las características de la proyección de la política exterior de EE. UU. durante la presidencia de D. Trump, entendiéndolo que es un liderazgo atípico al ejercicio político observado en los EE. UU. durante el último siglo, y que no termina por proyectarse el contenido de sus políticas en materia de seguridad. Finalmente, el triunfo de las elecciones en Colombia terminará por dar un giro decisivo en el tema de la cooperación para la seguridad.

## Referencias

- Crandall, R. (2002). *Driven by Drugs: United States Policy toward Colombia*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Doty, R. L. (1996). *Imperial Encounters. The Politics of Representation in North-South Relations*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Dugas, J. C. (2005). *Colombian Attitudes toward the United States after 9/11*, En: Vladimir

- Shlapentokh, Joshua Woods y Eric Shiraev. Eds. *America. Sovereign Defender or Cowboy Nation?*. Hants: Ashgate, pp. 71-88.
- Escudé, C. (8 de agosto de 1995). *El realismo de los estados débiles*. Buenos Aires: GEL.
- Isacson, A. (2004). *Congress Doubles the Limit on U.S. Troops in Colombia*, Center for International Policy. Recuperado de <http://ciponline.org/colombia/041008cap.htm> consultado el 2 de marzo de 2007
- Lundestad, G. (1986). Empire by Invitation? The United States and Western Europe, 1945-1952, *Journal of Peace Research*, 23(3), 263-277.
- Moreno, Luis Alberto (3 de mayo de 2002). Aiding Colombia's War on Terrorism, *New York Times*.
- Pardo, R. (2001). Relaciones internacionales y proceso de paz, *Colombia Internacional*, enero-abril, 28-50.
- Presidencia de la República de Colombia y Ministerio de Defensa Nacional (2003). *Política de defensa y seguridad democrática*, junio, Recuperado de <http://www.mindefensa.gov.co>.
- Presidencia de la República (2001). *El mes en la Casa de Nariño*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Presidencia de la República de Colombia (1999). *Plan Colombia. Plan for Peace, Prosperity and the Strengthening of the State*. Recuperado de [https://www.usip.org/sites/default/files/file/resources/collections/peace\\_agreements/plan\\_colombia\\_101999.pdf](https://www.usip.org/sites/default/files/file/resources/collections/peace_agreements/plan_colombia_101999.pdf)
- Pulecio, J. (2005). La estrategia Uribe de negociación del TLC. *Colombia Internacional*, 61, 2-32.
- Rueda, A. (22 de junio de 2007). El coraje es para ya. *El Tiempo*. 1-23.
- Tickner, A. B. (2003). *Colombia: U.S. Subordinate, Autonomous Actor, or Something in-Between*, En: Frank o. Mora y Jeanne A.K.



## *El triángulo de Sábato y la seguridad integral en el contexto de la gobernanza global*

Alejandra Cerón Rincón<sup>7</sup>  
Alejandro Ortiz Ríos<sup>8</sup>

### Resumen

Los múltiples y cambiantes desafíos que hoy enfrenta la seguridad han influenciado la construcción de redes de cooperación donde sectores estatales, empresas públicas y privadas, individuos y colectivos manejan sus asuntos e intereses de manera concertada y dentro de un proceso de aprendizaje continuo, tal es el escenario de la gobernanza global. Este escenario de gestión, vigente en el siglo XXI, genera un nuevo interés respecto a la generación del conocimiento y la educación formulada en el siglo XX en la triada Empresa – Universidad – Estado. Esta ponencia presenta un panorama sobre cómo los actuales desafíos a la seguridad global pueden ser reflexionados y transformados desde la construcción de la triada E-U-E en claves de la gobernanza global.

**Palabras clave:** Seguridad, globalización, gobernanza global, empresas, universidades y Estados.



---

<sup>7</sup> Socióloga de la Universidad Nacional de Colombia, Magister en Gestión de Organizaciones de la UQAC – Canadá, candidata a Doctor en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia. Investigadora CREES. Correo electrónico: [alejandra.ceron.rincon@gmail.com](mailto:alejandra.ceron.rincon@gmail.com)

<sup>8</sup> Administrador Aeronáutico, especialista y Magister en Seguridad y Defensa Nacional de la Escuela Superior de Guerra de Colombia; diplomado en Gerencia Estratégica de Organizaciones de la Universidad Santiago de Cali; instructor académico de la Escuela de Suboficiales de la FAC, diplomado en Derechos Humanos y Derecho Internacional de los Conflictos Armados de la Universidad Militar Nueva Granada, diplomado en Gestión Pública y Ciencias Militares de la Escuela de Postgrados de la FAC. Correo electrónico: [obispo0024@hotmail.com](mailto:obispo0024@hotmail.com)

## Introducción

El contexto internacional de la seguridad del siglo XX dio origen a una serie de transformaciones profundas en la forma en cómo se plantean sus retos y desafíos. La visión más clásica que involucra la seguridad y defensa de los territorios estatales ahora está acompañada por nuevos componentes y actores que representan intereses de diversa índole, esto sumado a la implementación de nuevos sistemas y tecnologías de información y comunicaciones que en su conjunto hacen de este escenario un área compleja y de posibilidades múltiples.

En consecuencia, a las características mencionadas anteriormente, las reflexiones y modelos de pensamiento relacionados con la materia han presentado una variación en sus enfoques, así como una ampliación significativa en los intereses temáticos de la investigación.

Por lo anterior, los esfuerzos de aproximación analítica sobre el terreno de la seguridad empiezan a ser construidos desde una interpretación integral. Las cuestiones que atañen una visión de la seguridad integral incluyen, de esta manera, las visiones y desafíos planteados a los Estados, las cuestiones y los intereses de los sectores privados y los adelantos y reflexiones que se han producido en los escenarios de investigación académica. Esta construcción propuesta en clave del “Triángulo de Interacciones entre Universidad, Empresa y Estado” propuesto por Ernesto Sábato en 1974, resulta de utilidad para el contexto actual de la sociedad global.

Las diversas aristas que se plantean en las interacciones sociales de una sociedad global tienen un componente particular para los contextos de la seguridad en la medida en que sus temáticas hacen parte del abanico de ofertas y posibilidades de los mercados globales, así como continúan siendo la preocupación clásica de los Estados, de igual manera grupos y agremiaciones particulares empiezan a plantearse nuevos dilemas en torno a su seguridad en diversos contextos como puede ser alrededor de la protección de su información y las dinámicas de intercambio que tienen lugar en el ciberespacio, o el tema de su salud particular por el impacto de los contaminantes en el ambiente. De esta manera es posible comprobar que la globalización contemporánea ha producido un impacto categórico en los escenarios de la seguridad y por lo tanto en sus aproximaciones desde los contextos de la producción del conocimiento.

## Globalización y seguridad

Desde los estudios de la globalización (Held, 2002) se plantea la posibilidad de que exista en el mundo contemporáneo una “regionalización” de la seguridad internacional; en la medida en que los mercados de productos y servicios asociados a la seguridad van conformando regiones provistas (y en otros casos desprovistas) de infraestructura y capacidades para la seguridad, se va configurando en el globo un esquema de divisiones en las capacidades y atributos para enfrentar las amenazas del contexto. Una visión de esta índole hace necesaria la observación de elementos transversales en la configuración de las redes de seguridad internacional que anteriormente no eran considerados como actores e intereses diversos, así como la configuración de dinámicas de inclusión y exclusión de los territorios del globo alrededor de las posibilidades de la seguridad.

Es por esta razón que dentro de las nuevas dinámicas de la política de seguridad se planteen como una posibilidad los escenarios de gobernanza global, en un intento por plantear una visión más integrada respecto a la participación de los grupos interesados en el desarrollo del

conocimiento con el mundo empresarial de la seguridad y el apoyo y arbitramento del Estado, enfocados al sector de la seguridad integral.

Held (2002) plantea la posibilidad de la construcción de un proceso de “bifurcación estructural” de un sistema de seguridad entre estados lo que lleva a la coexistencia de estándares, reglas de conducta y comportamientos interestatales (p. 90) lo anterior ha dado lugar a grandes fragmentaciones, así como el establecimiento de nuevos centros que concentran el poder de un orden militar internacional:

1. En muchas regiones globales está teniendo lugar un cambio gradual hacia los acuerdos de defensa cooperativa o de seguridad multilateral (Held, 2002, p. 92). Sin embargo, estos cambios aun no involucran la participación de todo el globo, ni de todos los sectores que podría abarcar el concepto de la multilateralidad.

Otro aspecto que es necesario señalar tiene que ver con que:

2. La creciente densidad de las conexiones financieras, comerciales y económicas entre los Estados ha aumentado la vulnerabilidad potencial de la mayor parte de éstos a la crisis en partes distantes del planeta. En consecuencia, muchos de ellos, no simplemente las principales potencias del mundo, siguen siendo agudamente sensibles (si no es que vulnerables) a los desarrollos de seguridad y militares en otras regiones... La regionalización y la globalización de las relaciones militares y de seguridad de ninguna manera son procesos contradictorios y es posible que se refuercen mutuamente. (pp. 92-93).

En esta lógica los países en vías de desarrollo, por ejemplo, hasta ahora empiezan a explorar el tema de los desafíos a la seguridad cibernética y la construcción de una política de control del tema, a pesar de que los sistemas financieros y los capitales presentes en sus territorios están expuestos a las nuevas configuraciones de las amenazas.

3. Las amenazas a la seguridad nacional se difunden cada vez más y ya no son de un carácter simplemente militar. Por consiguiente, la proliferación de armas de destrucción masiva plantea una amenaza potencial para todos los Estados, pero la proliferación es en parte un producto de difusión del conocimiento industrial y tecnológico, así como del hardware. Por consiguiente, la prevención de dicha proliferación es una acción colectiva clásica, en el sentido de que requiere una acción a nivel mundial. De manera similar, las amenazas ambientales, económicas, de los narcóticos, terroristas, culturales, criminales y otras a la seguridad nacional no pueden resolverse por medios exclusivamente militares o exclusivamente nacionales. En consecuencia, hay una demanda permanente de mecanismos globales de coordinación y cooperación para hacerse cargo de la sombra en expansión de las amenazas a la seguridad (p. 93).

Esta situación ha motivado que en muchos países se empiece a explorar una reflexión en torno a los roles tradicionales de las Fuerzas militares, de la mano con la implementación de planes y programas piloto para la exploración de nuevos roles de acción en programas como “soldados multimisión”.

4. En el sistema de Estados global, la seguridad de todas las naciones está bajo una considerable influencia de los factores sistémicos... Esto crea un serio dilema de seguridad, en el sentido de que, al buscar simplemente su propia seguridad, al incrementar o mejorar su habilidad militar, los Estados “pueden amenazar fácilmente las aspiraciones de poder y seguridad de otros Estados” (Buzan, 1991). La consecuencia es una espiral de inseguridad internacional, a medida que los rivales potenciales responden en una forma semejante. (p. 93).

Trasladar estos dilemas de la seguridad hacia la reflexión y generación del conocimiento implica la necesidad de un pdesarrollar un sistema de integración de la ciencia y la tecnología con el sector productivo, propuesto dentro del “triángulo de interacciones” ideal entre los vértices correspondientes al gobierno, el sector productivo y las instituciones científicas y académicas (Sábato, 1974) para la generación de planes de desarrollo concernientes al sector de la seguridad.

En el panorama de la seguridad colombiana, las políticas, planes y programas que pretendan articular las tres dimensiones de interacción U-E-E deberán integrarse al Sistema Nacional de Ciencia Tecnología e Innovación SNCTeI, y la normatividad vigente que en su interior se ha desarrollado para relacionar los sectores empresariales con las universidades y distintos organismos estatales.

La esencia de este sistema y la posibilidad de interacción de todos los elementos puede construirse desde la visión planteada en el contexto histórico delimitado a partir de la implantación del modelo de apertura económica en Colombia, durante los comienzos de la década del siglo XX, hasta las propuestas de integración económica regional e internacional, relacionadas con los proyectos para el Libre Comercio. Durante esta época fueron elaborados los documentos CONPES para C&T, el documento “Visión Colombia 2019”, la ley 29 y la ley 1286 sobre la constitución orgánica de Colciencias, como Departamento nacional para el fomento al C&T, todas estas políticas hacen posible apreciar cómo las decisiones relacionadas con la financiación de la investigación en Colombia, la dirección de los programas y el impacto esperado de los mismos está enfocada para alcanzar un impacto en las empresas.

De igual manera, y atendiendo a los posibles escenarios de inequidad resultado de los procesos de la globalización se reconoce cómo otro factor dinámico del modelo de interacciones incluir a la opinión pública, que para el caso del SNCTeI está se relaciona con el tema de la democratización, la comunicación y divulgación de los resultados de C&T, cómo resultado de este impacto en la cultura ciudadana respecto al tema, es posible identificar para los últimos años del siglo XX proyectos de “Centros de ciencia y tecnología” cuya estructura y propósitos se aleja de los museos tradicionales, como el caso de Maloka en la ciudad de Bogotá.

Respecto a la identificación de los actores participantes en el SNCTeI, desde la triada podemos identificar los siguientes:

- Las instituciones estatales

El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, el Departamento Nacional de Planeación, Colciencias y el Observatorio Nacional de Ciencia y Tecnología, Asociación Colombiana para el Avance de la Ciencia.

- El sector académico y de universidades

Son actores participantes de este renglón los centros de investigación tanto público como privados, que son captadores de recursos del Estado, de las empresas o a través de la cooperación internacional, entre ellos se identifica: Centros de Investigación de las Universidades Públicas y Privadas; Corporaciones de investigación como: Centro de Investigación de Agricultura Tropical, Cenicafe, Cenipalma, Corpoica, Corpogen, Fedesarrollo, fundaciones apoyadas en el capital privado como: la Fundación Corona, la Fundación Mazda.

- El sector empresarial

Es necesario reconocer a las organizaciones relacionadas con la integración de la política de Ciencia y tecnología en relación al ámbito del modelo de desarrollo económico cómo es el caso de algunos parques industriales e incubadoras de empresas en el país; otras organizaciones relacionadas con el contexto político del modelo educativo, en concreto para la formación de una comunidad académica, es el caso de Colfuturo, ICFES, el Ministerio de Educación Nacional; y otros comprendidos dentro del contexto de la cooperación internacional cómo la Comisión Fullbright, el Consejo Británico, la Agencia de Cooperación Alemana – GTZ, la Fundación Konrad Adenauer, la becas del Programa Alban (Maldonado, 2005, p. 94).

## Conclusiones

Los programas y planes de desarrollo de las diversas instituciones interesadas por el SNCTeI, y la normatividad vigente han desarrollado de manera incipiente el esfuerzo por relacionar los sectores empresariales con las universidades y distintos organismos estatales en Colombia. Esta realidad, apreciada desde los contextos de la seguridad integral permiten plantear grandes retos, así como oportunidades.

En primera instancia puede resultar que las realidades del mercado global, así como la regionalización en materia de seguridad planteen desafíos y riesgos difíciles de gestionar para los actores de seguridad presentes en el país, ya sean de carácter estatal o no.

De igual manera, las múltiples asociaciones y niveles de cooperación en torno a los sistemas de seguridad permiten identificar oportunidades para el desarrollo de planes y programas cuyo impacto está relacionado con el fortalecimiento de los mercados emergentes de la seguridad.

## Referencias

- Albornoz, M. (2001). Política Científica y Tecnológica. Una visión desde América Latina. *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología e Innovación*. 1. Recuperado de <https://www.oci.es/historico/revistactsi/numero1/albornoz.htm>
- Banco Mundial (1999). *Gasto en investigación y desarrollo (% del PIB)* Recuperado de <http://datos.bancomundial.org/indicador/GB.XPD.RSDV.GD.ZS?display=default>
- Consejo Nacional de Política Económica y Social (1958). Documento. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/CONPES/Paginas/conpes.aspx>
- República de Colombia. (1993). Documento Colciencias- DNP-2649-UDE-DT<sup>T</sup>. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/CONPES/Econ%C3%B3micos/2649.pdf>
- República de Colombia. (11 de mayo de 1994). Documento CONPES 2703-DNP-UDE. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/CONPES/Econ%C3%B3micos/2703.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación (junio 28 de 2000). Política Nacional De Ciencia Y Tecnología 2000-2002. Recueprado de <http://www.colciencias.gov.co/sites/default/files/upload/reglamentacion/conpes-3080-2000.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación (2005). Visión Colombia II Centenario: 2019. Propuesta para discusión. Recuperado de [https://archivo.cepal.org/pdfs/GuiaProspectiva/visionColombiaIIcentenario\\_2019comp le.pdf](https://archivo.cepal.org/pdfs/GuiaProspectiva/visionColombiaIIcentenario_2019comp le.pdf)
- Fischer, F. (2003). *Reframing Public Policy*. Oxford: University Press.

- Hirschman, A. O. (1958). *La estrategia del desarrollo económico*. México: FCE.
- Hirschman, A. O. (1968). The political economy of import-substituting industrialization in Latin American. *Quarterly Journal of Economics* 82, February, 1-32.
- Hirschman, A. O. (1977). A generalized linkage approach to development, with special reference to staples. En *Essays on Economic Development and Cultural Change in Honor of Bert F. Hoselitz*, ed. M. Nash. Chicago: University of Chicago Press.
- Hirschman, A. O. (1979). The turn to authoritarianism in Latin America and the search for its economic determinants. En *The New Authoritarianism in Latin America*, ed. D. Collier, Princeton: Princeton University Press.
- Knorr-Cetina, K. D. (1981). *The Manufacture of Knowledge. An Essay on the Constructivist and Contextual Nature of Science*. Oxford: Pergamon Press.
- Langebaek, A. y Vásquez, D. (2007). Determinantes de la actividad innovadora en la industria manufacturera colombiana. *Borradores de economía*, 433. Banco de la República
- Lasswell, H. D. (1941). *Democracy through Public Opinion*. Menasha, WI: George Banta Publishing Company.
- Lundvall, B.-Å (2010). *National Systems of Innovation: Toward a Theory of Innovation and Interactive Learning*. London: Printer Publishers Ltd.
- Maldonado, C. E. (2005). *CTS+P Ciencia y tecnología como políticas públicas y sociales*. Universidad Externado de Colombia: Bogotá, Colombia.
- Mercer-Blackman, V. (2008). The Impact of Research and Development Tax Incentives on Colombia's Manufacturing Sector: What Difference Do They Make? *IMF Working Paper* 178(8), 1-55.
- Mojica, F y puentes R. (2008) *Propuesta de marco de políticas públicas comunes en prospectiva científica y tecnológica en los países del CAB*. Bogotá: Convenio Andrés Bello. Recuperado de <http://ciencia.convenioandresbello.org/mod/docs/docs/25%20.pdf>
- Naciones Unidas. (agosto de 1979). *Ciencia y Tecnología para el Desarrollo – Proyecto de Programa de Acción*; A/CONF.81/L.1; Viena, Austria.
- Sábato, J. (1974), *Función de las empresas en el desarrollo tecnológico*. Washington D.C.: OEA.
- Schmidt, V. A. (2001). *The impact of Europeanization on National Governance Practices, Ideas and Discourse*. Ensayo presentado al European Consortium for Political Research Workshop on Policy, Discourse and Institutional Reform, Grenoble, France.



## *Desafíos en la Gestión de Riesgos en Seguridad para América Latina*

**Aristides Contreras Fernández<sup>9</sup>**

América Latina y el Caribe se encuentra en medio de una epidemia de delincuencia (Jaitman, 2017) esta expresión se confirma con la información suministrada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que evidencia que la región de

América latina está siendo golpeada a escala épica al contar con 43 de las 50 ciudades con los mayores índices de asesinatos a nivel internacional y con una tasa de homicidios cuatro veces superior al promedio mundial.

La anterior precisión nos invita a reflexionar sobre el crimen y el miedo a ser víctimas, el cual nos afecta a todos y a diario: altera desde las decisiones de inversión, la asignación de recursos privados y públicos; afectando hasta a dónde y cuándo nos movemos. La delincuencia provoca daños irreparables, pérdidas en el ingreso de muchas personas, con efectos devastadores para los más pobres, y erosionan la sensación de seguridad personal, cohesión social y confianza en las instituciones públicas encargadas de cuidarnos.

Observemos el fenómeno desde Colombia, la delincuencia común afecta la vida diaria de todos, especialmente de los más vulnerables y deteriora la calidad de vida pues genera miedo y desconfianza entre los ciudadanos, lo que les impide gozar de los derechos que consagra la Constitución, el Gobierno Colombiano insiste en su Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, que la inseguridad es un fenómeno de mil cabezas, que puede manifestarse de múltiples maneras: robo, atraco, extorsión, secuestro y homicidio. Sin embargo, concluye que, no es ni debe ser una condición permanente. (DNP Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno, 2011) Sumado a lo anterior, y siendo necesario el estudio que abre un nuevo panorama de los desafíos en la gestión de riesgos en seguridad, las siguientes notas de reflexión corresponden a los aportes realizados en el Panel del Congreso Internacional de Seguridad Integral “Desafíos en Seguridad para América Latina, Gestión de Riesgos y Amenazas Emergentes” evento realizado el mes de abril de 2018 en Colombia, el cual fue un gran espacio de intercambio de conocimiento.

---

<sup>9</sup> Docente de Analisis de Riesgos en la Escuela de Postgrados de la Fuerza Aérea Colombiana, Presidente Ejecutivo Comunidad de la Comunidad COLADCA, Comunidad Latinoamericana de Consultores y Asesores en Gestión de Riesgos y Seguridad, correo electrónico: coladca@gmail.com

A partir de la idea de que la Seguridad vive nuevos escenarios, nuevos roles y una gran oportunidad e importancia en la cadena de valor, en la cual, los líderes de la misma juegan un papel vital en el futuro de la misma; el punto de partida es tratar los desafíos internacionales y las nuevas amenazas, los cuales siguen trayendo nuevos roles y un despertar en la importancia del término denominado “Seguridad” y por los que laboramos en ella, porque no, la Ciencia de la Seguridad; la cual, vista desde una manera holística puede traducir muchos conceptos. A continuación algunos puntos para reflexionar:

- Desafíos a la Seguridad en el contexto de abordarlo desde lo multidimensional.
- Reconociendo la seguridad desde el Individuo.
- La seguridad cuando somos corresponsables todos y reconocemos que es un reto de todos.
- En conjunto desde las empresas, el individuo, la academia y todos los sectores, con fuerte apoyo principalmente desde la empresa como motor de la economía, con panoramas y con observancia de los nuevos roles y principios en la Gestión de Riesgos en Seguridad para América Latina.
- Evidenciando la migración a entornos digitales y la necesidad de articular seguridad en nuevos escenarios.
- Llevándole al panorama de evaluación entre inversión o gasto. En el cual se logre demostrar el Valor agregado de la Gestión de Riesgos.

### **Desafíos a la Seguridad en el contexto de abordarlo desde lo Multidimensional**

Desde la ponencia presentada en el segundo foro internacional “Inseguridad, dolor inevitable, acciones para la paz”, llevado a cabo por la Organización Demócrata Cristiana de América el 26 de agosto de 2009 en ciudad Juárez, Chihuahua, México, se recordó y quedó claro que para la Organización de Estados Americanos (OEA) la construcción de sociedades pacíficas y prósperas es un objetivo primordial, así como las amenazas a la seguridad representan indudablemente serios obstáculos para el logro del mismo. Y las amenazas a la seguridad representan indudablemente serios obstáculos para el logro del mismo. (Stein, 2009)

La Asamblea General de la OEA acorde con la Declaración de Bridgetown: Enfoque Multidimensional de la Seguridad Hemisférica (Aprobada en la cuarta sesión plenaria celebrada el 4 de junio de 2002) adoptó un enfoque multidimensional de la seguridad. (Organización de los Estados Americanos OEA, 2002)

De acuerdo con la Declaración sobre Seguridad en las Américas:

“El fundamento y razón de ser de la seguridad es la protección de la persona humana... Las condiciones de la seguridad humana mejoran mediante el pleno respeto de la dignidad, los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas, así como mediante la promoción del

desarrollo económico y social, la inclusión social, la educación y la lucha contra la pobreza, las enfermedades y el hambre...el concepto y los enfoques tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales.” (Stein, 2009, p. 31).

La Declaración Bridgetown reconoció:

“Que muchas de las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad hemisférica son de naturaleza transnacional y pueden requerir una cooperación hemisférica adecuada;

Que estas nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos son problemas intersectoriales que requieren respuestas de aspectos múltiples por parte de distintas organizaciones nacionales, todas actuando de forma apropiada conforme a las normas y principios democráticos;

Que las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad hemisférica pueden requerir una gama de enfoques diferentes;

Que el proceso de evaluar los nuevos aspectos de la seguridad hemisférica debe tener en cuenta las diferencias y características regionales;

Que las instituciones del sistema interamericano relacionadas con los diversos aspectos de la seguridad hemisférica son objeto de un examen continuo con miras a revitalizarlas y fortalecerlas para responder mejor a los nuevos desafíos” (Organización de los Estados Americanos OEA, 2002).

Stein (2009) nos invita a tener en cuenta que la Declaración sobre Seguridad en las Américas se identificó nuevas amenazas a la seguridad, las cuales son:

- “El terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos.
- La pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población, que también afectan la estabilidad y la democracia. La pobreza extrema erosiona la cohesión social y vulnera la seguridad de los estados.
- Los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades.
- Otros riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente.
- La trata de personas. Los ataques a la seguridad cibernética.
- La posibilidad de que surja un daño en el caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos.
- La posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción masiva y sus medios vectores por parte de terroristas.
- La larga experiencia de la Organización permitió constatar que los fenómenos a los que nos enfrentamos se encuentran estrechamente relacionados y deben ser encarados con un enfoque integral.” (pp. 31-32)

Concluye Stein (2009) expresando que la Organización de Estados Americanos como cuerpo político de la región es clave en el diseño de una agenda común regional, mas aun cuando:

- “Las cuestiones de seguridad tienen un rol central en la agenda pública de la región. Son esenciales en sí mismas, pero también por su estrecha vinculación con el desarrollo económico y social de nuestros países.
- Existen en la actualidad múltiples y diversos desafíos que deben ser enfrentados urgentemente si se desea poner freno a la violencia y criminalidad que afecta a las Américas.
- Es preciso hacerlo de un modo sistémico a fin de encontrar soluciones integrales.
- Los problemas de inseguridad que sufren nuestros ciudadanos no son nodos aislados ni en cuanto al tipo de delito ni en lo temporal ni mucho menos en lo territorial.
- Los fenómenos criminales de hoy en día no distinguen fronteras.” (p. 37)

### **Reconociendo la seguridad desde el Individuo**

Es preciso mencionar por mi parte y sin prejuicios, que día tras día el ser humano necesita contar con más espacios y estados personales de seguridad; los cuales, son necesarios para cualquier resultado positivo en labores o actividades humanas, teniendo en cuenta que la gestión de riesgos es una actividad normal que todos los seres humanos hacemos a diario; pero la seguridad tiene, ante todo, un tratamiento conceptual elaborado por la filosofía política y las ciencias sociales. (Orozco, 2005)

Según (Orozco, 2005) El primer autor que incluye la seguridad dentro de sus problemas filosóficos es Thomas Hobbes. El Leviatán tiene la tarea de preservar la integridad de sus ciudadanos y de librar al individuo de las incertidumbres de la naturaleza anárquica del mundo, también resalta que para Hobbes el concepto de seguridad no se restringe únicamente a la garantía de la existencia física, sino que va más allá y se extiende, también, a la estabilidad social que permite disfrutar de una vida libre de amenazas.

Y va mas allá al llamar la atención que “Bajo estas premisas el Estado se convierte en el gendarme de la seguridad y en el centro de las consideraciones para acometer medidas que protejan la seguridad del individuo”. (Orozco, 2005)

La influencia de apreciaciones como las anteriores en campo de lo individual nos lleva a entender que, aunque el individuo desee tomar las medidas necesarias en forma individual, se requiere de una articulación con los entes estatales, concepto ya avanzado en nuestra generación.

No obstante día tras día se nos comparte un modelo económico y social basado en el paradigma tecno - económico del conocimiento, la innovación y la competitividad, con interconexión real y no imaginaria del mundo, con nuevas economías emergentes y una compleja realidad local, nacional, internacional y mundial; en la cual, vale mencionar que el individuo debe entender que

solo y sin seguridad, no podrá enfrentar cada reto que se avecina; menos para el goce y disfrute de las innumerables oportunidades, pero el llamado de atención es que no obstante, la globalización también ha arraigado en su proceso acelerado el crecimiento de actividades ilícitas y de la violencia transnacional, puesto que las fuerzas que impulsan el auge económico y político de las redes mundiales del crimen organizado y otras actividades ilícitas, son las mismas que impulsan la globalización (Mesa, 2007)

### **De la Seguridad somos corresponsables todos**

La seguridad se debe plantear desde una óptica regional o internacional (Vargas, 2010) Siendo así, la comunidad internacional, ha optado por trabajar en conjunto, a través de la cooperación, con el objetivo de luchar y acabar dicha amenaza, por que “el crimen organizado en América Latina es la principal amenaza contra la seguridad hemisférica y regional” (Pataquiva, 2009)

Expresado por el señor coronel Jorge Hernando Morales, comandante de la Regional Tolima (Metib) en la Policía Nacional de Colombia:

“Si bien es cierto la Seguridad es un derecho colectivo, este está basado en la solidaridad y en el interés común, traducido en los trabajos de cooperación, aporte o corresponsabilidad para mejorar la sana convivencia, escenario fracturado en algunos espacios por la convivencia o temor a los actores, así como de sus acciones, convirtiendo algunos fenómenos en sucesos muy normales para el común de las personas generando y/o permitiendo la expansión de actos contrarios a la convivencia, algunos, podrían convertirse en delitos; de manera que, es indispensable reflexionar sobre la corresponsabilidad, pero es necesario inicialmente entender el enfoque de la responsabilidad, la cual hace referencia a las obligaciones, asociada a la causa y efecto de las acciones como individuo; pero cuando la obligación compete a más de un sujeto, se convierte en corresponsabilidad”. (Morales, 2017)

Resalta la Norma internacional de Gestión de Riesgos ISO 31000:2018 en su aparte 5.3, sobre el concepto de integración, que:

“La integración de la gestión del riesgo depende de la comprensión de las estructuras y el contexto de la organización. Las estructuras difieren dependiendo del propósito, las metas y la complejidad de la organización. El riesgo se gestiona en cada parte de la estructura de la organización. Todos los miembros de una organización tienen la responsabilidad de gestionar el riesgo.” (2018, p 6)

Dejando muy en claro que gestionar el riesgo es responsabilidad de todos los miembros de una organización; caso contrario que se evidencia en la sociedad actual, cuando se cree en forma errónea que la Seguridad y la Gestión de Riesgos, son actividades exclusivas de la Fuerza Pública o de los organismos de Seguridad.

A partir de que la sociedad en general, debe vincularse a buenas practicas al interior de las organizaciones en apoyo a las actividades de prevención y el reporte de casos sospechosos, menciono algunos casos, por ejemplo: en términos de prevención del Lavado de activos (LA) y

la Financiación del Terrorismo (FT), de lo cual sin saberlo cualquiera de nuestros proveedores o clientes puede ser una persona natural o jurídica que este blanqueando o lavando dineros con origen en actividades ilícitas, o como no mencionar, la inobservancia en procedimientos para prevenir actos de corrupción o soborno o tan solo en reconocer las malas practicas. Implementar protocolos mínimos ayudan a mejorar las condiciones de seguridad y envían un mensaje directo y cierran una importante brecha a las organizaciones criminales.

El desprendernos del cumplimiento de mínimos en gestión de los riesgos, o que solo se realicen con exigencia de apego a normas, leyes o estándares de calidad, los cuales en ocasiones se implementan y se cumplen en forma exclusiva como requisitos para la prestación del servicio, será un gran paso para que las organizaciones y la sociedad logren participar y califiquen como ganadoras en esta tarea.

**En conjunto desde las empresas, el individuo, la academia y todos los sectores, con fuerte apoyo principalmente desde las Empresas, como motor de la economía, con panoramas y con observancia de los nuevos roles y principios en la Gestión de Riesgos en Seguridad para América Latina.**

Hablar sobre “Cultura en Gestión de Riesgos”, hacer cumplir y apoyar en términos de seguridad, no solo es del personal administrativo u operativo, los directivos en las organizaciones juegan el papel vital y su participación integral se vuelve un reto y amenaza para los posibles riesgos evidenciados.

Explica el profesor Klaus Schwab, fundador y presidente ejecutivo del Foro Económico Mundial, que el asunto de hacer negocios, con lo cual se quiere decir, transformar los recursos en productos y servicios de la manera más eficaz y sostenible, nunca ha sido más desafiante. Al mismo tiempo, las oportunidades nunca han sido tan grandes. (Schwab, 2015)

Nuestra misma Política de Seguridad y Convivencia ciudadana invita a que para el cumplimiento de la estrategia de implementación, se deba estar acompañado de un esquema de asociación para su gestión y ejecución territorial entre entidades de los niveles nacional, departamental y municipal, organizaciones sin ánimo de lucro y las empresas privadas. (DNP Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno, 2011)

(Schwab, 2015) también explica que, al servir como actor responsable y receptivo de la comunidad mundial, las empresas mundiales tienen una función singular para desempeñar al salvaguardar nuestro futuro colectivo. Llegando a una importante tarea urgente, la cual es definir cómo las empresas pueden satisfacer dicha función de la mejor manera y cuáles son las cualidades que sus líderes deben poseer para lograrlo de manera eficaz.

Allí es donde se debe insistir en el papel de la Alta Gerencia en la Gestión de Riesgos ¿cuántas empresas cuentan con sistemas integrados y operantes para la gestión de sus riesgos? Y es que

los directivos en primer llamado son los que deben advertir la complacencia y zona de confort en el que hayan caído las organizaciones y además deben ser veedores del estudio y valoración en los riesgos que se puedan materializar, mas aun por que a la fecha son recibidos a una velocidad desorientadora.

La invitación de este artículo también es a leer documentos como el presentado por el Foro Económico mundial “Informe de riesgos mundiales 13ª edición” En este se presentaron diez posibles crisis que puede vivir el mundo, desde colapsos democráticos hasta conflictos cibernéticos en espiral, no como predicciones, sino como algo en qué pensar: ¿Cuales son los impactos que podrían trastornar nuestro mundo?

Mas en un mundo de sistemas complejos e interconectados, los ciclos de retroalimentación, los efectos umbral y las interrupciones en cascada pueden provocar crisis repentinas y dramáticas. (Foro Económico Mundial , 2018)

El Numeral 5.4.2 de la nueva Norma de Gestión de Riesgos ISO 31000:2018 explica acerca de la articulación del compromiso con la gestión del riesgo que:

La alta dirección y los organismos de supervisión, cuando sea aplicable, deberían articular y demostrar su compromiso continuo con la gestión del riesgo mediante una política, una declaración u otras formas que expresen claramente los objetivos y el compromiso de la organización con la gestión del riesgo. Además, que este compromiso debería incluir, pero no limitarse a:

- El propósito de la organización para gestionar el riesgo y los vínculos con sus objetivos y otras políticas;
- El refuerzo de la necesidad de integrar la gestión del riesgo en toda la cultura de la organización;
- El liderazgo en la integración de la gestión del riesgo en las actividades principales del negocio y la toma de decisiones;
- Las autoridades, las responsabilidades y la obligación de rendir cuentas;
- La disponibilidad de los recursos necesarios;
- La manera de manejar los objetivos en conflicto;
- La medición e informe como parte de los indicadores de desempeño de la organización;
- La revisión y la mejora. (ISO Organización Internacional de Normalización, 2018).

Pero también invita la norma ISO 31000:2018 a que el compromiso con la gestión del riesgo se debería comunicar dentro de la organización y a las partes interesadas, de manera apropiada.

Por ello alertar en necesidad del conocimiento, en que realmente las empresas o sus directivos, no saben como gestionar o administrar riesgos o usan metodologías posiblemente obsoletas o desactualizadas, no saben como tasar la inversión en seguridad, el llamado es a que las personas que tengan funciones o labores criticas, deban asumir competencias en riesgos, evaluando y si es necesario; reconociendo la falta en cultura de Seguridad y luchando contra la denominación de “Estado de negación”, en los cuales las organizaciones no salen de su zona de confort y les es

imposible entender fuera del contexto actual, la necesidad de cambios vitales. Las Sociedad en general y las organizaciones deben reconocer y entender que los nuevos panoramas, oportunidades y retos, se gestionan acorde a normas internacionales que ya están a la orden y en forma mas accesible.

### **Evidenciando la migración a entornos digitales y la necesidad de articular Seguridad en nuevos escenarios.**

El Contexto internacional nos llama a entender sobre Seguridad Digital, Ciber riesgos, Ciber seguridad y por supuesto sobre Ciberdelincuencia.

El fenómeno de nativos digitales ya es una realidad, la migración de políticas publicas a entornos del mismo tipo también lo son, por esto ¿El reto? es la necesidad de concientización interna y cultura generalizada en temas de este orden para poder dar respuesta como Profesionales integrales en el Sector.

“Pensar la Seguridad” o Repensarla como le llamamos en la Comunidad COLADCA<sup>10</sup>, es una tarea y cuestión de permanente debate, de cada uno de los que laboramos gestionando riesgos ¿Que debería significar y que se debería hacer para garantizarla? (Clifford. & Wood., 2007) las nuevas y constantes tendencias de la Ciberdelincuencia nos invitan y deberían ser el motor para impulsar una solución a este el desafío y problemática.

Solo miremos en 2017 (Caso Colombia) el cibercrimen reportó un incremento del 28.30% respecto al año anterior, consolidándose como uno de los principales retos en materia de lucha contra la criminalidad en el mundo; el modelo de crimen como servicio permitió que actividades ilícitas mutaran del escenario físico al virtual, diversificando el mercado de productos asociados al mismo.

La venta de datos personales, la oferta inusitada de malware, la comercialización de productos ilegales como armas, estupefacientes, bienes hurtados, documentos fraudulentos, entre otros, se han visto favorecidos por el afianzamiento de las criptomonedas como medio de pago predilecto para el crimen, aunado al anonimato que ofrece la Internet profunda y las rentas criminales derivadas del auge de estas conductas. (CCP Centro Cibernético Policial, 2017)

Sin dejar de hablar de los escándalos de WikiLeaks, ciberataques de 2018 a bancos de países como Chile y México, el control causado por hackers a Estonia y Georgia, entre muchos mas, corroboran que la criminalidad ha mutado y que tiene poderes devastadores por estudiar.

---

<sup>10</sup> COLADCA, la Comunidad Latinoamericana de Consultores y Asesores en Gestión de Riesgos y Seguridad.

**Llevándole al panorama de evaluación entre inversión o gasto. En el cual se logre demostrar el valor agregado de la Gestión de Riesgos.**

Bajo cifras mundiales, los costos del crimen ascienden a por lo menos 3.5% del PIB de la región. (Jaitman, 2017) nos explica que, aun así, y teniendo en cuenta el daño que esto inflige, América Latina y el Caribe no cuenta con uno de los pilares modernos más importantes para la aplicación de la ley: estadísticas confiables sobre delincuencia. Y al carecer de estas estadísticas, no se cuenta con la capacidad de analizar patrones delictivos y de asignar los recursos policiales con precisión, sumado a que la región tiene también menores oportunidades de realizar investigación y de evaluar las políticas de seguridad, concluyendo que todo esto es crucial para diseñar estrategias de prevención de la delincuencia a largo plazo.

Desde el sector empresarial es difícil reconocer que la Seguridad se implementa como departamentos de apoyo y no estratégicos, como hacer para que en las empresas de Latinoamérica la alta gerencia apoye la particularidad de que mitigar los riesgos al momento de evaluar oportunidades o tomar decisiones estratégicas, es una responsabilidad de gran valor y que el retorno de inversión siempre será identificado como sucede en otras naciones.

Siempre hemos hablado de una seguridad proactiva, que se anticipe de manera agresiva a la ocurrencia de un evento no deseado cuyas consecuencias son pocas veces anticipadas.

El Desafío es aprender a medir la gestión de Riesgos y con ello se pueda demostrar el valor agregado de la misma, una gestión de riesgos real y completa, no parcializada en la cual el gerente de riesgos deberá poner de presente los resultados de cada política y en efecto de los controles establecidos para tratar los riesgos identificados, el desempeño le ayudara a que no solo sea tenido en cuenta hasta el final, o cuando ya es inminente o necesario.

La falta de inversión en Seguridad va muy de la mano con este punto, la desvalorización de la inversión debe ser un llamado a ¿Cuanto le cuesta no invertir?, ¿Cuanto le reporta en pérdidas no haber implementado el control o proceso de Seguridad?

Por ejemplo: Toda vez que las empresas dependen cada vez más de la interconexión de sus redes y aplicaciones para realizar negocios.

Si los servidores, aplicaciones y redes no están disponibles por alguna razón, el negocio y la productividad se ralentizan o se detienen por completo. Un estudio realizado por *Information Technology Intelligence Consulting* – ITIC- indica que una hora de indisponibilidad de los servicios soportados por los sistemas críticos de una empresa, cuesta entre US\$100.000 y US\$300.000 dólares.

Entonces ¿Que relación tiene la seguridad con el negocio? Mucha y mas al alcance, de la cual el excelente manejo de crisis a lo ocurrido y reestablecer las actividades de la compañía para continuar con el negocio, demostraran el factor diferenciador que tiene cada organización.

Al final la proactividad que toda la organización entiende que la seguridad debe ser asociándole a todas sus cadenas de valor, tomando parte en los planes de Continuidad del Negocio, siendo vital para ello Políticas de resiliencia organizacional y de planeación estratégica, de lo cual por supuesto, tendremos que abordar en nuevos escenarios, congresos, diálogos de saberes en seguridad y como no publicaciones como esta.

## Referencias

- Jaitman, L. (2017). *Cuando las deficientes estadísticas sobre delincuencia alimentan una epidemia*. Obtenido de Blog Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de <https://blogs.iadb.org/Ideasquecuentan/2017/08/25/cuando-las-deficientes-estadisticas-sobre-delincuencia-alimentan-una-epidemia/>
- DNP Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno. (2011). *Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana*. Bogota, Colombia : Departamento Nacional de Planeación.
- Stein, A. (2009). *El concepto de Seguridad multidimensional*. Recuperado de <https://www.peaceportal.org/documents/130226273/130473587/El+Concepto+de+Seguridad+Multidimensional/61ea9879-48a6-464e-985c-8b75354eda21>
- Organización de los Estados Americanos OEA. (2002). *OAS Organization of American States*. Obtenido de Declaración de Bridgetown: Enfoque Multidimensional de la Seguridad Hemisférica. Recuperado de [http://www.oas.org/xxxiiga/espanol/documentos/docs\\_esp/agcgdoc15\\_02.htm](http://www.oas.org/xxxiiga/espanol/documentos/docs_esp/agcgdoc15_02.htm)
- Orozco, G. (2005). El concepto de la seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales. *CIDOB d'Afers Internacionals*, 72, 161-180.
- Mesa, M. (2007). *Globalización y violencia transnacional: dinámicas, costes y propuestas*. Obtenido de Fundación Dialnet, Universidad de la Rioja. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2787369>
- MORALES, H. (2017). *Corresponsabilidad en la seguridad*. Obtenido de El nuevo día, El Periódico de los Tolimenses. Recuperado de <http://www.elnuevodia.com.co/nuevodia/opinion/columnistas/comandante-de-la-metib/314604-corresponsabilidad-en-la-seguridad>
- Vargas, A. (2010). La sociedad civil y su relación con la paz, la seguridad y la defensa . En M. G. Durán, *Memorias: Seguridad, espacio público y participación democrática*, p. 15-31. Bogota.
- Pataquiva, G. (2009). *Crimen organizado en América Latina y Seguridad*. Obtenido de Specto, observatorio interamericano - Universidad Militar Nueva Granada. Recuperado de <http://www.unimilitar.edu.co/documents/guest/2.%20La%20Universidad/004%20IEG/08%20Boletines%20Observatorio%20Interamericano/SPECTO09.pdf>
- Schwab, K. (2015). *Las Empresas en un mundo cambiante*. *Foreign Affairs*. Recuperado de <https://es.weforum.org/agenda/2015/01/las-empresas-en-un-mundo-cambiante/>
- Foro Económico Mundial . (2018). *Informe de riesgos mundiales 2018 13.a edición*. Cologny/Ginebra Suiza: World Economic Forum®.
- C. S., & W. J. (2007). *Pensar la Seguridad*.

CCP Centro Cibernetico Policial. (2017). *Informe Balance Cibercrimen en Colombia*. Bogotá: Policía Nacional de Colombia.

ISO Organización Internacional de Normalización). (2018). *Norma Internacional ISO 31000 Traducción oficial - Official translation Segunda edición 2018-02 / Gestión del riesgo - Directrices / Risk management - Guidelines*. Ginebra, Suiza: ISO.

# CAPÍTULO 2 – PONENCIAS



## *El destino de las naciones: seguridad mundial y crisis continua*

Henry Cancelado Franco<sup>11</sup>

### **Poder, influencia y estabilidad**

Sin lugar a duda, y con el riesgo de caer en los lugares comunes de todos los análisis sobre el sistema internacional y sus tendencias de principios del siglo XXI, hay que señalar que el

11 de septiembre marcó un elemento especial en la forma en la que se empezó a ver el mundo del naciente siglo. Sin embargo, no es un suceso extraordinario en la historia mundial. Todos los grandes poderes han enfrentado este tipo de desafíos, que, por supuesto, al ser una amenaza a su poder global, es una amenaza a la estructura de un mundo concreto, en un momento concreto, con una estructura e instituciones concretas.

Sin lugar a duda, los poderes tratan de responder ante esta amenaza e intentan adaptarse al nuevo escenario que se les plantea, y en este momento, la seguridad nacional se posiciona como el paradigma para delinear toda la vida de un Estado u organización política. La política interna y la política exterior pasan a ser entendidas a partir de los elementos de defensa y seguridad. La vida del Estado se entiende, a partir de su lógica de supervivencia y supremacía política, como proyecto válido, legal y legítimo de organización de la nación; por tal razón, es constante la lucha para mantenerse vigente e imponerse frente a enemigos internos y también ante amenazas externas. “No nos escondemos de los desafíos que enfrentamos. Nos estamos enfrentando de frente y buscando oportunidades para promover la seguridad y el bienestar de todos los estadounidenses” (National Security Strategy of the United States of America, 2017).

Atrás quedan las ideas de estabilidad y de confiabilidad (Torrijos, 2009) y aparece en el sistema internacional una crisis continua que determina la acción de los actores internacionales en la búsqueda de la estabilidad y, lo más importante, en la búsqueda de su supervivencia.

En este documento se pretende realizar un acercamiento al problema de la seguridad mundial como parte de los cambios que se generan en una época de incertidumbre global. Todo se ha afectado en los últimos 17 años: los Estados, la economía, la política, la gobernabilidad. Por supuesto, la seguridad no es diferente. Actores que se enfrentan a la supremacía del Estado en el sistema internacional y Estados que, debido a sus debilidades internas, son presa de problemáticas que catalizan el proceso de inestabilidad.

La crisis del Estado se expresa fundamentalmente en tres aspectos: un Estado de Derecho débil por la falta de imperio a la ley; la incapacidad del Estado para asegurar los bienes públicos básicos

---

<sup>11</sup> Politólogo de la Universidad Nacional de Colombia, con Maestría en Análisis de Problemas Contemporáneos de la Universidad Externado de Colombia y del Instituto de Altos Estudios de América Latina de París.

para el conjunto de la población y en una importante erosión de sus sistemas políticos, en especial, en las jóvenes democracias. La debilidad institucional de las democracias refuerza cada uno de los elementos reseñados y posibilita una mayor erosión del Estado por parte del crimen organizado. (Rojas, 2018).

## **La política exterior y la seguridad mundial**

Entender la seguridad nacional es totalmente complejo cuando se trata de países que se han centrado en atacar sus amenazas internas, es decir, cuando son países que no han logrado consolidarse o cuando simplemente no tienen vocación expansionista. Esto determina la configuración de su política exterior, es decir, esta se vuelve subsidiaria de su política interna, y las relaciones internacionales se convierten en soporte de la consecución de ayuda para sus problemas locales.

En este sentido, la seguridad nacional se convierte en la condición de posibilidad de la consolidación interna, y todo lo que amenace las débiles estructuras internas de poder pasa a ser una gran amenaza que hay que considerar. En este caso, el sistema internacional no es importante, la política vecinal es tangencial y el cuidado fronterizo es totalmente improvisado.

En cuanto a los países que manejan un alto perfil en el sistema internacional, es claro que la estrategia internacional depende del contexto global. Esencialmente buscan influir en el mundo, con el fin de conseguir poder mundial, recursos para su desarrollo y riqueza, y participación en la gobernabilidad internacional. De acuerdo con esto, son países que tienen vocación expansionista, pero no solamente en el sentido clásico de la expansión territorial para la anexión de territorios, sino también gracias a los flujos globales de la economía contemporánea, una vocación expansionista de su influencia que permite una especie de “neoimperialismo” que no necesita someter políticamente a otras naciones, sino que puede simplemente dominar a partir de su fortaleza económica.

Se constituye entonces una forma de imperialismo económico que daría la sensación de que el sistema contemporáneo no hubiera abandonado etapas mercantilistas previas. En consecuencia, el poder económico parece haberse tomado las formas de materialización del sistema internacional más allá de las formas militares conocidas.

La globalización económica no produce solo actos económicos de consecuencias accesorias político-mundiales y transformadoras del mundo, también descubre nuevas fuentes de legitimación de la actuación económica. Las estrategias del capital pueden maximizar su poder político mundial siempre y cuando consigan unir capital y derecho, capital y Estado. (Beck, 2004).

Esta intromisión definitiva de la economía en el sistema internacional, en su configuración y funcionamiento supone pensar en la materialidad el sueño liberal global de la paz mundial a partir del acercamiento de los Estados con base en la profundización de la interacción económica, manteniendo las amenazas internacionales contenidas y el sistema estable. El problema es que esto supone que la inestabilidad del sistema internacional es solamente causada por la lucha de poderes estatales que se han enfrentado a lo largo de la historia o de formas política organizadas, como los imperios de la antigüedad o las organizaciones nacionales medievales.

Sin embargo, el conflicto bélico va más allá de estas estructuras y continúa transformando al mundo, superando las posibilidades del Estado nación actual para poder contenerlas. Las luchas clásicas de los Estados nacionales configuraron un mundo en 1945, generando la sensación de que al controlar las relaciones entre estos se lograría mantener la paz mundial.

Esta fue una suposición simplista del orden político que luchó contra el segundo y tercer Reich. Al intentar controlar la actuación de los Estados belicistas de corte nacionalista hasta la mitad del siglo XX, y posteriormente a los que expandieron la lógica comunista, se olvidaron de la cantidad de conflictos subyacentes que no responden a los Estados y que se dan en el interior de estos. Este es el punto en el cual la política exterior, las relaciones internacionales y la seguridad mundial se entrecruzan para dar una nueva forma en el conflicto global.

Los demás actores, los no estatales, es decir, grupos terroristas, insurgentes, mafias y bandas criminales, saltan a la escena global, no necesariamente porque sus actuaciones sean de carácter internacional, sino porque los principios retóricos bajo los cuales perpetran sus acciones van en contra de los valores establecidos en la agenda. Algunos de ellos sí son de acción directa contra los poderes internacionales, como los ataques de Al-Qaeda, y han demostrado la obsolescencia de la respuesta de los Estados Unidos. Una superpotencia que parece estar en decadencia y que sigue analizando el mundo de la Guerra Mundial, pero frente a un enemigo poco convencional que ridiculiza sus operaciones internacionales (...). (Cancelado, 2010).

Esta es la relevancia del 11 de septiembre: mostrar el nuevo mundo de la seguridad, pero no dentro de las ópticas simplistas de unos terroristas que odian a un imperio o la lógica de la lucha civilizacional “huntingtoniana”; más bien, en una lógica que muestra que el mundo continúa en guerra, solamente que ahora desde una especie de “submundo” que subyace al sueño global liberal de la paz económica. La posguerra fría ha permitido cambios en el mundo construido al final de la Segunda Guerra Mundial.

Según Patiño (2013):

Los cambios sucedidos en 1991, con la disolución de la URSS y la aparición de una nueva geografía política internacional, son mucho más coyunturales, y vistos a veinte años, muestran que las variaciones internacionales son inevitables [...] El orden internacional existente es una abstracción construida sobre la aceptación implícita de los acuerdos de 1945, pero, en la realidad de la posguerra fría, este orden internacional resulta ser una camisa de fuerza para los Estados que quieren modificar ese *statu quo* de forma prudente o abrupta [...].

Esto es básicamente lo que explica la incertidumbre del sistema actual, más las luchas internas que se globalizan y dan la sensación de un mundo amenazado por guerrillas africanas, terroristas asiáticos o narcotraficantes latinoamericanos, sin contar los movimientos de resistencia social de Europa y Estados Unidos que aparecen de manera repentina en ambos espacios ocasionados por las crisis políticas y económicas de sus países, pero que sirven de amplificadores de la sensación de crisis mundial generalizada.

A finales del siglo XX, inició la posguerra fría, y su época de incertidumbre mezclaba diferentes elementos:

- La idea del triunfo liberal sobre otras formas de entender al mundo en general (Fukuyama, 1992). Ciertamente, los valores liberales de libertad, derechos y, sobre todo,

la posibilidad del ascenso económico, hicieron del mundo de la segunda posguerra mundial un mundo que se mostraba pacífico en términos globales y que necesitaba hacer “pequeños” ajustes a situaciones y actores que no encajaban con estas ideas. Estos ajustes llevaron a las guerras de Corea y Vietnam, sin contar algunas invasiones menores y el desarrollo de toda una red de inteligencia que volverían al mundo el ideal del panóptico foucaultiano. Al colapsar la URSS, se pensó que el mundo ya estaba ajustado.

- La sensación de que las nuevas amenazas que pudiera haber en el mundo serían fácilmente subsanadas por el poder de la potencia global triunfante después de un siglo de guerras; lo que quedaba era menor y no amenazaba al sistema internacional de manera generalizada. Se tenían simplemente amenazas fraccionadas resultantes del desajuste del mundo comunista que, con el tiempo, se estabilizarían de nuevo.
- El hecho real de que una serie de conflictos que estuvieron cubiertos por la disputa bipolar previa estallaron con fuerza, y con ellos, una serie de nuevos problemas que retarían la seguridad mundial y, por supuesto, amenazarían directamente a Estados Unidos como la potencia global que es. Los Estados y las organizaciones intergubernamentales estuvieron durante 50 años tratando de evitar una guerra nuclear, una nueva guerra mundial y, sobre todo, el brote de un nuevo totalitarismo que amenazara a todo el mundo.

Es decir, sobre supuestos totalmente falsos se asumió la posguerra fría. Pero, sobre todo, lo más peligroso fue que, por estar preocupados por el riesgo del mundo bipolar, se asumió que al acabar esta estructura rígida del sistema internacional se podía pasar a un mundo pacificado por las relaciones económicas. Sin embargo, el mundo no tomó en cuenta la cantidad de conflictos raciales, religiosos, nacionalistas, delincuenciales e incluso ambientales que se tenían y que se asumieron como problemas policivos localizados y no como amenazas globalizadas y desestabilizadoras, una percepción errónea que no permitió ver la nueva debilidad del sistema internacional. Al no entender qué pasaba, a toda esa cantidad de amenazas y riesgos se les denominó terrorismo.

### **Amenazas globales**

El sistema internacional del siglo XXI ha intentado entender, pero más como consecuencia de los golpes recibidos que por una adaptación y reflexión intencionada, lo que ocurre en sí mismo. A partir del ideal liberal de la economía global pacificante, el mundo parece fracturarse en situaciones locales que dejan sin posibilidad a la gran política de los Estados poderosos (Beck, 2004). En consecuencia, se entremezclan los sucesos locales con los globales y se crea un nuevo escenario de seguridad. La seguridad mundial contemporánea involucra a todas las partes activas del sistema internacional, desde los Estados –como actores por excelencia–, las organizaciones intergubernamentales, a las organizaciones no gubernamentales, a corporaciones, bancos y movimientos nacionales o partidos políticos. Esto crea una amalgama de procesos e interacciones que, por un lado, son la base de la globalización dentro del sistema, pero, por otro lado, crean el terreno propicio para que nuevos conflictos aparezcan.

El terrorismo global de grupos extremistas es una variante de las nuevas amenazas globales, magnificada por el hecho de haber golpeado el corazón del imperio contemporáneo, pero no

más peligrosa que el narcotráfico o las guerras por recursos naturales. No existe hoy en día zona en el mundo que no tenga algún tipo de conflictividad que pueda devenir en un enfrentamiento bélico de alguna envergadura importante.

Sin embargo, en el afán de poder entender la incertidumbre, se considera que todo es terrorismo, todo causa el terrorismo o es consecuencia de este. De nuevo otra visión simplista similar a la de los años noventa del siglo anterior. No obstante, asumiendo que así sea, que el mundo se encuentra en la peor amenaza terrorista de su historia, el sistema internacional tiene la necesidad de asumir una postura de aseguramiento global, que intente, a partir de su contexto, diseñar y tratar de implementar políticas de seguridad que restablezcan la sensación de paz y reduzcan el riesgo en la política internacional.

Hoy en día:

La seguridad global es entendida como la amalgama entre dos dimensiones: una, la que nos permite interactuar, participar, influir en el sistema internacional sintiéndonos más o menos integrados o desintegrados a partir del reconocimiento de ciertas tendencias históricas; y la otra, la que permite hacer un contraste entre nuevas tradiciones, intereses y expectativas, y los riesgos, amenazas y peligros que percibimos como partes que somos de ese mismo sistema. (Torrijos, 2009).

La segunda dimensión es la que se hace presente en el quiebre que puede existir en los procesos internacionales cuando el sistema se reajusta, reajustes que ocurren constantemente en la historia de vez en cuando.

Estos quiebres, presentes en los grandes cambios históricos, como la caída del Imperio romano o la cristiandad católica, tienen ahora un catalizador más poderoso y con una constitución ideológica y práctica más eficiente en la construcción de la percepción de un mundo diferente: la globalización contemporánea. En esta aparecen nuevos actores gracias a los nuevos canales de comunicación que surgen en el mundo y gracias a la velocidad de estos. Por eso, y retomando la segunda dimensión que señala Torrijos, somos partes del mismo sistema. Es necesario que el análisis se escape de los esquemas básicos que expone Hans Morgenthau (1986). Es decir, al cambiar los canales de comunicación de poder, es necesario reinterpretar las formas que asume en las redes internacionales que se vuelven transnacionales, originan un proceso de desjerarquización del aquel y enfrentan el sistema internacional a una dinámica de empoderamiento de actores de diferente naturaleza (Cancelado, 2006).

Otra dimensión de seguridad, entendida como seguridad selectiva se define como aquella que

[...] nos permite discriminar con claridad qué es lo que somos, qué es lo que realmente queremos y cómo podemos lograrlo [...] En tal sentido, ejercemos cierto control sobre las variables del sistema y se puede llegar a una conclusión aproximada sobre qué tan hábiles, útiles o capaces somos para que nuestro sistema de valores sobreviva y nuestras creencias o capacidades persuadan o disuadan a los otros. (Torrijos, 2009, p. 79).

Esta seguridad selectiva les permite a los actores dividir las amenazas, tratar de entenderlas y enfrentar las más urgentes.

Sin embargo, en este escenario complejo e incierto, la definición de seguridad es cada vez más espúrea, y, por supuesto, las acciones para lograr de mantener un mundo estable son cada vez

más complejas y parecen cada vez más fútiles frente al fenómeno que enfrentan. Sin concepto claro de seguridad, las acciones quedan disminuidas y desbordadas por las amenazas.

Aun cuando se ha generado una discusión en torno a la reconceptualización de la seguridad, no se ha logrado un consenso entre los académicos, debido a que no se ha podido definir de manera clara cuáles serían los actores y los sujetos objeto de seguridad y además cuáles serían las medidas adecuadas para contrarrestar algunas de las amenazas que aparecen en la agenda de seguridad de los Estados. Además, surge otro inconveniente, y es que, si se amplía el concepto de seguridad, cualquier tema podría llegar a convertirse en una amenaza para la seguridad de un Estado, lo cual conllevaría la securitización en las agendas de seguridad estatales. Es decir, que se plantearía el interrogante de hasta dónde la seguridad puede verse objetivamente en un discurso político, utilizado en función de los intereses de grupos específicos. (Cujabante, 2009).

En el mundo contemporáneo, no se pueden enfrentar todas, eso es lo que países como Rusia o China parecen estar entendiendo, eso es lo que Estados Unidos se niega a entender. Su poder se construyó desde la confrontación global, por eso necesita un enemigo global, como el terrorismo que ha construido discursivamente; el resto de países lo acompañan en sus discursos, pero sus esfuerzos y estrategias se dirigen a otras regiones, a influir en lo local, a integrar todo el sistema internacional, no a imponerse sobre él.

El mundo entero se levanta por la renovación de América y el resurgimiento del liderazgo estadounidense. Después de un año, el mundo sabe que Estados Unidos es próspero, Estados Unidos es seguro y Estados Unidos es fuerte. Traeremos el mejor futuro que buscamos para nuestra gente y para el mundo, enfrentando los desafíos y peligros planteados por aquellos que buscan desestabilizar el mundo y amenazar al pueblo y los intereses de Estados Unidos. (National Security Strategy of the United States of America, 2017).

## Conclusión

La incertidumbre del sistema internacional contemporáneo aparece a partir de la mala interpretación de los cambios históricos y de la falta de entendimiento del contexto contemporáneo, pero no por el hecho de entender el cambio en sí, sino por el comportamiento de los procesos de empoderamiento, del auge y la caída los actores en el sistema. El conflicto bélico siempre será un instrumento pródigo para los ajustes y la aparición de nuevas estructuras, el problema es que la guerra siempre será diferente de acuerdo con las variables que aparezcan en el sistema internacional.

El terrorismo es una variable de inseguridad a nivel contemporáneo, y su falta de entendimiento y su aparente poder indestructible, que neurotiza las acciones de los Estados, crea la incertidumbre del siglo XXI y obliga a pensar nuevas formas de enfrentar las amenazas, quizás en conceptos más amplios de seguridad o quizás en la transformación efectiva de la manera de enfrentar las amenazas y entender que los cambios de este sistema contemporáneo son estructurales y rebasan las formas de defensa y seguridad establecidas en 50 años de guerra fría. Así mismo, nuevos flujos, como los económicos, exacerbados por los procesos de globalización y de exacerbación del poder económico y de la *geoeconomía* como estrategia de poder en el sistema internacional, hacen que una serie de variables se entremezclen y den como resultantes fenómenos transnacionales que pueden ser delincuenciales o simplemente riesgos constitutivos de alertas para el Estado, su estabilidad y de la seguridad a nivel internacional. Un nuevo cambio

se aproxima, con nuevos actores, nuevos poderes y nuevas estructuras del sistema internacional. Nuevas formas de conflicto, quizás nuevas generaciones de la guerra.

## Referencias

- Beck, U. (2004). *Poder y contrapoder en la era global*. Barcelona: Paidós.
- Cancelado, H. (2006). Las redes de poder en el sistema internacional. Análisis desde el caso colombiano. *Revista de la Facultad de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad de la Universidad Militar Nueva Granada*, 1(2), 9-27.
- Cancelado, H. (2010). La seguridad internacional frente a las amenazas globales contemporáneas. *Revista Análisis Político*, 68, 91-100.
- Cujabante, X. (2019). La seguridad internacional: evolución de un concepto. *Revista de la Facultad de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad de la Universidad Militar Nueva Granada*, 4(2), 93-106.
- Fukuyama, F. (1992). *El fin de la historia y el último hombre*. Buenos Aires: Editorial Planeta.
- Morgenthau, H. (1986). *Política entre las naciones, lucha por el poder y la paz*. Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano.
- Patiño, C. (2013). *Guerras que cambiaron el mundo*. Bogotá: Random House.
- Rojas Aravena, F. (2018). Crimen organizado internacional: una amenaza a la estabilidad democrática. *Revista Global*. Recuperado de <http://www.gloobal.net/iepala/gloobal/fichas/ficha.php?entidad=Textos&id=4925&opcion=documento>
- Torrijos, V. (2009). *Asuntos estratégicos, seguridad y defensa*. Bogotá: Centro de Estudios Políticos e Internacionales - Universidad del Rosario.
- Trump, D. J. (2017). *National security strategy of the United States of America*. Executive Office of the President Washington D.C. Washington United States.
- The White House. (2017). *The White House*. Washington D.C. USA. Recuperado de <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>



## *Migración irregular, un asunto de carácter regional*

Dr. Christian Krüger Sarmiento<sup>12</sup>

### **Globalización y migración**

Es realmente muy importante la oportunidad que brinda la Fuerza Aérea Colombiana pro medio del Programa de Maestría en Dirección y Gestión de la Seguridad integral MADGSI y de este Congreso Internacional para poder hablar sobre el tema de la migración, que en la actualidad en Colombia ha tomado un giro de ciento ochenta grados, lo que hace cuatro o cinco años no se contemplaba como un riesgo que se pudiera materializar fácilmente. Este tema el día de hoy ocupa un lugar de primera prioridad en la agenda de los temas de seguridad del país.

Es relevante conocer que, en materia de seguridad en diferentes países del mundo, las migraciones ilegales ocupan un lugar de importancia máxima y que ponen en alerta la seguridad nacional de varias naciones, incluso superando problemas tan graves como el narcotráfico. Para contextualizar, hablaré de una situación particular: el caso del narcotráfico. Este flagelo no solo afecta a un país, por el ingreso del alcaloide solamente, sino que termina afectando considerablemente la seguridad nacional. Si comparamos esto con lo referente a migración, con una sola persona que ingrese a un país y que quiera afectar su seguridad, podría lograrse ese objetivo.

Hoy en día, en materia de seguridad en países de diferentes continentes, el tema migratorio es un punto que encabeza las prioridades. Ya no solo es, por ejemplo, la migración hacia los Estados Unidos de América de gente en busca de oportunidades laborales o mejorar sus condiciones de vida, como sucedía hace algunas décadas; fenómenos como la globalización permiten que a nivel de las fronteras en espacios físicos este fenómeno ya no se aplique a un país o a una nacionalidad específica, sino que, por el contrario, se ha ido extendiendo de manera global.

Luego de esta introducción, y entrando en materia, desde la Dirección de Migración Colombia, una entidad relativamente nueva –pues fue creada el 1.º de enero de 2012, posterior a que el Gobierno nacional ordenara la terminación del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS)–, he planteado una agenda que contempla cinco puntos específicos que desarrollaré en este artículo. El primero de ellos tiene que ver con la misión institucional que cumple esta Unidad Administrativa Especial del Estado Colombiano; el segundo hace referencia a los logros obtenidos entre los años 2012 y 2017; el tercer punto trata de los nuevos tipos o modelos migratorios que se están presentando; en el cuarto punto desarrollaré temas de seguridad que

---

<sup>12</sup> Abogado de la Universidad de la Sabana con más de quince (15) años de experiencia en el sector público y privado. Director Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia.

están relacionados con la trata de personas y el tráfico de migrantes, problema que preocupa enormemente al Estado colombiano actualmente; y, por último, tocaré un aspecto que, aunque tiene muchas aristas y puntos de vista, es algo que afecta directamente a Colombia como Estado soberano, y es la migración de venezolanos hacia y desde nuestro territorio.

### **¿Cuál es la misión de Migración Colombia?**

Entre las funciones asignadas a Migración Colombia, existen tres específicas, de las cuales la primera está relacionada con el control migratorio. Esta función consiste en el desarrollo de control, chequeo y verificación de nacionales y extranjeros desde y hacia nuestro país. Para ello, existen cuarenta y dos puntos de control aéreos, marítimos, fluviales y terrestres en todo el territorio nacional, desde donde entran y salen colombianos y extranjeros. En estos puntos de control se cruzan todas las bases de datos existentes con la información presentada por los viajeros que se reportan en estos puntos, es allí desde donde se permite o no el ingreso o la salida del país a nacionales y extranjeros. En caso de presentarse personas que tengan órdenes judiciales de captura, que sean buscadas por las autoridades nacionales o extranjeras y de las cuales se tenga información en estas bases de datos, se capturan y se entregan a las autoridades competentes para su judicialización; si tienen algún tipo de problema que les impida su salida o ingreso al país, simplemente Migración Colombia no autoriza su ingreso o su salida. Como dato interesante, el año 2017 fue cuando más extranjeros ingresaron a Colombia.

La segunda función está directamente relacionada con la extranjería. Esta función tiene que ver con temas específicos de cedulaación de extranjeros, algo así como si Migración Colombia fuera la registraduría para los extranjeros; todo extranjero que tenga una visa en Colombia tiene la obligación de contar una cédula de extranjería, que solo podrá ser otorgada por Migración Colombia. Esto también convierte a Migración Colombia en un área de servicios, movimientos migratorios, obtención de visas para otros países. En materia de investigaciones, por ejemplo, cuando una persona es sindicada de un delito, a Migración se le solicitan datos para saber si esa persona, en el momento de la ocurrencia de los hechos, se encontraba o no en el país; a nivel de inteligencia, se comparte información relevante.

La tercera función está relacionada con la verificación migratoria, y esta se divide en dos grandes líneas de trabajo. Primero, Migración Colombia tiene funciones de policía judicial, pero en relación con delitos específicos como es el caos del tráfico de migrantes, el tercer delito en importancia, con fines de lucro ilícito. Y, en segunda instancia, tiene una función de carácter administrativo. Si bien es cierto que la migración irregular en Colombia no es un delito, es decir, que no existe en Colombia ningún extranjero que por su condición de migrante irregular esté en la cárcel, si está allí es por la ocurrencia de un delito; para estos casos, la sanción ejercida es de tipo administrativo y no penal, sanciones económicas o, en algunos casos, la expulsión del país.

El Departamento Administrativo Especial de Migración Colombia cuenta, a nivel nacional, con 12 oficinas regionales en las cuales se adelantan las tres funciones mencionadas anteriormente. Estas regionales están compuestas de 42 puestos de control migratorio, distribuidos en 16 puestos/puntos/centros establecidos en aeropuertos internacionales, 8 ubicados en fronteras terrestres, 4 fluviales y 14 puestos marítimos; y a esto se suman 27 centros facilitadores donde se prestan servicios a nacionales y extranjeros.

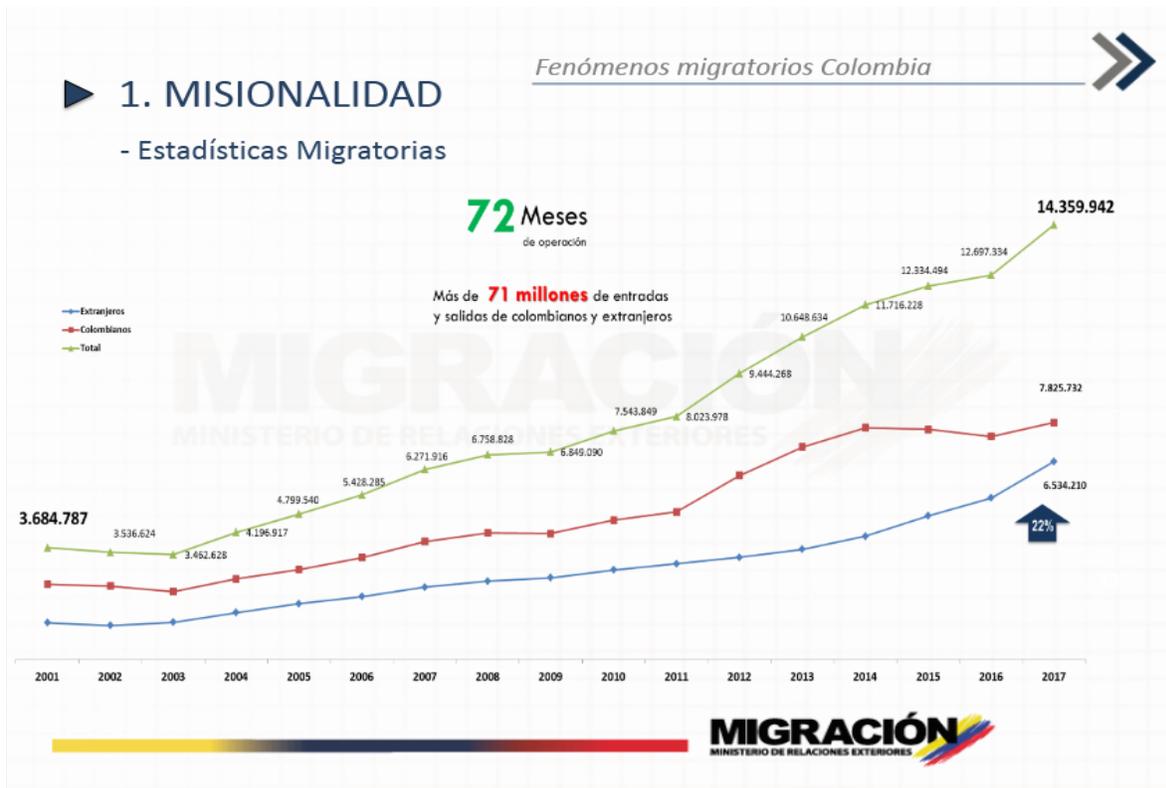
Figura 1. Puestos de control



Fuente: Migración Colombia (2018).

Estadísticamente, el tema migratorio ha venido en aumento. En la gráfica siguiente (figura 2) podemos observar tres líneas: en la primera línea, de color azul, hablamos de los extranjeros entrando y saliendo de Colombia, teniendo en cuenta todas sus condiciones migratorias, turismo, negocio, residencia, etc.; la segunda línea de color rojo, muestra los nacionales entrando y saliendo de Colombia; y, por último, la línea verde es el consolidado de las dos muestras anteriores. Esta línea del tiempo comprende de 2001 a 2017. En 2001 se atendieron en promedio 3 600 000 casos migratorios, y ya para 2017 se evidencia un incremento en la tasa de atención, pues la cifra subió a 14 359 000 casos migratorios.; esto refleja un incremento permanente de más del 10 % anual (Migración Colombia, 2018).

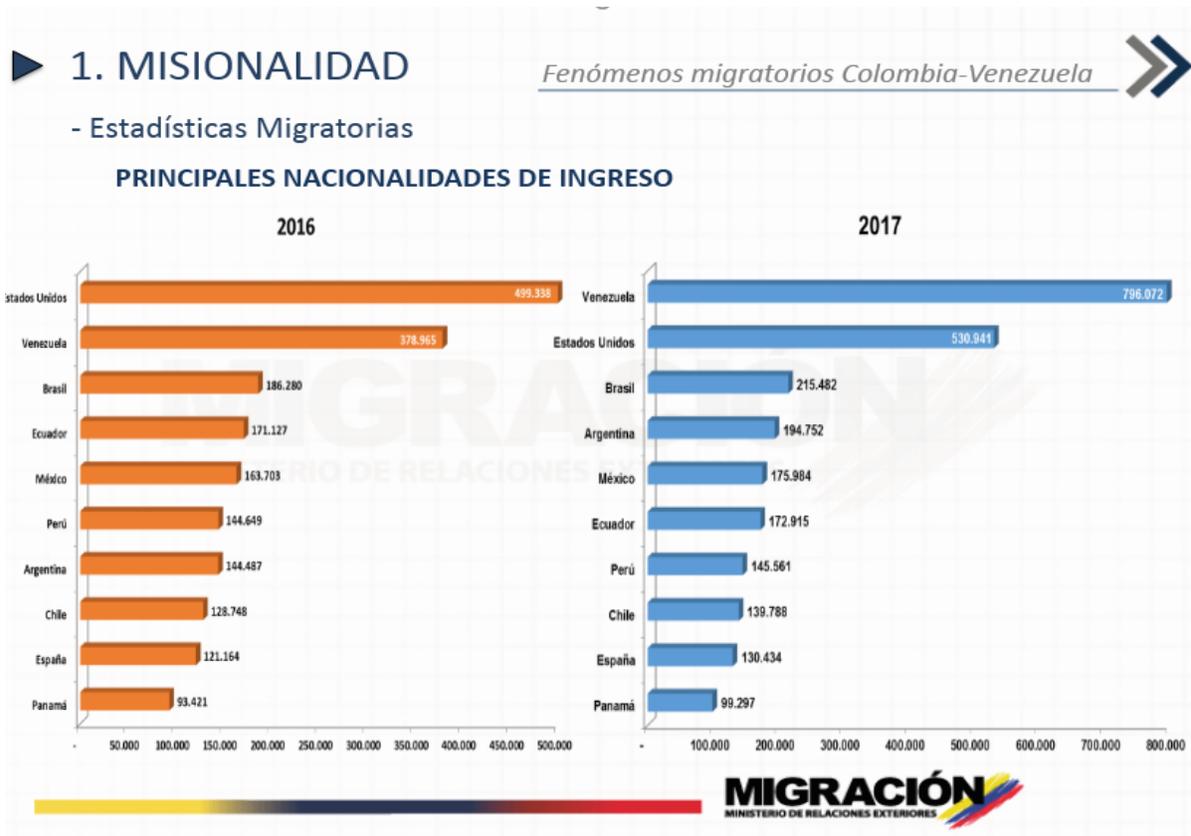
Figura 2. Estadísticas migratorias



Fuente: Migración Colombia (2018).

Entre las principales nacionalidades de personas que ingresaron a Colombia durante el año 2016, 500 000 provenían de Estados Unidos de América. Para el año 2017 estas cifras cambiaron, también el país con más ingresos, pues Venezuela se ubicó como la nación de donde más personas ingresaron a Colombia: casi 800 000 personas (ver figura 3).

Figura 3. Nacionalidades de ingreso



Fuente: Migración Colombia (2018).

Por lo anterior, se puede observar que el fenómeno migratorio proveniente de Venezuela está impactando significativamente las cifras en Colombia. Se debe tener en cuenta que las cifras que se manejan aquí corresponden a las personas que ingresan con pasaporte, hablamos, entonces, de que lo hacen de manera legal.

El siguiente dato está enfocado en cuáles son los principales destinos que eligen los colombianos al momento de salir del país. Entre 2016 y 2017 se mantuvo una tendencia a que el principal destino son los Estados Unidos; mientras que en 2016 ingresaron aproximadamente 1 300 000 personas a ese país, para diciembre de 2017 esa cifra se mantuvo casi pareja, pues se trasladó un total de 1 250 000 personas. Destinos como Panamá, México y España también son muy solicitados por los colombianos, así es de resaltar que hasta el año 2015 el principal destino para viajar de los colombianos era Venezuela, pero actualmente ya no es un destino en que se fijen mucho: actualmente ocupa el octavo lugar en interés.

### Logros significativos de Migración Colombia entre los años 2012 y 2017

Entre los más significativos logros de la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia se encuentran varios que han permitido posicionar a Migración Colombia como un ente del orden gubernamental con altos estándares de eficiencia, transparencia y modernidad a nivel nacional e internacional. Algunos de los principales logros son:

- La creación del Centro Conjunto de Análisis Migratorio (CECAM). Este centro, que se encuentra ubicado en las instalaciones del Aeropuerto Internacional El Dorado y trabaja con todos los aeropuertos internacionales de todo el país, permite consultar en tiempo real todas las bases de datos para poder detectar posibles pasajeros que tengan órdenes de captura en el interior de Colombia o que sean requeridos por otros países. Esta información se consulta 24 horas antes de que un pasajero tome un vuelo, el día del vuelo y al momento del cierre del embarque de cada vuelo.
- La Balsa Migratoria del río Amazonas. Esta iniciativa se desarrolló dando cumplimiento a algunos acuerdos binacionales con Perú y como parte de las funciones de apoyo al control, la verificación e identificación de migrantes en el sector del río Amazonas. Esta embarcación, ubicada en la frontera tripartita entre Perú, Brasil y Colombia, tiene una serie de paneles solares. También se está invitando a países fronterizos como Ecuador y Perú a la implementación de este sistema.
- El tercer logro obtenido por esta entidad es la mejora significativa en el tema de derechos humanos. En el año 2015 se creó el Grupo Observador de Derechos Humanos; este grupo audita que los procedimientos de Migración Colombia estén acordes a lo establecido en DD. HH. Se estableció la Política de Derechos Humanos, con su respectivo plan de Acción. Los formatos entregados por Migración Colombia han sido traducidos a más de doce (12) idiomas: amhárico, árabe, bengalí, cantonés, francés, hindi, inglés, mandarín, nepalí, pastún, somalí y kurdo, también se cuenta, con la utilización del programa VITA para desarrollar traducción y con (10) diez salas migratorias a nivel nacional, que sirven para que los migrantes que están en espera de definir su situación migratoria puedan ser atendidos de manera oportuna. También está la Red del Migrante como apoyo a la población que migra de diferentes partes.
- Implementación del BIOMIG. Este es un instrumento biométrico de migración que sirve para realizar los procesos migratorios de manera ágil, solamente con la lectura de la retina óptica en tiempo real. Esta información se cruza con su documento de identificación.

## **Nuevos tipos migratorios**

Respecto al intercambio de información y nuevos tipos migratorios, tenemos que Colombia pasó de exportar migrantes a recibirlos en su territorio. Con base en lo anterior, se están desarrollando cuatro nuevos tipos migratorios en nuestro país: el primero hace referencia a la migración de destino; en este caso, se encuentran los extranjeros con intenciones de establecerse en Colombia, no solo de países latinoamericanos, sino también de otras latitudes.

El segundo caso es la migración de retorno. Se trata de los colombianos que en décadas pasadas decidieron irse del país y que ahora están regresando a sus lugares de origen. En este caso, diferentes factores afectan este retorno: situación económica y social en los países donde se encuentran viviendo y situaciones familiares, entre algunas de las causas.

El tercer tipo es la migración de tránsito. En esta se presentan dos fenómenos, el primero, relacionado con el tráfico de migrantes, y el segundo, el caso de Venezuela por la falta de pasaportes en este país y por la cancelación de transporte por vía aérea. Este fenómeno consiste en personas extranjeras que pasan por Colombia, como país de conexión, pero su lugar de destino es un tercer país. Este caso se ha incrementado en Colombia con personas de algunas

nacionalidades que buscan como destino países como Canadá y los Estados Unidos, en la mayoría de los casos.

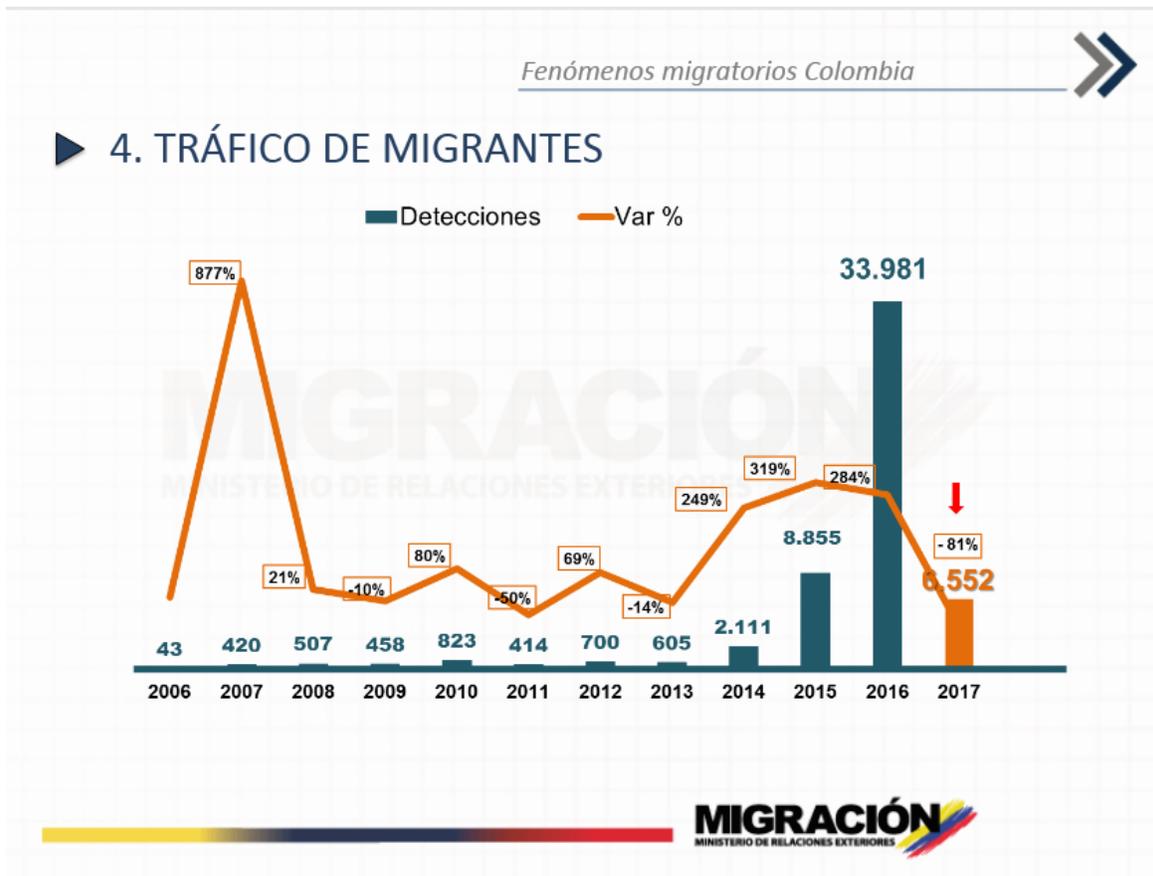
El cuarto tipo migratorio se conoce como la migración pendular, la cual consiste en un flujo constante de ingreso y de salida de habitantes que viven en las fronteras de Colombia, en la mayoría de los casos en fronteras vivas en las cuales las personas residen en una de las naciones vecinas, pero han desarrollado sus actividades en la otra; por ejemplo, ciudadanos colombianos que han hecho su familia con una persona del país vecino, sus hijos viven en Colombia, pero estudian en Venezuela; en otros casos, para actividades de índole comercial. Es así como Colombia comparte fronteras de este tipo con países como Ecuador, Brasil y Venezuela, entre otros.

Para lo relacionado con intercambio de información, la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia cuenta con diferentes convenios institucionales tanto nacionales como internacionales para la obtención de información que para cada caso se requiera.

### **Trata de personas y tráfico de migrantes**

Respecto a este tema, Colombia tiene unos inmensos retos para desarrollar en cuanto a seguridad. Aquí tenemos una línea de tiempo que va desde 2006 hasta 2017; en esta línea se muestran las cifras de migrantes irregulares que han sido rescatados de los tentáculos de estas redes criminales de trata de personas. Este delito de tráfico de migrantes normalmente está encadenado a la ocurrencia de otros delitos, tales como narcotráfico, trata de personas y explotación sexual, entre algunos otros.

Figura 4. Tráfico de migrantes



Fuente: Migración Colombia (2018).

Si se habla de cifras, en el año 2006 se encontraron (46 migrantes ilegales en territorio colombiano, versus los 6552 casos para el año 2017. Entre 2007 y 2013, la curva se mantuvo en unos índices muy similares, pero estas cifras empezaron a incrementarse en 2014 y tuvieron su pico más alto en el año 2016, con 33 981 casos.

En los últimos años se han incrementado los ingresos de personas provenientes de Cuba y Haití, esto teniendo en cuenta una serie de beneficios que otorgaba el Gobierno de los Estados Unidos y que en su momento servían a este tipo de migrantes, como la ley conocida como “Ley de los Pies Secos, Pies Mojados”.

Para el año 2017, se redujo el tema de tráfico de migrantes en un 81 %, esto se debió a una serie de medidas de control ordenadas por el gobierno central en la frontera suroccidental, cerrando trochas para el paso de migrantes. Por el caso del terremoto de Haití en 2010, muchos de ellos se movieron a otros países buscando una mejor calidad de vida. Según cifras de Migración Colombia, más de 90 000 se fueron a Brasil a trabajar en temas de construcción de los diferentes escenarios de los Juegos Olímpicos; cuando estas oportunidades se acabaron, estas personas migraron hacia Colombia. También en el caso de los cubanos, la terminación de esta ley que permitía el ingreso de personas de nacionalidad cubana a Estados Unidos con una serie de beneficios hizo que se redujera en gran medida el desplazamiento de personas de este país del Caribe.

Existe otra situación muy particular en cuanto al combate de la criminalidad y el terrorismo. Las alianzas entre países no solamente de la región, sino también de Norteamérica y Europa para combatir este flagelo, han permitido minimizar el efecto de esta amenaza. La migración es dinámica, el país debe estar preparado para cualquier contingencia que se presente, pues también se han incrementado los ingresos de migrantes de países como Bangladesh y de Oriente Medio. Esta es una alerta para que el Colombia preste especial interés de por qué estas personas están viniendo a Colombia.

La situación respecto al uso de trochas ilegales para ingresar al país también preocupa al Estado: hay un 90 % de ilegales que ingresan por estos sitios, el cambio del pasaporte en Colombia ha permitido de alguna manera controlar esta situación. Algunos países han quitado la visa para los colombianos, esto convierte al país en un lugar atractivo para realizar actividades ilícitas, pues se debe tener en cuenta que se han desarticulado redes que vendían pasaportes falsos y que muchos extranjeros buscaban para realizar actos ilícitos.

Por último, se han realizado diferentes capturas en estos últimos años, que se han puesto a disposición de la Fiscalía General de la Nación. Si hablamos del período comprendido entre 2014 y 2017, se realizaron 153 capturas en total; estas han sido efectivas, estas personas se encuentran detenidas, en la mayoría de los casos, por tráfico de migrantes; para la judicialización de este delito, se requiere de una investigación exhaustiva por todos los protocolos y procedimientos que se le exigen a la Unidad.

### **Caso frontera colombo-venezolana**

En esta circunstancia especial del caso de la frontera entre Colombia y Venezuela, siendo esta la frontera con mayor extensión en territorio con 2219 km, con una libre circulación entre venezolanos y colombianos, existen para el caso una serie de antecedentes que es importante resaltar y analizar. No solo existen pasos terrestres entre los dos países, sino que cuentan también con diferentes ríos que cruzan las dos naciones suramericanas. Otro antecedente es que hace menos de una década existía un fenómeno migratorio contrario, esto quiere decir que eran más los colombianos que emigraban hacia Venezuela que los venezolanos que inmigraban hacia Colombia; por ejemplo, en el caso de La Guajira y Norte de Santander, el Departamento Nacional de Estadística (DANE) y la autoridad migratoria venezolana, ambos por separado, realizaron un censo de la población colombiana que se fue a vivir a Venezuela en las últimas dos décadas, y los resultados arrojaron que alrededor de 1 200 000 colombianos emigraron hacia territorio venezolano; es necesario recordar que los hijos de los colombianos que nazcan en el exterior tienen derecho a la nacionalidad colombiana.

Hay una primera alerta para el Gobierno colombiano respecto a la migración de venezolanos hacia Colombia, y esta se presentó el 19 de agosto de 2015, cuando se realizó un cierre de la frontera por parte del Gobierno venezolano, situación que dejó más de 1500 colombianos deportados desde el vecino país y un estimado de 20 000 retornos voluntarios y que además de pasar por lo económico y lo social tomó unos tintes políticos gigantescos. Pero algo que sí es claro es que la crisis fronteriza se desarrolló en el marco de una Venezuela afectada por una inflación cercana al 160 %, la más alta del continente, un desempleo que supera el 6 % y un escenario político que para muchos cambiaría el futuro del país tras unas elecciones parlamentarias que le dieron la victoria contundente a la oposición (El Tiempo, 2015).

Para ese momento, el gobernador del estado de Táchira ordenó marcar las casas donde vivían colombianos cerca de la frontera en lado venezolano, lo que hizo revivir situaciones ocurridas en el gran holocausto Nazi. Colombia, por el contrario, nunca ha cerrado la frontera, pues estas fronteras, aunque por la situación son porosas, son vivas por la gran actividad que se desarrolla alrededor de ellas. Sin embargo, muchos colombianos fueron obligados a retornar a nuestro territorio; la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (DAPARD) atendió más de 22 000 casos de estos en la frontera, esto se convirtió en una de las migraciones de retorno más grande que ha tenido Colombia.

En el caso de la migración de venezolanos hacia Colombia, al no tener ellos un arraigo en nuestro país se convierten en migrantes que por su precaria situación económica no tienen un lugar a dónde llegar y terminan viviendo en las calles y en los parques, lo que se convierte en un combustible para ser reclutados por grupos de delincuencia. También laboralmente estos migrantes se convierten en personas que se contratan para trabajar por unos honorarios bastante bajos, y por la necesidad terminan aceptando estos trabajos; esto no contribuye a solucionar su situación, sino que, por el contrario, agrava los problemas laborales en Colombia, pues son personas que no son afiliadas al sistema de seguridad social del país.

¿Cuáles han sido las principales acciones que Migración Colombia ha realizado para mitigar este fenómeno? La primera de ellas se llama la facilitación migratoria; esta consiste, básicamente, en la creación de la tarjeta de movilidad fronteriza bajo lo amparado en el Decreto de Emergencia n.º 1814 de 2015, el cual habla de la nacionalización de cónyuges de colombianos. A su vez, se crea también el permiso especial de permanencia (PEP), el cual les permite a los venezolanos circular en territorio nacional por un tiempo determinado. La creación de siete puestos de control adicionales a los ya existentes es la tercera acción y consiste en el aumento de controles por parte de las autoridades colombianas en la extensa frontera colombo-venezolana; esto se realiza mediante la revisión uno a uno de los extranjeros que ingresan por esta frontera en especial y también por medio del Sistema de Información y Registro de Extranjeros (SIRE), que permite la trazabilidad del ingreso, la permanencia y la salida de extranjeros del país. La cuarta acción es la referente a las actividades de verificación migratoria, dada esta en el incremento de las sanciones impuestas a ciudadanos venezolanos que incumplan las normas regulatorias de Colombia en temas migratorios; esta acción permitió pasar de 1113 sanciones impuestas en el año 2012 a 6151 sanciones impuestas para el año 2017. De igual forma, se crea el Grupo de Especial Migratorio (GEM), conformado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), la Policía Nacional de Colombia, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y Migración Colombia. Este grupo busca realizar control conjunto en temas económicos, contrabando, espacio público, bienestar infantil. Y, por último, como una medida de control se desarrollan las diferentes coordinaciones institucionales, realizadas por medio de unas mesas de articulación lideradas por la Presidencia de la República; de allí nace una oficina llamada Gerencia para la Frontera, que se encuentra en su desarrollo actual.

## **Conclusión**

Todo este trabajo expuesto anteriormente se ha realizado de manera conjunta entre diferentes instituciones del Estado y bajo la responsabilidad de la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia buscando salvaguardar y proteger el país en el ingreso y la salida de nacionales y extranjeros del territorio. Para el caso de Venezuela, se ha podido regularizar la

situación de un total de 68 799 ciudadanos del vecino país, venezolanos que hoy se encuentran aportando al sistema de seguridad social del país y que están en igualdad de condiciones, esto para los que decidieron entrar de manera legal al país. En cuanto a la migración de tránsito, la cifra de venezolanos que salieron de Venezuela, cruzaron Colombia y emigraron a Ecuador se incrementó: para 2017 lo hicieron 229 674 venezolanos y durante los primeros tres meses del año 2018 lo hicieron 182 217 ciudadanos del vecino país.

Los fenómenos migratorios son cada vez más complejos y por diferentes motivos. Este no es un problema que solo afecta a Colombia, sino que, si se observa desde una perspectiva más amplia, también repercute en la región en general. Esta problemática se debe atacar de manera conjunta, se debe estar atento a la situación de seguridad nacional, para contrarrestar situaciones migratorias cambiantes, para mitigar efectos como la migración irregular con fines de terrorismo, que aqueja a otros países, pero que pueden llegar a afectar a Colombia.

## Referencias

- El Tiempo. (17 de diciembre de 2015). El cierre que generó una crisis humanitaria. El Tiempo [En línea]. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16461368>
- Migración Colombia. Ministerio de Relaciones Exteriores. (28 de agosto de 2018). *Flexibilización y seguridad, aspectos claves en los que trabajarán las autoridades migratorias de Colombia y Perú*. Recuperado de <http://www.migracioncolombia.gov.co/index.php/es/>
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (15 de mayo de 2018). *Directiva 016 de 2018. Adopción Documentos Manual de Procesos Gestión Extranjería*. Recuperada de <http://www.migracioncolombia.gov.co/index.php/es/documentos/directivas/file/202-directiva-016-de-2018>



## *El narcotráfico y su manejo desde las relaciones de Colombia con la región*

**Néstor Rosania Miño<sup>13</sup>**

Buenas tardes para todos. Agradezco a la Fuerza Aérea su invitación a este evento tan pertinente en este momento en el que estamos en la transición hacia la paz.

Les voy a hablar desde mi trayectoria como periodista en Cable Noticias y con base en la investigación realizada en conjunto con en la Fundación de Seguridad y Paz sobre temas relacionados con el momento que vive el país.

Vengo a compartirles mi conocimiento sobre el tema del narcotráfico, su actualidad y sus principales retos y desafíos, que es un tema importante en el posacuerdo, además de tener muchas implicaciones para la seguridad pública y privada.

¿Dónde está el eje del conflicto hoy? Está activo en el dinero del y mientras está situación se mantenga, el conflicto colombiano seguirá latente.

Nosotros, en Colombia, pensamos que el problema del narcotráfico es un tema generacional; les voy a ilustrar esta situación con tres ejemplos: el primero, en la ciudad de Cali, donde la gente pensaba que el narcotráfico era culpa de Gilberto y Miguel Rodríguez Orejuela; entonces, si se acababan las actividades ilícitas de esta familia y su estructura criminal, el problema terminaba, pero una vez fueron capturados y encerrados en la cárcel, en su reemplazo vimos en surgimiento del cartel del norte del Valle, con figuras como Don Mario, Chupeta, Jabón, Fresita, Guadaña, entre muchos otros que conformaron este cartel y que hoy en día están muertos o en la cárcel; sin embargo, el problema sigue latente.

La semana pasada estuve visitando Buenaventura, Tumaco, la salida a bahía Málaga, y todos estos territorios están manejados por las estructuras de Los Machos, La Empresa y Los Buenavetureños, que tienen el control de las rutas de salida de la coca que viene de las cocinas de Caquetá, Cauca, Putumayo y Nariño, lo que nos hace pensar que el problema no se ha solucionado.

---

<sup>13</sup> Abogado, Especialista en Gerencia de la Defensa Nacional de la Universidad Militar Nueva Granada; Magíster en Seguridad y Defensa de la Escuela Superior de Guerra; Magíster en Estudios Estratégicos de la Escuela de Guerra Naval, Argentina; investigador en temas de seguridad y defensa, seguridad internacional, insurgencia y terrorismo; se ha desempeñado como asesor del Instituto de estudios geoestratégicos y asuntos políticos de la Universidad Militar Nueva Granada, asesor político en la emisora De Regreso, Indianápolis, EEUU; docente especial de la Facultad de Relaciones Internacionales y Estudios Políticos de la Universidad Militar Nueva Granada.

De otro lado, está la figura de Pablo Escobar y el cartel de Medellín. Una vez desaparecido Escobar, se observó una espiral de violencia que fue todo el movimiento de las autodefensas y los paramilitares, sobresaliendo personajes como Don Berna, H. H., el alemán, Doble Cero, el Iguan. Hoy en día, todos ellos están muertos o en la cárcel, y el problema tampoco ha terminado, porque hoy, por ejemplo, vimos cómo infortunadamente, en la región del Urabá fueron asesinados ocho policías en medio de un operativo antidrogas en contra de “El Clan del Golfo”. Vemos, así como todos los movimientos “exparamilitares” continúan controlando el tráfico de las drogas ilícitas, pero con nuevos nombres en sus asociaciones. Esto nos deja la reflexión acerca de cómo el conflicto es una espiral que no se cierra.

Pensemos, como último ejemplo, en el caso de las FARC, que, una vez declarada su aceptación del Tratado de Paz, vemos una serie de acciones repetitivas de sus disidencias en la frontera colombo-ecuatoriana, y hoy existe todo un manto de dudas en relación con la desaparición y el asesinato de los periodistas ecuatorianos. Y en este punto en particular, debemos aclarar que el problema no solo se limita al tráfico de drogas, sino que también existe el tráfico de armas cortas y ligeras, coltán, oro e incluso migrantes.

En este círculo que no se puede cerrar, cabe plantear la pregunta sobre cuál es la base fundamental del problema. En una mirada superficial, podemos decir que uno de los puntos fundamentales del problema es el narcotráfico y el dinero que allí se mueve.

Sin embargo, una mirada más estructural del problema, así como nos lo menciona la Dra. Tickner, es el hecho de que exista toda una estructura a nivel mundial relacionada con las drogas ilícitas.

El problema de las drogas ilícitas está compuesto por una cadena de seis eslabones fundamentales, donde el primero es el cultivo, el segundo es el procesamiento (el laboratorio), el tercero es el denominado narcotráfico (el transporte de drogas ilícitas); después viene la comercialización, el consumo y, finalmente, el lavado de activos.

En esta cadena vemos que el cultivo es un problema central en países como Colombia y Ecuador, donde observamos problemas estructurales como el drama social que sucede en el trasfondo de estas zonas rurales con el grupo de los raspachines, este es un problema social que tiene país. Ustedes, que son miembros de las Fuerzas y conocen el problema a fondo, han podido constatar que un raspachín nace pobre y se muere pobre, jamás podrá disfrutar de la posibilidad del ascenso social. Por ejemplo, yo entrevisté a una persona que se dedicaba a esta actividad en el Caquetá, un joven de alrededor de 17 años; le pregunté acerca de su futuro, de su proyecto de vida y de cómo se veía en los próximos años, y él me respondió que su vida era “raspar”, así como lo hizo su padre y muy seguramente lo hará su hijo, que hoy tiene dos años: no hay otra visión de la vida. También le pregunté por la forma cómo administran y gastan su dinero, pues no es un secreto que ellos ganan “bien” en comparación con los campesinos de las zonas donde trabajan. ¿En qué creen ustedes que se gastan la plata? En trago y en prostitutas. El decir de este joven que entrevisté es que prefiere vivir cinco días como rico y no veinte días como pobre. Entonces, ellos prefieren gastar, volver a trabajar y volver a gastar. Esta forma de vida se empezó a construir desde períodos del país relacionados con la bonanza cafetera y la caña, cuando los trabajadores de estos cultivos se fueron a trabajar a los cultivos de coca.

Esta forma de vida también tiene un impacto ambiental muy importante y que muchas veces es desconocido por la opinión pública, relacionado con la tala de la selva para poner el cultivo de coca y las posteriores fumigaciones en contra de este, para después volver a sembrar.

Finalmente, este problema también genera la configuración de economías ilegales paralelas, que se apalancan en el negocio de los raspachines y que terminan por influenciar las dinámicas de los mercados locales.

Posterior al mundo del cultivo, viene el mundo del procesamiento químico. Un mundo que genera mucho dinero y que, de cierta forma, es independiente del mundo del cultivo, pero que también es importante en la cadena y tiene un gran impacto. Allí transcurren otras dinámicas igual de violentas y problemáticas para la estructura social del país. Por ejemplo, pensando a los laboratorios de cocaína, ¿cuánto creen que cuesta producir un laboratorio para la pasta base de la cocaína? Estos laboratorios son de pisos en tierra, con estructuras en guadua y están cubiertos con techos de plástico –porque, si utilizan láminas de zinc para los techos, pueden ser detectados con mucha facilidad por el ruido que se produce en los techos cuando llueve–, están dotados con una planta eléctrica y varios hornos microondas; en estas condiciones se realiza un proceso artesanal. ¿Cuánto creen ustedes que cuesta producir la pasta de coca?

En una investigación realizada en 2016 por la Policía Antinarcóticos y la Fundación de Seguridad y Paz (cuyos resultados fueron actualizados el año pasado) fue posible establecer que poner a producir un laboratorio tiene un costo de 400 000 dólares, lo que hoy puede equivaler a más o menos 1 200 000 millones de pesos colombianos.

Cuando estábamos en la investigación en campo, nos preguntamos si la infraestructura de los laboratorios se podía equiparar con esta suma. En la investigación en campo llegamos a Puerto Inírida viajamos por el río Inírida: vimos un planchón –un bongo, como lo llaman en la selva–, cargado con 400 bultos de cemento; me surgió la duda sobre la finalidad de este material, pues las viviendas de la zona –la mayoría, de indígenas– son de madera y paja. El indígena que nos acompañaba en el viaje, después de preguntarme si yo venía de Bogotá, se sonrió y me explicó que con ese material iba la coca. El bongo empezaba a repartirlo para las cocinas que estaban ubicadas río abajo y que en ese momento eran manejadas por las FARC. En este viaje que realizamos por el río nos pararon en casi tres ocasiones donde había retenes militares y de policía, en los que tuvimos que identificarnos con nuestros documentos y credenciales. Me surgió la duda de cómo este bongo del que les hablo, que pasaba a las tres de la tarde, no fue identificado por las autoridades. Sobre esta reflexión, el mismo indígena me dijo: “Todos comemos del bongo, hasta nosotros, los indígenas, que ayudamos a descargar el material que se va para las cocinas”. Así también, por donde pasa una pimpina de éter, acetona, gasolina o de otros insumos químicos para la elaboración de la coca hay una estructura criminal de sobornos y una doble contabilidad de todas las empresas relacionadas, para poder mantener una fachada de estas actividades. Por donde pasa esta pimpina –que puede ir desde Bogotá, Yopal, Villavicencio o de otros lugares del país–, es necesario ir comprando a las autoridades y a las empresas. En esta lógica podemos entender por qué se mueve tanto dinero en este espacio de la producción y por qué Colombia sigue siendo el primer productor del mundo

También podemos anotar que un kilo de coca –que en el sur del país es conocido como una “panela”, y en el norte, como un “queso”–, una vez procesado, da inicio al escenario del narcotráfico, es decir, al transporte que puede darse por vía aérea, donde la Fuerza Área tiene la

misión de vigilar el tema de la trazas de los vuelos y los temas de interdicción aérea, todo lo que está alrededor del mundo del tráfico aéreo; la otra posibilidad es por vía marítima, en la cual se han desarrollado una serie de adaptaciones tecnológicas para construir semisumergibles que transportan la droga y que tienen una capacidad de transporte de diez toneladas.

Los primeros sumergibles tenían capacidades limitadas, pero incluso las redes del narcotráfico han desarrollado tecnología para construir estos semisumergibles, por lo que hoy en día el Pacífico está lleno de astilleros ilegales donde se fabrican estos vehículos. Uno de los capturados en las operaciones de rastreo a estos vehículos contó que, apenas se cumple con la entrega del cargamento, los aparatos son sumergidos y desechados en el mar, a pesar de que los costos de fabricación de los vehículos muchas veces pueden superar el millón de dólares; pero es tal la rentabilidad del negocio, que soporta estos gastos.

Los semisumergibles afectan todo el tráfico mundial de las drogas, porque hoy en día están buscando rutas por Ecuador –en las islas Galápagos– para después irse a costas mejicanas.

En el interior de los aeropuertos sigue estando presente la figura de “las mulas” del narcotráfico, pero ahora acompañadas de nuevas formas de sobornos y corrupción hacia las autoridades aeroportuarias. Este “mito”, que empezó a señalar a Colombia como un país de narcotráfico, inició en la década de los ochenta cuando, comenzaron a ser detectados los narco-bebés: cuerpos de bebés muertos rellenos de droga que viajaban con sus supuestas madres para ser entregados en Europa. Estas noticias, que inundaron los medios de comunicación, causaron una fuerte impresión en la opinión pública sobre cómo era el tema del tráfico de drogas en el país. Pero hasta ahora no se había contemplado la posibilidad de entender que también nos hemos convertido en un país consumidor de drogas.

El tema del consumo es transversal a todos los sectores sociales del país, no es un tema de ricos y pobres. Empezando por los más pobres, cuyos centros de comercialización estaban en la calle del cartucho a la “ele” en Bogotá, sobre todo de papeletas de bazuco, donde los distribuidores, como el muchacho capturado de la banda de “El Gancho de Homero”, porque en todas las papeletas estaba impresa la imagen de Homero Simpson, era un estudiante universitario en Manizales y tenía protección de casi ciento cincuenta hombres armados hasta con fusiles M-16 distribuidos en tres anillos de seguridad, ¿Cómo la policía lo pudo capturar? Las capturas de estas personas implicaban un operativo de dimensiones muy grandes y con la participación de fuerzas élite.

Si miramos el tema desde las élites nacionales, podemos ver cómo el cartel colombiano del norte del Valle le robó la fórmula de preparación de éxtasis a un cartel mexicano, y logró producir una pepa cuyo efecto puede durar hasta ocho horas continuas, pero cuyos costos de producción son muy altos, porque cada pepa tiene un costo de 260 000 pesos colombianos, por lo que los estudiantes de los colegios y las universidades más costosas de Bogotá pasaron a ser el público al cual distribuir (y para distribuir) este producto. La policía encontró que un muchacho estudiante de décimo grado de uno de los colegios élites de Bogotá lograba comisiones de hasta 13 millones de pesos mensuales solamente por distribuir el producto en las “rumbas” bogotanas los fines de semana. El hecho de que manejara tanto dinero fue lo que llamó la atención tanto de los miembros de la institución educativa como de las autoridades de policía. Este hecho nos confirma la idea de que las estructuras del microtráfico son muy fuertes y capaces de permear muchas actividades sociales.

La comercialización es un mundo en sí mismo, que genera muchos dividendos y que está en todos los espacios de la vida cotidiana de las ciudades. Por ejemplo, en Bogotá, en la zona T hay señoras que tiene sus carritos de ventas de distintos productos, pero solo promocionan las papas de limón, pues en el interior de este paquete hay cigarrillos de marihuana, o promocionan dulces Halls y en realidad venden pases de cocaína; estas personas deambulan por todos los lugares de rumba ofreciendo el microtráfico, que mueve unas sumas de dinero exorbitantes.

El siguiente escenario para el análisis es el mundo del consumo. Allí es importante dejar de lado la carga moral antes del análisis objetivo del problema y hacer un análisis desde el aspecto técnico. Para ello es necesario plantearse la pregunta científica acerca de si las personas mueren por el consumo de drogas. La OMS hasta ahora ha hecho muchos estudios sin llegar a resultados concluyentes sobre el hecho de que haya una evidencia directa de esto, a menos que se trate de una sobredosis. Por ejemplo, la ciencia ha demostrado que hay una relación directa entre el consumo del tabaco y el cáncer; en el tema del consumo de drogas es diferente. Pensemos en el caso del músico Gustavo Ceratti: él estuvo en Colombia, en Bogotá, en un concierto. Antes del concierto consumió *whisky* y cocaína; después del concierto fue a celebrar a Andrés Carne de Res, donde continuó tomando *whisky* y consumiendo cocaína; adicional a esto, consumió viagra, y a esto se suma el hecho de que él tenía la condición médica de ser hipertenso. Después de la rumba, que duró hasta las once de la mañana, tomó un avión hacia Caracas a las dos de la tarde, y todos estos factores en conjunto fueron los que produjeron su accidente cerebrovascular.

También es importante pensar en la línea del estar consciente y el hecho de estar drogado. Hay un estudio de FARMACOL, institución que hace investigación sobre drogas, que genera el interrogante sobre cómo definir el hecho de estar drogado. La definición que aporta el estudio se refiere a que una persona está drogada cuando consume una sustancia externa al cuerpo que es capaz de alterar el sistema nervioso central, que sería el caso homónimo de las drogas con respecto al consumo exagerado de alcohol; en este sentido, el alcohol también genera dependencia.

En las investigaciones en el Bronx, por ejemplo, encontramos el caso de un indigente que estaba deambulando por las calles por consumo de licor. Él nos comentó que ingería “tumba osos”, que es una mezcla de Frutiño con alcohol etílico en una botella de agua Cristal; la toma de esta bebida hace que las personas queden dormidas hasta por diez horas; cuando se levantan, comen algo y vuelven a tomar tumba osos, lo que genera un círculo adictivo muy difícil de superar, tanto como el tema de las drogas.

El nivel de adicción que genera el alcohol hace que las personas quedan enterradas en las calles, van a sus casas a pedir dinero para mantenerse en las calles e incluso amenazan con hacerse daño a sí mismos si no consiguen dinero. Uno de los entrevistados había perdido un dedo de la mano por esta causa.

Pero, al igual que las drogas y el alcohol, hay también actividades sociales que pueden considerarse como vicio: es el caso del juego. En un casino hay personas adictas que juegan fichas de 25 000 pesos y pueden estar en tres y cuatro mesas al tiempo. Ellos pueden perder cuatro millones de pesos colombianos en una noche. Paradójicamente, el sistema de salud en Colombia se sostiene de los impuestos al alcohol y al juego.

En países como EE. UU. vemos cómo el tema se ha flexibilizado y se han empezado a cobrar impuestos sobre la marihuana recreativa. Vemos cómo se empieza a gestar un proceso de transición que es muy bien explicado por Francisco Tumi, de la Universidad de los Andes.

Cuando pasamos al último eslabón de la cadena, vemos el tema del lavado de activos, donde nos encontramos a jóvenes profesionales que tienen maestrías y doctorados, toman *whisky*, viajan en primera clase y tienen un conocimiento avanzado sobre el mercado bursátil, un perfil muy distinto al del muchacho que trabaja en los cultivos y que a duras penas lee y escribe, y que para divertirse escucha música vallenata. Ambos tipos de personas están conectadas con el mundo de las drogas.

El libro *La mala hierba*, de Juan Gossain, hace referencia a la bonanza marimbera y la transformación que esta causó en Colombia, entre los hechos más importantes, la cultura de los “mágicos” que se acostaban pobres y se levantaban ricos gracias al tráfico de marihuana.

En una mirada general, podemos observar que Colombia es el primer productor de coca en el mundo, pero actualmente esta no es la droga más importante. Hoy, en el mercado, los sintéticos, la heroína, entre otros productos, han cambiado las dinámicas del consumo en el mundo de las drogas.

De igual manera, las estructuras criminales de los carteles colombianos ya no son la forma más característica para el tráfico de las drogas. En el mundo es posible observar, por ejemplo, la estructura de las “maras”, inicialmente en Centroamérica, pero hoy presentes en todo el mundo; de igual forma, está la estructura militar que muestran hoy los carteles mexicanos.

Surge la pregunta sobre cómo se identifican los líderes del proceso de comercialización en los EE. UU., que es el país que más consume drogas en el mundo. La interpretación de esta cuestión es que en el país hay presencia de pequeñas pandillas de negros y latinos, que son los distribuidores de la droga, pasando de lado la gran problemática que implica una estructura criminal que permea todos los niveles de la sociedad y reproduce megaestructuras para poder sobrevivir.

Esto también genera el interrogante sobre la división entre países productores, que tienen un tratamiento de política criminal, y países consumidores, que manejan frente al problema una política de salud pública, lo que hace evidente que no existe una corresponsabilidad a nivel internacional para el control y el manejo de las drogas ilícitas.

# Momentos



























# Congreso Internacional de **SEGURIDAD INTEGRAL**

Escuela de Postgrados de la Fuerza Aérea Colombiana

## Congreso Internacional de **SEGURIDAD INTEGRAL**

Escuela de Postgrados de la Fuerza Aérea Colombiana  
Universidad San Buenaventura Auditorio San Francisco de Asís  
10 y 11 de abril de 2018

