

29

Revista Científica

General José María Córdova

Revista Colombiana de Estudios Militares y Estratégicos
Colombian Journal of Military and Strategic Studies



ESCUELA MILITAR DE CADETES
"General José María Córdova"



Vol. 18, Núm. 29

ene-mar / 2020

Bogotá D.C., Colombia

ISSN 1900-6586 (impreso)

ISSN 2500-7645 (en línea)

Revista Científica

General José María Córdova

(Revista Colombiana de Estudios Militares y Estratégicos)

ISSN 1900-6586 (impreso) - ISSN 2500-7645 (en línea)

Volumen 18, número 29, enero-marzo 2020

DIRECTIVOS ESMIC

Brigadier General Álvaro Vicente Pérez Durán

Director Escuela Militar de Cadetes

Coronel Javier Hernando Africano López

Subdirector Escuela Militar de Cadetes

Coronel Milton Mauricio Lozada Andrade

Vicerrector Académico Escuela Militar de Cadetes

Teniente Coronel Raúl Andrés Rodríguez Gallego

Jefe del Departamento de Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación

INDEXADA EN

DOAJ - Google Scholar - Publindex - SciELO - Redalyc - REDIB - Latindex

CLASE - CIRC - MIAR - BASE - Ebsco - Suncat - WorldCat - Wilbert

Rev Sapiens - ERIH PLUS - FLACSO (LatinRev)



Miles Doctus

Esta página queda intencionalmente en blanco

Revista Científica

General José María Córdova

(Revista Colombiana de Estudios Militares y Estratégicos)

ISSN 1900-6586 (impreso) - ISSN 2500-7645 (en línea)

Volumen 18, número 29, enero-marzo 2020

La **Revista Científica General José María Córdova** (Revista colombiana de estudios militares y estratégicos) es una publicación académica de acceso abierto, revisada por pares y editada trimestralmente por la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova” (ESMIC), *alma mater* de los oficiales del Ejército Nacional de Colombia, a través de su Sello Editorial ESMIC.

EDITOR EN JEFE

Teniente Coronel **Andrés Eduardo Fernández-Osorio, PhD(c)**
Universidad de Barcelona, España

EDITORES ASOCIADOS

Leonardo Juan Ramírez López, PhD
Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”, Colombia

Marina Mirón, PhD
King's College London, Reino Unido

COMITÉ EDITORIAL

Rod Thornton, PhD
King's College London, Reino Unido
Rafael Martínez Martínez, PhD
Universidad de Barcelona, España
Felipe Rodríguez Martínez Basile, PhD
Instituto Federal de Sao Paulo, Brasil
Marcelo Saín, PhD
Universidad Nacional de Quilmes, Argentina
Luis Alfonso Ramírez Peña, PhD
Universidad Santo Tomás, Colombia
Eduardo Pastrana Buelvas, PhD
Pontificia Universidad Javeriana, Colombia
Alessandra Ciurlo, PhD
Pontificia Universidad Gregoriana, Italia
María Catalina Monroy Hernández, PhD
Universidad del Rosario, Colombia

EQUIPO EDITORIAL

Gypsy Español Vega
Gestora de contenidos y de internacionalización
Jorge Enrique Beltrán Vargas
Corrector de estilo
Gypsy Español Vega
Traductora
Rubén Alberto Uriago Gutiérrez
Diagramador

COMITÉ CIENTÍFICO

David Whetham, PhD
King's College London, Reino Unido
Arturo Rodríguez García, PhD
Universidad de Santiago de Chile, Chile
Fabricia Silva da Rosa, PhD
Universidad Federal de Santa Catarina, Brasil
Maxim Bratersky, PhD
Escuela Superior de Economía, Federación de Rusia
Juan Manuel Serrano Álvarez, PhD
Universidad de Antioquia, Colombia
Oscar Julián Palma Morales, PhD
Universidad del Rosario, Colombia
Philippe Dufort, PhD
Universidad de Saint Paul, Canadá
Víctor Rafael Martín Fiorino, PhD
Universidad Católica de Colombia, Colombia

SELLO EDITORIAL ESMIC

Hélver Martín Alvarado
Coordinador Sello Editorial

Escuela Militar de Cadetes
“General José María Córdova”
Calle 80 # 38-00. Bogotá D.C., Colombia
Teléfono: +57(1) 377 0850 Ext. 1104
Web oficial:
<https://www.revistacientificaesmic.com>
Contacto: revistacientifica@esmic.edu.co



Los contenidos publicados por la RCGJMC son de acceso abierto bajo una licencia Creative Commons: Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas. <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode.es>

Revista Científica General José María Córdova
(Revista colombiana de estudios militares y estratégicos)

ENFOQUE Y ALCANCE

La Revista Científica General José María Córdova (RCGJMC) es una revista interdisciplinaria, con un enfoque en las ciencias sociales (Clase 5101, OCDE / UNESCO). Publica resultados de investigación en estudios militares y estratégicos. Este campo se centra en el análisis de escenarios de incertidumbre en seguridad y defensa para proporcionar a un amplio número de lectores, incluidos decisores políticos, miembros de las Fuerzas Armadas, profesionales, educadores, investigadores y estudiantes de las ciencias sociales, una comprensión del uso legítimo del poder y su adecuada aplicación en relación con los intereses nacionales, en beneficio de la formulación de políticas y la gestión pública.

MISIÓN Y VISIÓN

La RCGJMC explora perspectivas teóricas y prácticas innovadoras en cuanto al estudio del poder y su aplicación legítima en la defensa de los intereses nacionales. De esta forma, busca aportar a la construcción de una cultura estratégica, en la que se articule el uso de los medios disponibles con las formas de empleo de las capacidades nacionales para lograr los fines esenciales del Estado. La RCGJMC, como publicación interdisciplinaria, es un proyecto líder en la región de Latinoamérica y el Caribe, en el que convergen múltiples perspectivas académicas y experiencias profesionales que contribuyen al fortalecimiento del pensamiento y la cultura estratégica, a la optimización de la administración pública, al robustecimiento de la democracia y a la defensa de los derechos humanos.

ORIENTACIÓN TEMÁTICA

Los contenidos de la RCGJMC están enmarcados en los siguientes ejes temáticos y disciplinas correspondientes: 1) Educación y doctrina (ciencias militares); 2) Política y estrategia (ciencia política); 3) Seguridad y defensa (relaciones internacionales); 4) Justicia y derechos humanos (derecho); 5) Fuerzas Armadas y sociedad (historia y geografía); 6) Inteligencia y logística (administración); y 7) Industria y tecnología (economía).

RESPONSABILIDAD DE CONTENIDOS

La responsabilidad por el contenido de los artículos publicados por la RCGJMC corresponde exclusivamente a los autores. Las posturas y aseveraciones presentadas son resultado de un ejercicio académico e investigativo que no representa la posición oficial ni institucional de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”, el Ejército Nacional de Colombia o el Ministerio de Defensa Nacional.

INDEXACIÓN

La RCGJMC se encuentra incluida en los siguientes Sistemas de Indexación y Resumen (SIR): DOAJ, Google Scholar, Pubindex, SciELO, Redalyc, REDIB, Latindex, CLASE, CIRC, MIAR, BASE, Ebsco, Suncat, WorldCat, Wilbert, Rev Sapiens, ERIH PLUS, FLACSO (LatinRev)

ENVÍO DE PROPUESTAS

La RCGJMC fomenta la presentación de propuestas originales correspondientes a los ejes temáticos y disciplinas descritas anteriormente. Todos los envíos deben seguir las instrucciones para autores disponibles en <https://www.revistacientificaesmic.com/index.php/esmic/about/submissions>, y deben enviarse electrónicamente a <https://www.revistacientificaesmic.com/index.php/esmic/login>

Tabla de contenido

Editorial: Retos y perspectivas en seguridad multidimensional

Editorial: Challenges and perspectives in multidimensional security

Andrés Eduardo Fernández-Osorio y Leonardo Juan Ramírez López 1-2

EDUCACIÓN Y DOCTRINA

1. Seguridad ciudadana y participación de las comunidades en América Latina

Citizen security and community participation in Latin America

Sara Patricia Quintero Cordero 5-24

POLÍTICA Y ESTRATEGIA

2. Programa de cuadrantes en Ciudad de México: diagnóstico según el modelo de sistema viable

The quadrant program in Mexico City: a diagnosis following the viable system model

Carlos Augusto Paez Murillo, Ignacio Enrique Peón Escalante y Sandra Milena Baracaldo Sierra 27-58

SEGURIDAD Y DEFENSA

3. Seguridad cooperativa como medida de prevención y respuesta de la Unión Europea

Cooperative security as a European Union prevention and response measure

Juan José Delgado Morán, Jonnathan Jiménez Reina y Roger Jiménez Reina 61-85

4. Oportunidades para las Fuerzas Militares de Colombia en operaciones multidimensionales de mantenimiento de paz

Opportunities for the Colombian Military in multidimensional peacekeeping operations

Carlos Enrique Álvarez Calderón y Félix Antonio Duque Cruz 87-109

JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

5. Objetivos de Desarrollo Sostenible: un contrato social posmoderno para la justicia, el desarrollo y la seguridad

Sustainable development goals: a post-modern social contract for justice, development, and security

David Barrero-Barrero y Fabio Baquero-Valdés 113-137

- 6. Las garantías del militar como víctima en la Jurisdicción Especial para la Paz**
The guarantees for military service personnel victims in the Special Jurisdiction for Peace
Jesús Eduardo Sanabria-Moyano y Natalia Beltrán Orjuela 139-157

FUERZAS ARMADAS Y SOCIEDAD

- 7. Experiencias de procesos de desminado humanitario en Colombia desde la perspectiva de los desminadores**
Humanitarian demining in Colombia: from the perspective of deminers
José Aldemar Macías Montoya y María Antonieta Corcione Nieto 161-179

INTELIGENCIA Y LOGÍSTICA

- 8. Acciones de inteligencia en la Operación Militar “Chavín de Huántar”**
Intelligence actions in Military Operation “Chavín de Huántar”
Adán José Doria Velarde 183-209

INDUSTRIA Y TECNOLOGÍA

- 9. Innovaciones tecnológicas en las fuerzas militares de los países del mundo: una revisión preliminar**
Technological innovations in the world's military forces: a preliminary review
Anny Astrid Espitia Cubillos, Jairo Andrés Agudelo Calderón y Óscar Yecid Buitrago Suescún 213-235
- 10. Carga parasitaria de *Leishmania* spp. en personal militar colombiano con leishmaniasis cutánea: estudio de caso**
Parasitic load of *Leishmania* spp. in Colombian military personnel with cutaneous leishmaniasis: a case study
Claudia P. Méndez-Bejarano, Camilo A. Correa-Cárdenas, Julie J. Pérez-Rico, Yanira A. Romero y Omaina Rodríguez 237-266

Carta del director de la Escuela Militar de Cadetes

Me complace poner a disposición de nuestros lectores la primera edición del 2020 de la *Revista Científica General José María Córdova* (Revista colombiana de estudios militares y estratégicos), cuya publicación da continuidad al proceso de mejora constante de la participación de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova” en los procesos académicos y científicos de difusión del trabajo de los investigadores nacionales y foráneos.

En efecto, durante el 2019, la *Revista* logró el total cumplimiento del modelo de clasificación de revistas científicas establecido por Publindex-Colciencias (Colombia), y se mantuvo en la categoría C, cuartil Q2 del H5 de Ciencias Sociales. Así mismo, logró mantener su indización en importantes Sistemas de Indexación y Resumen (SIR) tales como Redalyc, Latindex, SciELO, REDIB, CLASE, CIRC, MIAR, BASE, Ebsco, Rev Sapiens, Suncat, WorldCat y Wilbert. Estos resultados van de la mano, por supuesto, de un significativo aumento en las citaciones durante el 2019 de los artículos publicados por la *Revista*: más de 1.000 citaciones y un índice H13, de acuerdo con los registros de Google Académico, así como la evaluación con las más altas calificaciones por parte de organismos de validación de la calidad editorial como SciRev. Para el 1.º de enero de 2020, la *Revista* ocupa el primer lugar entre 281 revistas de ciencias políticas, en razón a su compromiso con el cumplimiento de sus criterios de calidad y rigurosidad en el proceso editorial.

En esta nueva década, dentro de los retos destacados para la publicación científica insignia de la *alma mater* de los oficiales del Ejército Nacional de Colombia, se encuentran los siguientes. Primero, mantener y consolidar su perfil como revista académica especializada en Ciencias Sociales Interdisciplinarias (clasificación 5I01, parámetros de la OCDE-Unesco) con énfasis en Estudios Militares y Estratégicos. Segundo, fortalecer su visibilidad y reconocimiento dentro y fuera de las Fuerzas Militares, mediante el aprovechamiento de todos los recursos virtuales y presenciales que se tienen a disposición. Tercero, convertir la *Revista* en un recurso formativo de primera mano a partir de su lectura pertinente en los distintos programas de formación de la ESMIC y de otras escuelas de formación pertenecientes o no a las Fuerzas Militares. Cuarto, robustecer la participación de autores y de pares evaluadores de alta calidad en concordancia con el prestigio alcanzado por la *Revista* y en virtud de que su presencia en Latinoamérica y el Caribe llena un vacío en cuanto a la existencia de revistas especializadas en esta temática. Quinto, difundir y consolidar los siete ejes temáticos y disciplinas que conforman el corazón de la producción del Sello Editorial ESMIC y de los cuales hacen eco las secciones de la *Revista*, a saber: 1) Educación y doctrina (ciencias militares), 2) Política y estrategia (ciencia política), 3) Seguridad y defensa (relaciones internacionales), 4) Justicia y derechos humanos

(derecho), 5) Fuerzas Armadas y sociedad (historia y geografía), 6) Inteligencia y logística (administración), y 7) Industria y tecnología (economía).

Finalmente, aprovecho esta oportunidad para manifestar mi reconocimiento a quienes han hecho posible el crecimiento y consolidación de los logros de nuestra *Revista*: al Teniente Coronel Raúl Andrés Rodríguez Gallego, jefe del Departamento de Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación (I+D+i) de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”; al editor en jefe, Teniente Coronel Andrés Eduardo Fernández Osorio; y a los editores asociados, Leonardo Juan Ramírez López y Marina Mirón, quienes, a través de su experiencia, lograron convocar a un número mayor de reconocidos investigadores nacionales y extranjeros para publicar y evaluar como garantes de la pertinencia y rigurosidad de los documentos seleccionados por la *Revista*.

De igual forma, es importante reconocer la excelente labor de Gypsy Español Vega, traductora y gestora de contenidos y de internacionalización; de Jorge Enrique Beltrán Vargas, corrector de estilo; de Rubén Urriago Gutiérrez, diagramador; y de Helver Martín Alvarado, coordinador del Sello Editorial ESMIC.

Para el 2020, nuestra Revista Colombiana de Estudios Militares y Estratégicos logrará mejorar su *ranking* internacional, gracias al compromiso de cumplimiento no solo de los retos aquí mencionados, sino de todo el conjunto de estándares y excelencia propios de la gestión editorial de las revistas científicas reconocidas internacionalmente.

Brigadier General Álvaro Vicente Pérez Durán

Director de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”



Revista Científica General José María Córdova

(Revista colombiana de estudios militares y estratégicos)

Bogotá D.C., Colombia

Volumen 18, Número 29, enero-marzo 2020, pp. 1-2

<http://dx.doi.org/10.21830/19006586.569>

Editorial: Retos y perspectivas en seguridad multidimensional

Editorial: Challenges and perspectives in multidimensional security

Andrés Eduardo Fernández-Osorio

Editor en Jefe *Revista Científica General José María Córdova*

Leonardo Juan Ramírez López

Editor Asociado *Revista Científica General José María Córdova*

Con este primer número del 2020 de la *Revista Científica General José María Córdova* (Revista colombiana de estudios militares y estratégicos) se da inicio a una nueva década cargada de retos en temas de seguridad multidimensional. El 2019 termina marcado por una serie de protestas ciudadanas en las calles en muchas partes del mundo, todas acompañadas de un alto nivel de concientización sobre las problemáticas sociales, políticas, económicas, medioambientales y de seguridad humana, así como de movilizaciones en Francia, Hong Kong, Cataluña, Argelia, Iraq, Guinea, Zimbabue y en países de América Latina como Venezuela, Nicaragua, Ecuador, Chile, Bolivia y Colombia.

Es ahora cuando el mantenimiento de la Seguridad Multidimensional trasciende fuertemente a la tradicional Seguridad Nacional, debido a que impacta sobre temas energéticos, sanitarios, alimentarios, medioambientales, de infraestructuras, tecnológicos, militares y de seguridad interior para la protección de la población en general. En este escenario, la *Revista Científica General José María Córdova* aborda el tema de los retos y perspectivas en seguridad multidimensional con una serie de artículos que consideramos de interés para nuestros lectores en su necesidad de aprovechar toda la información en la toma de las decisiones oportunas y preventivas.

Desde Lima (Perú), el autor del artículo *Acciones de inteligencia en la Operación Militar “Chavín de Huántar”* nos presenta su investigación sobre las acciones de inte-

ligencia realizadas durante el rescate de las personas secuestradas por el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA) en la Embajada del Japón en Perú. En el tema de seguridad integral en salud, los autores del artículo *Carga parasitaria de Leishmania spp. en personal militar colombiano con leishmaniasis cutánea* demuestran la eficacia de los tratamientos desde las diferencias encontradas entre las variables clínico-epidemiológicas y el análisis de riesgo de futuros brotes de leishmaniasis mucocutánea en el Ejército colombiano. Un estudio entre España y Colombia presenta el artículo *Seguridad cooperativa como medida de prevención y respuesta de la Unión Europea*, que plantea nuevos lineamientos para el sistema de seguridad de las dos organizaciones que integran las democracias liberales con intereses comunes: OTAN y UE.

La forma en que las comunidades participan en la seguridad la presentan dos artículos. En el primero de ellos, *Seguridad ciudadana y participación de las comunidades en América Latina*, la autora analiza cómo los modelos de policía comunitaria se han puesto en práctica en diferentes países de la región y cuáles son los resultados de la participación efectiva de la comunidad en respuesta a la seguridad ciudadana. En el segundo, *Programa de cuadrantes en Ciudad de México: diagnóstico según el modelo de sistema viable*, se aborda el tema desde un estudio de caso analizado a partir de herramientas estadísticas.

Con respecto a los retos del 2020, el artículo *Oportunidades para las Fuerzas Militares de Colombia en operaciones multidimensionales de mantenimiento de paz* expone la necesidad de buscar alternativas para la sostenibilidad de las Fuerzas Militares, proponiendo, como otras fuentes de ingresos, mecanismos de mutuo beneficio mediante la transferencia de conocimiento en la participación en la creación de instituciones de gobernanza, en el monitoreo de derechos humanos y en el desarme, desmovilización y reintegración de combatientes, entre otros. Además, con el artículo *Innovaciones tecnológicas en las fuerzas militares de los países del mundo: una revisión preliminar*, los autores arrojan una respuesta argumentada al cuestionamiento de si el 2020 es el año para la innovación militar. Finalmente, otros aportes de expertos indagan sobre temas tan importantes como el impacto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible planteados en la década pasada y el del desarrollo de las garantías para los militares en la JEP.

De esta manera, en el 2020, la *Revista Científica General José María Córdova* continúa ofreciendo a sus lectores y autores los resultados de su cuidadoso proceso de selección y de producción editorial, basado en las recomendaciones y decisiones de los miembros de su Comité Editorial internacional y de sus pares evaluadores.

EDUCACIÓN Y DOCTRINA

Education and Doctrine

Esta página queda intencionalmente en blanco



Revista Científica General José María Córdova

(Revista colombiana de estudios militares y estratégicos)
Bogotá D.C., Colombia

Volumen 18, Número 29, enero-marzo 2020, pp. 5-24
<http://dx.doi.org/10.21830/19006586.561>

Seguridad ciudadana y participación de las comunidades en América Latina

Citizen security and community participation in Latin America

Sara Patricia Quintero Cordero

Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”, Bogotá D.C., Colombia

RESUMEN. En los últimos años, los gobiernos de América Latina le han apostado a formular y ejecutar nuevas formas de gestión policial, aplicando las nociones de seguridad ciudadana y participación de las comunidades, con el fin de involucrar las poblaciones en los planes, programas y proyectos dirigidos a garantizar la seguridad de los territorios, desde una perspectiva enfocada en la prevención más que en la represión. Los nuevos modelos de policía comunitaria que se han puesto en práctica en diferentes países de la región comparten unos principios, así como comparten retos y desafíos para su ejecución, en especial, en lo que se refiere a la participación efectiva de los habitantes de los territorios y su respuesta frente a los cambios propuestos.

PALABRAS CLAVE: América Latina; policía; políticas de seguridad; seguridad ciudadana

ABSTRACT. In recent years, Latin American governments have been committed to formulating and implementing new forms of police management. They have applied the notions of citizen security and community participation to involve populations in plans, programs, and projects aimed at guaranteeing the security of territories, from a perspective focused on prevention rather than repression. The new models of community policing implemented in different countries of the region share certain principles. Their implementation also shares challenges and obstacles, especially concerning the active participation of the inhabitants of the territories and their response to the proposed changes.

KEYWORDS: citizen security; Latin America; police; security policies

Sección: EDUCACIÓN Y DOCTRINA • Artículo de investigación científica y tecnológica

Recibido: 16 de octubre de 2019 • Aceptado: 12 de diciembre de 2019

CONTACTO: Sara Patricia Quintero Cordero ✉ sara.quintero@esmic.edu.co

Lo propio del caos es la capacidad de cambio y la adaptabilidad al cambio, la sensibilidad, la creatividad, la libertad en acción, lo novedoso. De esta manera, el desorden, en su grado último, no aniquila al orden, sino al caos en su dinámica.

SILVIA ZIMMERMAN DEL CASTILLO

Introducción

La manera en que los países latinoamericanos han enfrentado en los últimos diez años el fenómeno del delito y la criminalidad en las ciudades se aparta de aquella perspectiva de modelo policial descrita por Dammert y Arias (2007) en la que el control y el dominio de las acciones violentas solo es del poder exclusivo de las instituciones del Estado:

La inseguridad en las grandes urbes presenta un origen multicausal, en el que no solo la desigualdad social es factor protagónico, sino también el crecimiento y el deterioro urbano que, al combinarse con el debilitamiento del Estado, contribuye al aumento del delito. (Moreno, 2012, p. 147)

Esto, por supuesto, no solo denota un cambio de perspectiva en cuanto a políticas criminales en América Latina, sino un giro más profundo de los Estados en cuanto a su modelo de gobierno y las relaciones que estos y sus instituciones tejen con la ciudadanía. De hecho, “el concepto de seguridad, desde una perspectiva tradicional, daba por hecho que mientras el Estado se encontrara libre de amenazas, los ciudadanos también lo estarían” (Buzan, 2016). Modelos como los desarrollados por México, Colombia, Perú y Chile reafirman el nuevo rol que cumple la participación comunitaria en la prevención del delito y en el fortalecimiento de la confianza hacia las instituciones policiales y fuerzas militares.

En todos ellos subsiste la siguiente concepción: las fuerzas militares y de policía deben fundarse en un modelo democrático, que garantice la seguridad pública, refrene la criminalidad desde la prevención del delito y no desde la persecución de los criminales y construya confianza en la ciudadanía hacia la institución policial y militar. Es clave, también, estimular los mecanismos de divulgación y atención ciudadana en conjunción con el conocimiento que la policía tiene de los problemas regionales y locales.

Aspectos como la recuperación de espacios públicos, el diseño urbanístico para la integración social, la promoción de actividades recreativas, entre otras, han hecho que una parte fundamental de las políticas de prevención y control de la violencia y el delito se traslade al ámbito subnacional. Sin embargo, el énfasis en lo local plantea importantes desafíos en el diseño de mecanismos de complementación y coordinación entre las autoridades nacionales, estatales y municipales, que trasciendan en el tiempo pese a los cambios del gobierno en turno. (Wilson Center, 2015)

En lo conceptual, el cambio es claro: se ha pasado de una noción de seguridad ciudadana “basada en la seguridad nacional” (Ramos, 2005) a una que enfatiza mayo-

ritariamente en la seguridad de cada individuo. Es decir, se ha pasado de una seguridad ciudadana restrictiva y centrada en el poder y el dominio a otra a la que se le concede mayor respeto por la vida y la atención a la ciudadanía, mientras que antes “se pensaba que para garantizar la seguridad nacional era indispensable evitar cualquier atentado contra la estabilidad del sistema político” (Jaramillo, 2015). Por ello fue necesario replantear “el concepto tradicional de seguridad nacional con nuevas nociones, para poder generar un panorama más integral que responda a los desafíos de las ciudades, en las cuales se concentra la mayoría de fenómenos delictivos” (Reyes, 2015). En efecto, “el concepto se ha puesto de moda en América, y la mayoría de los países reclaman políticas nacionales y subnacionales en seguridad ciudadana, y prácticamente todos los donantes internacionales han alineado sus inversiones en la misma dirección” (Muggah & de Carvalho, 2014).

Por ello, cabe preguntar: ¿En la práctica, los resultados alcanzados hasta el momento por dichos modelos de seguridad policial y las condiciones desde donde han sido formulados han modificado realmente (o por lo menos en cierto grado) la relación asimétrica y tradicional entre ciudadano e institución policial? La revisión de los planteamientos, principios y formas de gestión que sustentan el cambio de los modelos de seguridad en América Latina permite establecer si la relación de la ciudadanía con la institución policial es real o se queda en los discursos e ideales que existen como base de las propuestas de la *policía comunitaria*.

A lo largo de este documento se observará cómo los nuevos modelos de policía comunitaria que se han puesto en práctica en algunos países de la región comparten unos principios, de forma que su ejecución también reviste desafíos y retos en común, en especial, en lo que tiene que ver con la participación efectiva de los habitantes de los territorios y su respuesta frente a los cambios propuestos.

De la seguridad nacional a la seguridad ciudadana

Entender el devenir de las agendas de seguridad que se han emprendido en América Latina en los últimos años es un ejercicio bastante complejo, ya que es necesario contemplar la diversidad regional, geopolítica, económica y social que se encuentra en toda la región. No obstante, existen unas dinámicas que permiten identificar tendencias y presupuestos a partir de los cuales se diseñan las propuestas y se realizan los proyectos que buscan disminuir los delitos y contravenciones que aquejan a las poblaciones. En América Latina y el Caribe, se reconocen cada vez más las limitaciones de los enfoques sancionatorios de la justicia penal en materia de prevención del crimen (Muggah, 2016; CAF-Banco de Desarrollo de América Latina, 2014).

Luego de que terminara el periodo conocido como la Guerra Fría (que generó una inestabilidad política en diferentes regiones del mundo como resultado del conflicto mantenido entre los países dominantes del sistema capitalista y del sistema comunista por cerca de medio siglo), las formas de garantizar la seguridad de los territorios a nivel nacional

sufrieron un cambio de perspectiva. En América Latina, las transformaciones sociales y políticas abrieron la posibilidad de emprender nuevas propuestas para renovar el sistema de seguridad interna (Rojas, 2000). Por un lado, fue evidente la necesidad de generar procesos que permitieran la creación de redes de ayuda y cooperación, principalmente, entre países pertenecientes a una misma región o bloque geográfico: “Tomar esta oportunidad significa que los países de América Latina, en particular los sudamericanos, salen de un marco conceptual de carácter geopolítico autorreferente” (Rojas, 2000). Por tanto, en América Latina,

Las políticas de seguridad ciudadana también abarcan una serie de actividades que buscan mejorar la seguridad general, prevenir la violencia y reducir los delitos. Entre éstas, el rediseño, renovación y repotenciación de espacios urbanos; la creación de empleos específicos; la existencia de programas de formación y generación de empleo; intervenciones educativas e intervenciones en escuelas para jóvenes en riesgo; actividades para la primera infancia y de apoyo a los padres; así como mediación formal e informal para reducir las tensiones intragrupalas en situaciones altamente volátiles, entre otros. (Muggah, 2017)

Este cambio es reforzado por las dinámicas propias de la globalización y la masificación de las nuevas tecnologías de información (TIC), por medio de lo cual se hizo posible formular mecanismos y diseñar propuestas en las que se diversificaran las agendas políticas y se incluyeran nuevas perspectivas de seguridad.

Las intervenciones que se han implementado rápidamente, tomando como modelo los programas de América del Norte y Europa occidental, tienen pocas probabilidades de éxito. Esto obedece a que la dinámica actual de la región está conectada a factores históricos, políticos, económicos y socioculturales profundamente arraigados, que incluyen la desigualdad, la impunidad, la poca institucionalización de las entidades del Estado, así como la normalización de la violencia. (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2017)

Así, fue posible pasar del concepto de “seguridad nacional”, basado en la protección de los territorios por medio de las fuerzas estatales, al de “seguridad ciudadana”, conforme al cual se propone un cuidado desde y por el individuo, en el que priman sus necesidades y bienestar.

Desde mediados del siglo XX, América Latina estuvo enmarcada en preceptos de inestabilidad política, económica y social, principalmente por las características de los gobiernos que se estipularon bajo medidas autoritarias, elitistas o populistas. En este contexto, las dictaduras y las revoluciones sociales se establecieron de manera continua en diferentes países de la región. Es hasta finales de la década de los ochenta que se inicia un proceso de nueva democratización, junto con diferentes acciones que promovieron procesos de paz en los territorios. Ambos aspectos generaron nuevas dinámicas en los gobiernos y las políticas propuestas (Kurtenbach, 2001).

En los últimos años, por tanto, se ha promovido la idea de fortalecer la conformación de un bloque que ubique la región dentro del contexto global como un conglomerado de naciones con capacidad competitiva. Si bien esta perspectiva se ubica especialmente en el sector económico, las acciones y programas atraviesan transversalmente las diferentes dinámicas que se establecen en los países de la región, lo cual se evidencia en las transformaciones del cambio de perspectiva de la seguridad. En efecto,

los países latinoamericanos han experimentado delitos de carácter transnacional, como el tráfico de personas, armas, drogas ilícitas y terrorismo, los cuales rebasan su capacidad y contribuyen a la confusión entre las funciones que le competen a las agencias civiles y militares encargadas de proporcionar seguridad. (Amaya, 2015)

En consecuencia, “impartir justicia y mantener el orden público son dos actividades de gran impacto en la percepción de seguridad y en el logro de mantenimiento de la paz” (Ramos, 2015).

Las acciones emprendidas en favor de la disminución de los riesgos, actos violentos, delitos y contravenciones de los territorios, involucran propuestas que se encuentran dirigidas a disminuir efectivamente estas situaciones, al tiempo que se proponen emprender acciones que generen un impacto positivo en la credibilidad, legitimidad y confianza respecto a las instituciones que se encargan de velar por la seguridad nacional. “La evolución del concepto de seguridad, al igual que sus interpretaciones, propicia nuevas y mejores prácticas, con un enfoque complejo que permite no perder de vista el potencial de las dimensiones humanas” (Palacios & Sierra, 2014). En este sentido, la seguridad ciudadana es entendida como

La preocupación por la calidad de vida y la dignidad humana en términos de libertad, acceso al mercado y oportunidades sociales [...]. [Así mismo] no temer una agresión violenta, saber respetada la integridad física y, sobre todo, poder disfrutar de la privacidad del hogar sin miedo a ser asaltado y poder circular tranquilamente por las calles sin temer un robo o una agresión. (Arriagada, 2002)

En otras palabras, se establece que esta forma de seguridad es una construcción social entendida como una práctica cultural, ya que implica poder implementar formas igualitarias en la estructura y las relaciones sociales, en las que se entiendan los espacios como un bien común de todos los ciudadanos. Es desde esta perspectiva que se puede entender que los diferentes problemas y conflictos sociales, tales como el desempleo, el hambre, la pobreza, el deterioro ambiental, la represión política, la falta de oportunidades, la criminalidad, la drogadicción y la violencia, pueden ser percibidos como amenazas a la seguridad ciudadana. Según 448 líderes de opinión y periodistas de catorce países de América Latina y el Caribe, dentro de los principales problemas que asediaron la región en 2018 están la corrupción y la inseguridad, dado el aumento de violencia criminal de manera potencial en estos países, como lo muestra la figura 1.

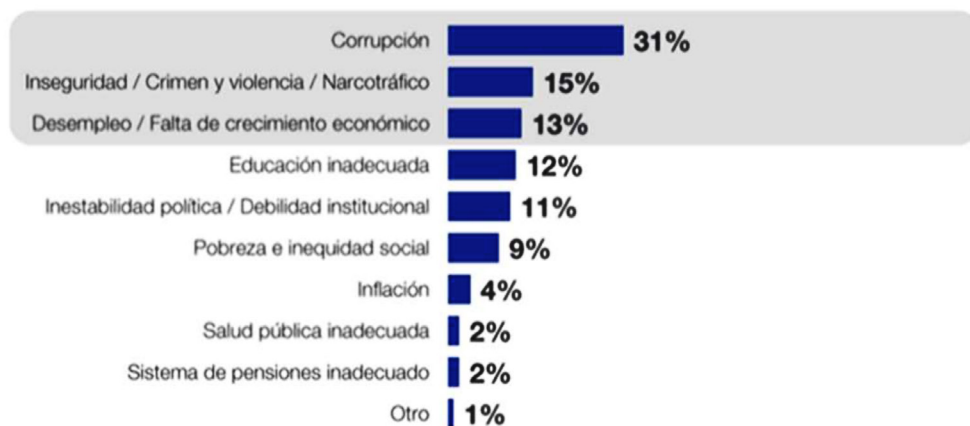


Figura 1. Problemas en Latinoamérica en 2018.

Fuente: Ipsos (2018)

En la actualidad, el tema de seguridad se encuentra inserto en las agendas de los gobiernos de la región de manera prioritaria; las políticas establecidas por varios de los gobiernos de la región incluyen planes en seguridad, con el fin de que sean eficaces a corto plazo y sostenibles en el tiempo (Rolland, 2008). Los diferentes desafíos por los que atraviesa la región, junto con las nuevas amenazas ocasionadas por los procesos locales y de globalización, generan la necesidad de promover y desarrollar diversas formas de pensamiento y propuestas institucionales para garantizar la seguridad en los territorios a nivel local y nacional. En este sentido, entre las nuevas propuestas emprendidas se cuentan las siguientes:

Las dimensiones básicas de la seguridad referidas al uso de la fuerza, como a los nuevos aspectos, derivados de la interconexión global, en donde las consecuencias de los fenómenos económicos de la globalización inciden en la vida de millones de seres humanos. Todo esto nos impulsa a cambiar los enfoques y los mapas interpretativos de las relaciones internacionales y de seguridad. (Rojas, 2003)

Las nuevas perspectivas buscan generar mayores grados de confianza en los entes encargados del cuidado y la protección de los ciudadanos, es decir, el cuerpo de la policía, cuyo principal objetivo es velar por la seguridad y el bienestar de las comunidades. En este sentido, se trata de una transformación que abarca diferentes dimensiones, por lo que se estipulan nuevos mecanismos en las formas de protección y los mecanismos de seguridad. A partir de estos planteamientos, se implementaron en diferentes países nuevos modelos de seguridad basados en los principios de la policía comunitaria, en los que se busca involucrar a las comunidades en los procesos que garanticen bienestar en los territorios, siendo acordes con los presupuestos y objetivos de la seguridad ciudadana.

Políticas de seguridad y aplicación del modelo de policía comunitaria en Latinoamérica

La seguridad ciudadana se entiende como una estrategia emprendida por los gobiernos de la región latinoamericana para fortalecer el Estado, las acciones de los gobiernos y las instituciones encargadas de la seguridad de las comunidades. Es por ello mismo que se emprenden diferentes acciones encaminadas a la prevención de la violencia y delitos, con la mayor participación de la sociedad civil en tales planes y proyectos. En este sentido, las políticas de seguridad y defensa se establecen en un panorama de transformaciones desde apuestas políticas e institucionales relacionadas con una reestructuración de los Estados respecto a las formas de gobierno y los principales objetivos de su gestión. Sin embargo, en América Latina, la confianza de los ciudadanos hacia las políticas de seguridad es baja, como se muestra en el estudio realizado por Barómetro de las Américas (figura 2).

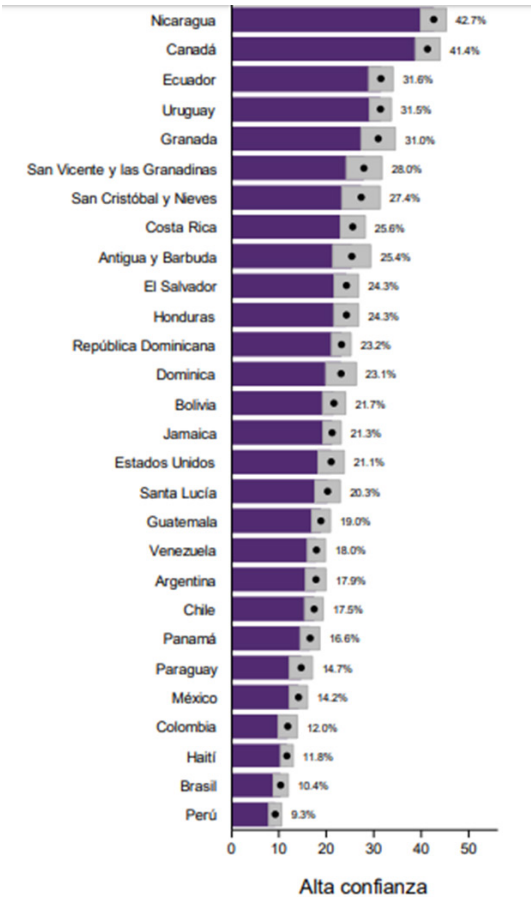


Figura 2. Nivel de confianza en las políticas de seguridad de cada país.
Fuente: Cepal (2018)

En este sentido, como lo muestran las cifras, la articulación de las políticas de seguridad y defensa de cada país con las diferentes propuestas que se establecen en América Latina generan un sistema de seguridad multilateral en el que es factible encontrar una agenda de seguridad común, puesto que prevalecen las apuestas políticas de incidencia de las instituciones para generar un trabajo conjunto y articulado con los ciudadanos.

La región, entonces, ha enfrentado uno de los retos más importantes en materia de política de seguridad, ya que ha ampliado las posibilidades de participación por parte de las poblaciones. Esto se evidencia en la preocupación de un desarrollo humano integral, en el que las comunidades tengan la capacidad de generar e incidir en procesos sociales que beneficien las formas de gestión propuestas por las instituciones (Kurtenbach, 2001). Todo lo anterior, teniendo en cuenta las estadísticas de la percepción de la inseguridad en el entorno local y el coste del crimen en la economía por subregiones, con base en el PIB de 2014 a nivel latinoamericano.

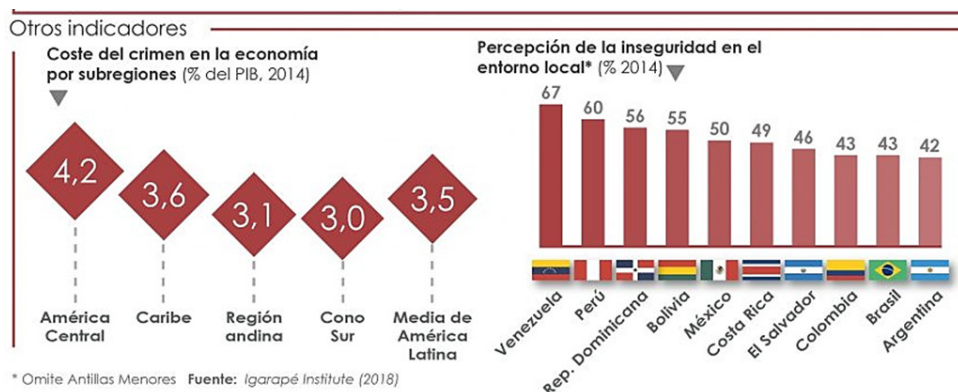


Figura 3. Percepción de la inseguridad en el entorno local y coste del crimen en la economía por subregiones.

Fuente: Hernández (2019)

Algunas de las propuestas más importantes de seguridad en la región se ubican en la lógica de propiciar nuevos mecanismos en las formas de gestión de la policía: se establecen planteamientos diversos que conllevan una nueva forma de entender y propiciar la seguridad en las ciudades. En este sentido, de identifican propuestas de trabajo articulado entre la institución y la población, con el propósito de cumplir con los objetivos de mejorar las condiciones de seguridad, conseguir mayores niveles de convivencia ciudadana, generar procesos con resultados a corto y largo plazo y mejorar la confianza de la población en la policía y demás instituciones encargadas de garantizar la disminución de delitos y actos violentos para mejorar las percepciones de seguridad. “La ausencia de controles institucionales efectivos propicia la consecución de hechos violentos. La inoperancia de los sistemas

judiciales acrecienta la falta de credibilidad de la población en la institucionalidad vigente, incluyendo también a la policía” (Reyna & Toche, 2017).

Uno de los ejemplos más representativos de la aplicación del concepto de seguridad ciudadana en América Latina es el modelo de Policía de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes en Colombia, junto a la reforma en la gestión de sus funciones, en donde se establecen mecanismos de participación de los habitantes del territorio y se establecen mayores grados de confianza entre la sociedad civil y la institución. Se trata, en este caso, de una confianza de carácter práctico, que se construye y permanece vigente mientras se mantienen la interacción y el intercambio, de modo que la relación entre participación ciudadana y legitimidad no es automática ni unidireccional (Moreno, 2015).

Participación comunitaria en los nuevos modelos de gestión policial

Las nuevas perspectivas abarcan mecanismos en los que se promueve un trabajo articulado de la policía con la población, se trata de generar mecanismos que susciten y garanticen la participación ciudadana en favor de la disminución de los delitos y la prevención de riesgos. La participación comunitaria en la gestión pública implica un proceso de construcción social de las políticas públicas. Es un derecho, una responsabilidad y un complemento de los mecanismos tradicionales de representación política (Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, 2009).

Desde comienzos del siglo XXI, la participación de las comunidades en la prevención de los delitos y las contravenciones ha tenido un lugar primordial en las políticas públicas de diversos países de América Latina. Esto ha sido así, principalmente, por una falta de credibilidad en las acciones efectivas por parte de instituciones encargadas de velar por la seguridad de los ciudadanos (Dammert, 2003). A esto se le suma una tasa elevada de índices delictivos, un miedo creciente por parte de las poblaciones sobre los riesgos a que están expuestos.

Las políticas que giran en torno al tema tienen como objetivo disminuir los delitos y contravenciones que ponen en riesgo la seguridad de los habitantes. Esto se hace a través de la potencialización y articulación de las relaciones entre la policía y la comunidad: los habitantes de los territorios adquieren un papel fundamental en las políticas diseñadas con ese fin, por lo que se da un cambio de paradigma, ya que no se habla de *seguridad pública* sino de *seguridad democrática* o *seguridad ciudadana*. Por ende,

La participación ciudadana en las políticas públicas ha sobrevivido a intentos fallidos y se continúa prescribiendo, estimulando y fortaleciendo es porque en la democracia, los gobiernos no deben actuar de manera unilateral y aislada. Están obligados a rendir cuentas y a permitir, salvo en situaciones excepcionales de seguridad nacional o de desastres naturales, que los ciudadanos (ya sea de manera individual u organizada) participen en la formulación, desarrollo y escrutinio de las políticas. (Arellano & Blanco, 2013)

En la práctica, esto tiene diferentes implicaciones, ya que deben generarse procesos en los que se incentive la participación ciudadana para el diseño y formulación de las políticas y el mejoramiento de las relaciones y grados de confianza con la policía. Sin embargo, esto no se evidencia en todos los países de igual manera, ya que en algunos se queda en el plano discursivo e ideológico, mientras que en otros se han puesto en marcha planes y acciones que buscan alcanzar tales objetivos.

La confianza en el gobierno y sus instituciones es necesaria para lograr que los ciudadanos cooperen con éstas, articulen sus demandas y se apeguen a la ley. Sin embargo, el fenómeno de la legitimidad es una auténtica caja negra difícil de desentrañar. Por una parte, la confianza es necesaria y depende de que los ciudadanos consideren que el gobierno tiene en cuenta sus intereses. (Fung, 2016)

Recogiendo los planteamientos anteriores, se puede concluir que la participación ciudadana tiene tres objetivos principales. El primero es mejorar y fortalecer las relaciones de la policía con los habitantes de los territorios, de manera que se restituya la confianza que permita el trabajo conjunto y se emprendan acciones para disminuir los delitos y mejorar las condiciones de bienestar de las comunidades. Se busca que estas últimas sean capaces de respaldar las acciones de la policía, al tiempo que esta apoya los proyectos emprendidos por las poblaciones, los cuales buscan mejorar las condiciones de los territorios.

El segundo objetivo tiene que ver con el fortalecimiento de las redes sociales que existen, de manera que logren constituirse como un capital humano en favor de la seguridad y la disminución de delitos y contravenciones en los territorios. Esto quiere decir que no es solo una articulación de las comunidades con el trabajo de la policía, sino que los mecanismos deben funcionar en doble vía. La policía debe tener la capacidad para insertarse positivamente en las acciones desarrolladas y ejecutadas por las comunidades. Es así que el capital social se convierte en una estrategia principal para prevenir las acciones de violencia y disminuir los riesgos de seguridad que atentan contra las poblaciones.

El tercer objetivo se relaciona con la capacidad de autonomía y decisión por parte de las poblaciones para tener procesos propios que respondan a sus necesidades y requerimientos en materia de seguridad y bienestar. En otras palabras, se proponen ejercicios de participación descentralizados, lo cual les otorga a los habitantes del territorio la capacidad de ejercer un papel activo en la planeación, formulación e implementación de las estrategias que promuevan la seguridad e incidan en una disminución de los delitos.

Cuerpos como la Policía Nacional de Colombia y la Policía Federal de México pretendieron lograr estos tres objetivos más allá de lo discursivo no solo para lograr lo planificado, sino para disminuir la desconfianza que tiene la ciudadanía en la institución. Con respecto a esto, en Colombia se creó el programa Comunidades Seguras y en Paz, que se enfoca en lo preventivo en convivencia y seguridad, de esta manera se fortalece el capital humano para prevenir delitos, contravenciones y asegurar el territorio a través de un compromiso personal. Asimismo, la Policía Federal de México articula la participación de

la comunidad a través del Centro de Atención Ciudadana y afianza, a través de distintos programas, la vinculación de la sociedad y la dignificación del servicio policial.

Si bien en América Latina el concepto y la estrategia de la policía comunitaria de prevención y disminución de los delitos ha tomado fuerza desde hace pocos años, a nivel mundial no constituye un fenómeno nuevo, ya que se ha implementado en diferentes partes del mundo con el objetivo de generar mecanismos de respuesta positivos a los problemas generados por los abusos de poder, la falta de efectividad policial y las dudas que giran alrededor de su legitimidad. Por lo tanto, cada país responde a un proceso propio en el que va generando ciertas condiciones que le permiten responder a las necesidades para implementar los mecanismos de seguridad convenientes.

A partir de la década de 1980 empezó un debate general sobre el papel de la policía y de la comunidad en la prevención de la criminalidad. [...] La necesidad de reforma se hizo más evidente debido a la evidencia de un accionar corrupto y violento de miembros de la institución policial, [...] que no solo involucraba cobros indebidos por parte de los agentes policiales, sino también la comisión de otros delitos. (Dammert, 2003)

Sí bien, cada país propone un modelo para la implementación de las estrategias de seguridad teniendo en cuenta el modelo de policía comunitaria, existen unos presupuestos básicos que se repiten en los diferentes países de Latinoamérica (Vanderschueren et al., 2004):

- Las estrategias de prevención y disminución de delitos se proponen para territorios geográficos reducidos y específicos.
- Se proponen mecanismos que permitan establecer relaciones cercanas y de confianza entre la policía y la comunidad, con el objetivo de trabajar articuladamente y poder consultar de forma permanente a los habitantes, quienes se encuentran inmersos en las dinámicas y tienen que ver con las especificidades del territorio. Para ello, resulta importante y necesario conocer las percepciones de las comunidades en torno a los planes y proyectos emprendidos con el objetivo de mejorar las condiciones de seguridad y disminuir los delitos.
- La policía debe realizar diferentes esfuerzos y generar procesos que le permitan movilizar la comunidad en pro de las acciones preventivas que den resultados efectivos en cuanto a los objetivos trazados.
- Las formas de gestión de la policía se encuentran diseñadas para enfatizar en la resolución efectiva y eficaz de los problemas, así como en la prevención, es decir, su personal no debe estar capacitado solo para responder a los llamados de la ciudadanía, sino también para trascender esa primera instancia.
- Proponer uno nuevo esquema de prioridades de la policía, de manera que se reconozca el rol ejercido por parte de la ciudadanía en la prevención de delitos, así como en la detención de conflictos y problemas. Se les reconoce a los habi-

tantes de los territorios su capacidad de generar soluciones a los problemas y de proponer mecanismos de protección y prevención.

De la misma forma en que los modelos de gestión y aplicación de la estrategia de la policía comunitaria varían de un país a otro, los resultados que se encuentran también son diversos, sin embargo, se puede establecer que

Allí donde se ejecutan estos programas, se ha aumentado la confianza pública en la policía y la ciudadanía expresa interés en una relación más estrecha. Menos claro es que dichos planes impliquen una disminución del abuso policial y que, en términos de resultados respecto de la disminución del temor y de la victimización, sean concluyentes (Vanderschueren et al., 2004)

Esto quiere decir que si bien los esfuerzos realizados por parte de la policía generan un acercamiento efectivo con la comunidad y los resultados positivos parecen evidentes, esto no se traduce inmediatamente en una vía de cambios institucionales ni de forma de gestión por su parte.

Policía comunitaria y propuestas de acercamiento efectivo a la población

Como se ha visto hasta ahora, en el siglo XX los modelos tradicionales de seguridad y las formas de gestión de la policía primaron en la gran mayoría de países de América Latina, proponiendo acciones que se enmarcaron en lo nacional y en el territorio antes que en el bienestar de las poblaciones. Sin embargo, desde comienzos del siglo XXI las agendas políticas de seguridad han estado orientadas hacia la implementación de nuevas modalidades, las cuales tienen que ver con las formas en que las instituciones encargadas de la seguridad de los ciudadanos prestan sus servicios. En este sentido se debe

entender a la policía comunitaria como una filosofía, una manera de pensar, una manera de sentir y obrar que deben tener los policías más próximos a la comunidad y que está basado en un buen trato al público, una mayor eficiencia y mejores servicios policiales. No es una policía dentro de otra policía, es la esencia del trabajo policial. (Yépez, 2014)

No obstante, los resultados obtenidos por medio de la aplicación de los modelos de la policía comunitaria pueden cambiar teniendo en cuenta las especificaciones, características, dinámicas y prioridades de cada país en donde se desarrollan, por lo que se trata, entonces, de evidenciar un panorama general que permita dar cuenta de los procesos comprendidos en toda la región. En este sentido, en toda Latinoamérica se tiene una proyección política frente a las funciones de la policía comunitaria, que se encuentra orientada hacia la resolución efectiva de los conflictos, la justicia restaurativa y las acciones preventivas frente a los delitos y las contravenciones. De manera general, se puede firmar que “en

muchos países del mundo, a través de su implementación, se han logrado descensos importantes en las tasas de criminalidad a lo largo de la última década, como así mismo una importante relación de colaboración de la policía con la comunidad” (Montbrun, 2002).

Sin embargo, es importante entender si estos nuevos modelos policiales que toman cada vez mayor fuerza en Latinoamérica pueden ser entendidos como una manera eficaz de construir confianza en la ciudadanía hacia el aparato policial en la práctica o si tal efectividad no va más allá de los discursos. Es necesario tener presente que la transformación efectiva abarca diferentes dimensiones, tales como la articulación con las comunidades, las formas de resolución de los conflictos y el cambio organizacional interno, a partir de lo cual se estipulan nuevos mecanismos en las formas de protección y los mecanismos de seguridad:

La aplicación progresiva de programas de policiamiento comunitario se explica porque constituye una estrategia cuyos principios coinciden con los que guían el proceso de reforma del Estado en América Latina. En otras palabras, razones de tipo económico y político llevan a predicar cambios en la administración del Estado que buscan que ésta sea más cercana y que rinda cuentas ante el ciudadano, que descentralice funciones hacia los gobiernos locales y que flexibilice sus principios de funcionamiento. Estos cambios cuando se trasladan hacia la organización policial sintonizan adecuadamente con algunos conceptos de la policía comunitaria. (Frühling, 2009)

Existen diferentes experiencias que le apuestan a poner en marcha planes y programas en los que se promueven los modelos de los procesos comunitarios¹, no obstante, hay debilidades en las formas de evaluación y control para medir la efectividad de las propuestas y de las nuevas formas de gestión del cuerpo de la policía. Hace algunos años, los procesos de medición sobre los efectos los programas en relación con las percepciones de seguridad y la disminución de los delitos no eran del todo confiables, ya que hacía falta la promoción de metodologías y estrategias que permitieran una comparación real en los territorios antes y después de entrar en ejecución las nuevas propuestas de seguridad (Frühling, 2003).

Gracias a las evaluaciones de la Cepal en cuanto a “violencia criminal y seguridad ciudadana”, se han definido nuevos retos y propuestas que se han implementado más recientemente, con formas de evaluación que generan procesos y cambios estructurales dentro del cuerpo de la policía y en las formas de entablar relaciones con las comunidades. Al respecto, se puede afirmar que, a partir de la aplicación y ejecución de los programas de policía comunitaria, hay una respuesta efectiva por parte de la institución frente a las demandas y los requerimientos crecientes por parte de las poblaciones. Esto quiere decir

1 En este sentido se pueden mencionar la Juntas Vecinales de Participación Comunitarias de Argentina, las Unidades de Policías Pacificadoras de Brasil, el Proyecto Policía Nacional Civil de Guatemala, el Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva de Carabineros de Chile y el Plan de la Policía Nacional Comunitaria por Cuadrantes de Colombia, entre otros.

que las evaluaciones y análisis realizados se mantienen en un rango positivo de efectividad respecto a sus planes, acciones y proyectos. “La información disponible indica que allí donde se ejecutan estos programas se incrementa la confianza pública en la policía y la ciudadanía expresa interés en una relación más estrecha con ella” (Frühling, 2003).

A pesar de la afirmación anterior, no es posible mantener la misma validez y efectividad frente a los resultados obtenidos en cuanto a la organización interna y el trato de la policía hacia las comunidades. Para que esto sea posible, es necesario iniciar un proceso alterno que se emprenda de manera prioritaria y permita alcanzar las metas y proyecciones esperadas. Por otra parte, uno de los principales aportes obtenidos por medio de la aplicación de los modelos de policía comunitaria en Latinoamérica tiene que ver con las formas de gestión formuladas a través de un nuevo sistema de valores interno, el cual propone una disminución entre los grados y rangos de jerarquías.

Frente a estos nuevos cambios, se propone un policía que trabaje bajo una perspectiva de trabajo comunitario y orden público, con personal capacitado para diseñar diferentes soluciones estratégicas y tener capacidad de respuesta para enfrentar los actos violentos, criminales y delictivos que se presentan en los territorios. Sin embargo, la efectividad del plan no solo requiere un cambio en las formas de gestión por parte del cuerpo de policía, sino que es necesario instaurar nuevos mecanismos, con una inversión importante de capital y recurso humano, es decir, con condiciones otorgadas por parte del Estado para hacer posible su aplicabilidad (Salamanca, 2004).

Las reformas propuestas también incluyen procesos de sensibilización con las comunidades, a partir de los cuales sea posible superar las restricciones y barreras de orden cultural, en donde suele primar la desconfianza hacia las instituciones en la resolución de los conflictos y problemas de los habitantes del territorio. A pesar del balance positivo de las experiencias, como se ha mostrado a lo largo del artículo, se reconoce que la mayoría de las propuestas instauradas en Latinoamérica responden a pruebas piloto, es decir que aún se encuentran en un estado constante de formulación, evaluación y reformulación teniendo en cuenta las evaluaciones y los primeros resultados arrojados. Así mismo, al estar en estado de implementación, los modelos propuestos no abarcan todo el cuerpo de la policía ni se instauran de igual medida en todo el territorio nacional, por lo que tienden a darle prioridad a las comunidades con mayores índices delictivos y contravenciones (Frühling, 2011).

Siendo así, se establece que los mecanismos propuestos para incentivar y mejorar las relaciones entre la policía y la comunidad suelen establecerse bajo principios episódicos y esporádicos, generando falta de continuidad en los procesos y en el mejoramiento de la credibilidad y confianza por parte de los habitantes de los territorios hacia el cuerpo de la policía. Es así que tampoco se logran establecer y articular procesos de larga duración, a partir de los cuales sea posible generar un impacto positivo en la disminución de los delitos, crímenes y contravenciones plenamente identificadas.

Por otra parte, los diferentes estudios realizados sobre seguridad ciudadana en la región no establecen indicadores efectivos frente al cambio cultural y de gestión en la policía, por lo que únicamente se establecen mediciones frente a lo que sucede cuando están en los territorios, lo cual no genera un impacto en la estructura y organización interna de la institución. Se puede concluir, además, que existe una preocupación por parte de la ciudadanía para organizarse y mejorar la seguridad de los territorios, sin embargo, hace falta mayor organización en los espacios en los que se trabaja, de manera que se realicen y ejecuten nuevas propuestas que conlleven mejoría en la seguridad e incrementen la confianza en las instituciones.

Aplicación del modelo y desafíos en América Latina

A partir del análisis realizado de los modelos de policía comunitaria en América Latina, se evidencia, en general, la preocupación y los esfuerzos de los gobiernos por instaurar mecanismos que aumenten las percepciones de seguridad y disminuyan los delitos y actos violentos que atentan contra el bienestar de las comunidades. Los mecanismos apuestan por mejorar las relaciones del cuerpo policial con las comunidades, de forma que se generen acciones, programas y proyectos en conjunto. El objetivo, por lo tanto, es lograr que los habitantes se apropien de las acciones emprendidas para mejorar las condiciones de seguridad y disminuir los actos delictivos de los territorios.

Sin embargo, la voluntad política no resulta suficiente para generar resultados positivos a partir de la implementación de los nuevos modelos; al contrario, es necesario efectuar mecanismos que promuevan la ejecución de los modelos a corto y largo plazo, entendiendo que la confianza y la legitimidad institucional se basan en acciones continuas desde las cuales las comunidades se sientan respaldadas y apoyadas. En este sentido, los cambios emprendidos atraviesan diferentes dimensiones de la estructura y organización social, ya que es importante y necesario realizar transformaciones en los actores involucrados dentro del proceso: el gobierno, las instituciones y las comunidades. Siendo así, resulta evidente e imperioso promover mecanismos de participación, a través de los cuales las poblaciones se involucren en los procesos y sean ellas mismas las que ejecuten los ejercicios de evaluación y las propuestas para mejorar y superar las debilidades encontradas. Así mismo, se requiere continuidad por parte de los gobiernos, para que las propuestas puedan trascender los espacios y tiempos de su ejecución.

Los modelos presentan cuatro características básicas que son flexibles y se ajustan a las necesidades, requerimientos y dinámicas de la población de cada país (Müller, 2012). La primera es la prevención del crimen basado en la comunidad, en donde la institución policial hace presencia efectiva en los territorios, es decir, se hace visible y accesible a los habitantes del territorio para responder a sus requerimientos y necesidades. En este escenario se busca que las comunidades sean capaces de identificar a la policía como un actor clave en la prevención de los delitos y conflictos que se presentan: se trata de generar

mecanismos que permitan establecer lazos y vínculos de confianza entre los habitantes y la policía, para trabajar articuladamente.

La segunda característica es la reorientación del patrullaje, con la cual se propone establecer una conexión profunda con la comunidad, gracias al accionar efectivo e inmediato de la policía. La tercera se basa en aumentar la rendición de cuentas, con el fin de mejorar los procesos de evaluación y control. La última constituye una de las más importantes, ya que se trata de un proceso que concluye en la descentralización del mando; esto quiere decir que la institución policial debe tener la capacidad y autonomía para generar acciones y mecanismos dependiendo de las características y especificidades propias del territorio en el que se encuentre. A partir de la ejecución de los modelos bajo estos principios y presupuestos se pueden reconocer resultados en común, entre los cuales se destacan los siguientes (Frühling, 2004):

1. Los proyectos y formas de gestión que se han implementado han logrado mantener resultados positivos, los cuales son reconocidos por la institución policial y por las comunidades.
2. Respecto a las transformaciones en las instituciones policiales, los cambios se han mantenido en un rango parcial, sin cambios trascendentes.
3. Las propuestas no abarcan todo el cuerpo policial.
4. Aunque se encuentra una participación asertiva por parte de las comunidades en los procesos, hace falta mejorar los esfuerzos para conseguir que los habitantes de los territorios se involucren cada vez más en los procesos y articulen sus propias iniciativas. Esto quiere decir que hace falta mejorar la confianza de la población en las instituciones encargadas de velar por su seguridad, lo cual se refuerza principalmente en las áreas más vulnerables y con mayores índices de violencia.

El modelo se proyecta como una propuesta con resultados favorables. No obstante, para obtener una aplicación efectiva que trascienda los discursos, es necesario promover mecanismos que tengan en cuenta un ejercicio de planificación, diagnóstico y trabajo continuo con las comunidades. Por lo tanto, el tiempo de ejecución no debe estar ligado a los periodos de los gobiernos de turno. La ejecución de un modelo de policía comunitaria en cada país responde a unas necesidades específicas, por lo que no se relaciona con un ejercicio de formulación y aplicación fácil e inmediato; esto es así, ya que las experiencias e iniciativas emprendidas en otros espacios con resultados exitosos y eficaces no garantizan los mismos resultados en latitudes diferentes. Siendo así, la adopción de nuevas estrategias y formas de gestión en el cuerpo de la policía necesitan de una evaluación previa para realizar los ajustes que sean necesarios.

Conclusión

En las diferentes experiencias que se han llevado a cabo en América Latina, se observa cómo, desde los planteamientos iniciales, se proponen objetivos similares apoyados en estrategias que permitan lograr metas y proyecciones. En general, las propuestas se encuentran dirigidas a brindar bienestar a las comunidades, de forma que se promueva una mejor calidad de vida; en este sentido, las formas de gestión y las acciones emprendidas por las instituciones policiales se encuentran orientadas a proporcionar protección a los habitantes de los territorios frente a los delitos, crímenes y contravenciones a los que se ven enfrentados cotidianamente.

Al enfrentar efectiva y eficazmente las nuevas demandas de seguridad en cada país, es necesario que todo el cuerpo policial dirija sus esfuerzos hacia la consecución de tales objetivos; en otras palabras, se trata de gestionar acciones institucionales que garanticen la protección de los habitantes de los territorios, al tiempo que, por medio de la aplicación de los nuevos modelos, se promueva su participación en la disminución de los delitos. De esta forma, uno de los objetivos de los diferentes proyectos formulados para la implementación de las nuevas formas de gestión policial es el de impulsar acciones, estrategias y mecanismos que permitan orientar las formas de gestión de la policía hacia un enfoque comunitario, con resolución efectiva de los conflictos y problemas (Frühling, 2011).

También se espera mejorar la calidad de los servicios prestados por parte de la institución, a partir del cumplimiento de sus funciones con mayor efectividad, eficacia y eficiencia, respetando los derechos de los ciudadanos y velando siempre por su seguridad y bienestar; para ello, se propone efectuar acciones puntuales que conlleven la reducción de la delincuencia, el desorden público y la inseguridad en general.

Por último, es importante aclarar que las reformas de la gestión de la policía y los nuevos mecanismos a través de los cuales se espera mejorar las condiciones de seguridad de los territorios deben ser asumidos como procesos paulatinos, de manera que las transformaciones propongan una consecución de resultados efectivos a corto y a largo plazo. De esta forma, es posible que en América Latina el accionar de la policía constituya un apoyo efectivo para las comunidades, de forma que gracias a un trabajo articulado se garantice la seguridad de los territorios y aumenten las percepciones positivas de seguridad.

Como puede observarse a lo largo del artículo, los modelos y las formas de gestión propuestas en América Latina proponen iniciativas importantes para involucrar las comunidades en la resolución de los conflictos; sin embargo, los esfuerzos realizados deben trascender la capacidad de respuesta inmediata y proporcionar mecanismos que contribuyan a garantizar la participación de las poblaciones de manera efectiva a través del tiempo.

Agradecimientos

La autora desea agradecer a la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova” por su apoyo en la realización de este artículo.

Declaración de divulgación

La autora declara que no existe ningún potencial conflicto de interés relacionado con el artículo. Este último hace parte de los resultados de la investigación titulada “La construcción de la identidad nacional en Colombia a partir de la consolidación de la seguridad nacional” de la Facultad de Relaciones Internacionales, de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova” y del Grupo de Investigación en Ciencias Militares de esta misma institución.

Financiamiento

La autora no declara fuente de financiamiento para la realización de este artículo.

Sobre la autora

Sara Patricia Quintero Cordero es internacionalista. Estudiante de Doctorado en Derecho de la Universidad de Buenos Aires y magíster en Relaciones Internacionales de esta misma institución. Magíster en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra “Rafael Reyes Prieto”. Docente e investigadora de la Facultad de Relaciones Internacionales de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”. En la actualidad, también cursa estudios de pregrado en Derecho en la Universidad Militar Nueva Granada.

<https://orcid.org/0000-0002-9053-377X> - Contacto: sara.quintero@esmic.edu.co

Referencias

- Amaya, C. E. (2012). Militarización de la seguridad pública en El Salvador, 1992-2012. *Urvio, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, 12(13), 71-82. <https://doi.org/10.17141/urvio.12.2012.1168>
- Arellano, D., & Blanco, F. (2013). *Políticas públicas y democracia*. IFE.
- Arriagada, I. (2002). Seguridad ciudadana y violencia en América Latina. En F. Carrión (Ed.), *Seguridad ciudadana: ¿espejismo o realidad?* Flacso.
- Buzan, B. (2016). Review. [Review of *The third world security predicament: State-making, regional conflict, and the international system*, by Mohammed Ayoob]. *International Affairs*, 72(2), 369-370. <https://doi.org/10.2307/2624377>
- CAF-Banco de Desarrollo de América Latina. (2014). *Towards a Safer Latin America; A New Perspective to prevent and Control Crime* (Washington, D.C.: CAF).
- Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. (2009). En *Observatorio Servicios Públicos (República Dominicana)*. http://observatorioserviciospublicos.gob.do/baselegal/carta_iberoamericana_de_participaci%C3%B3n_ciudadana.pdf
- Cepal. (2018). *Barómetro de las Américas*. https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/presentaacion-el-barometro-de-las-americas-noam_lupu-lapop.pdf
- Dammert, L. (2003). Participación comunitaria en prevención del delito en América Latina ¿De qué participación hablamos? *Delito y Sociedad: Revista de Ciencias Sociales*, 18-19, 125-157.

- Dammert, L., & Arias, P. (2007). El desafío de la delincuencia en América Latina: diagnóstico y respuestas de política. En L. Dammert, & L. Zúñiga (Eds.), *Seguridad y violencia: desafíos para la ciudadanía* (pp. 21-66). Flacso.
- Frühling, H. (2003). *Policía comunitaria y reforma policial en América Latina ¿Cuál es el impacto?* Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile.
- Frühling, H. (2004). *Calles más seguras: estudios de policía comunitaria en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Frühling, H. (2009). *Violencia y policía en América Latina*. Flacso.
- Frühling, H. (2011). Una mirada realista a los programas de policía comunitaria en América Latina. En C. Fuentes, C. Basombrío, E. Dellasoppa, & H. Frühling, *Seguridad ciudadana en América Latina, miradas críticas a procesos institucionales*. Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile.
- Fung, A. (2016). Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review*, 66(s1), 66-75. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00667.x>
- Hernández, D. (2019, julio 28). Evo Morales y el poder en Bolivia. *EOM*. <https://elordenmundial.com/evo-morales-poder-bolivia/>
- Ipsos. (2018). *Principales problemas de América Latina*. Ipsos. https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2019-10/6300119inf_v6_28oct19.pdf
- Jaramillo, M. J. (2015). El tránsito de la seguridad nacional a la ciudadana. Los retos de la descentralización en materia de seguridad ciudadana. *Revista Criminalidad*, 57(2), 287-299.
- Kurtenbach, S. (2001). *Violencia y regulación de conflictos en América Latina*. Editorial Nueva Sociedad.
- Montbrun, A. (2002). Policía y seguridad pública: modelos en marcha. *La Ley*, 6 (1), 1-12.
- Moreno, A. (Coord.). (2015). *Confianza en las instituciones: México en perspectiva comparada*. Cesop; Cámara de Diputados.
- Moreno, T. A. (2012). Seguridad democrática y militarización en Colombia: más allá del conflicto armado. *Urvio, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, 12, 41-56. <https://doi.org/10.17141/urvio.12.2012.1166>
- Muggah, R. (2016, May 27). *Latin America's fatal gun addiction*. *Foreign Affairs*. <https://www.foreignaffairs.com/articles/south-america/2016-05-27/latin-americas-fatal-gun-addiction>
- Muggah, R. (2017, June 28). *How to fix Latin America's homicide problem*. *The Conversation*. <https://theconversation.com/how-to-fix-latin-americas-homicide-problem-79731>
- Muggah, R., & de Carvalho, I. (2014). Changes in the neighborhood: Reviewing citizen security cooperation in Latin America. *Strategic Paper*, 7, 1-63. https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2014/03/AE-07-Changes-in-the-Neighborhood_10th_march.pdf
- Muller, H., & Castro, E. (2012). *Estrategia de policiamiento comunitario para comités territoriales de seguridad ciudadana*. Taller de Asuntos Públicos.
- Palacios, J. L., & Sierra, J. de J. (2014). El concepto de seguridad ciudadana: una perspectiva desde los estudios para la paz. En J. L. Estrada (Coord.), *Seguridad ciudadana: visiones compartidas* (pp. 45-68). Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2017). *Regional Human Development Report 2013/2014: Citizen security with a human face*. PNUD. http://hdr.undp.org/sites/default/files/citizen_security_with_a_human_face_-_executivesummary.pdf
- Ramos, J. M. (2005). Seguridad ciudadana y la seguridad nacional en México: hacia un marco conceptual. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 47(194), 33-52. <http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2005.194.42484>

- Reyes, C. M. (2015). ¿A quién aseguramos cuando hablamos de seguridad nacional? Consideraciones ontológicas sobre el Estado Nación. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 10(2), 69-87. <https://doi.org/10.18359/ries.579>
- Reyna, C., & Toche, E. (2017). *La inseguridad en el Perú*. Repositorio CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/6261-la-inseguridad-peru>
- Rojas, F. (2003). Nuevo contexto de seguridad internacional: nuevos desafíos, ¿nuevas oportunidades? *Escenarios de Actualidad*, 877. <https://revistamarina.cl/?s=Nuevo+contexto+de+seguridad+internacional>
- Rojas, F. (2008). El riesgo de la superposición entre las políticas de defensa y seguridad. *Revista Nueva Sociedad*, 213, 36-49.
- Rolland, S. (2008). *Las políticas de seguridad en América Latina* [Conferencia]. Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales, 50 años de la Flacso. Quito, Ecuador. <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-281.html>
- Salamanca F. (2004). *Análisis comparativo de sistemas de indicadores pertinentes a la relación entre policía y comunidad*. Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile.
- Vanderschueren, F., Marcus, M., Lunecke, A., & Pierre, J. (2004). *Políticas de seguridad ciudadana en Europa y América Latina: lecciones y desafíos*. Universidad Jesuita Alberto Hurtado; Banco Interamericano de Desarrollo; Ministerio del Interior de Chile.
- Wilson Center. (2015). *Decálogo para la seguridad ciudadana a nivel local: síntesis prescriptiva de elementos y desafíos para el éxito de una política pública en seguridad local*. Wilson Center Latin American Program. <http://bit.ly/2PBn0qf>
- Yépez, E. (2014). *Seguridad ciudadana: 14 lecciones fundamentales*. Instituto de Defensa Legal.

POLÍTICA Y ESTRATEGIA

Policy and Strategy

Esta página queda intencionalmente en blanco



Revista Científica General José María Córdova

(Revista colombiana de estudios militares y estratégicos)
Bogotá D.C., Colombia

Volumen 18, Número 29, enero-marzo 2020, pp. 27-58
<http://dx.doi.org/10.21830/19006586.563>

Programa de cuadrantes en Ciudad de México: diagnóstico según el modelo de sistema viable

The quadrant program in Mexico City: a diagnosis following the viable system model

Carlos Augusto Paez Murillo e Ignacio Enrique Peón Escalante

Instituto Politécnico Nacional (IPN), Zacatenco, México

Sandra Milena Baracaldo Sierra

Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM), Ciudad de México, México

RESUMEN. La creciente inseguridad en la Ciudad de México ha puesto en consideración de las autoridades policiales nuevas formas para enfrentar hechos delictivos. Por ello, se explora aquí la estrategia de seguridad denominada Programa de Cuadrantes de la Ciudad de México, de acuerdo con el modelo de sistema viable y la metodología de autotransformación. Se analizó la percepción ciudadana de efectividad del programa y se identificaron las brechas para posibles transformaciones. Posteriormente, se abordó el tema de seguridad y delincuencia en el contexto reciente en un espacio delimitado de la capital mexicana. Se observa que el programa por cuadrantes no tiene la efectividad esperada, por lo cual la población tiene una mala, regular o nula relación con la policía.

PALABRAS CLAVE: Ciudad de México; metodología de autotransformación; policía; programa de cuadrantes; seguridad ciudadana; zona urbana

ABSTRACT. The rising insecurity in Mexico City has driven police authorities to consider new ways to manage crime. Here, we explore the security strategy known as the Mexico City Quadrant Program, following the viable system model and the self-transformation methodology. The public's perception of the program's effectiveness was analyzed, and gaps were identified for possible changes. Then, the issue of security and crime was addressed in a delimited space of the Mexican capital in the modern context. It was observed that the quadrant program does not have the expected effectiveness; the population has a weak, medium, or no relationship with the police.

KEYWORDS: citizen security; Mexico City; police; quadrant program; self-transformation methodology; urban area

Sección: POLÍTICA Y ESTRATEGIA • Artículo de investigación científica y tecnológica

Recibido: 4 de octubre de 2019 • Aceptado: 12 de diciembre de 2019

CONTACTO: Carlos Augusto Paez Murillo ✉ cpaezm1501@alumno.ipn.mx

Introducción

El presente artículo presenta una investigación exploratoria de cumplimiento del programa de cuadrantes y la percepción de la seguridad ciudadana en la Ciudad de México (CDMX). El objetivo es realizar un diagnóstico desde el modelo de sistema viable (MSV) mediante la aplicación de la metodología de autotransformación de la efectividad del Programa de Cuadrantes de la Ciudad de México e identificar brechas recurrentes en el sistema. Desarrollado bajo una visión y aplicación sistémica, se abordó el tema de seguridad y delincuencia en un contexto determinado, un espacio físico delimitado y una problemática concreta cotidiana que es analizada como un sistema complejo. Esta investigación está motivada por las altas tasas de inseguridad en CDMX que, junto con la evolución de métodos y prácticas delictuales, agudizan un problema que no ha sido manejado de manera exitosa por parte de las autoridades policiales.

Dicha inseguridad lesiona el bienestar, desarrollo, progreso y la estabilidad económica: en lo social hay afectaciones en el campo laboral, familiar, escolar, así como también en el campo de salud, movilidad y convivencia cotidiana, entre otros (Fennelly, 2004). En lo económico, la inseguridad afecta inversión, financiamiento, productividad, competencia, las fuentes de trabajo y la certidumbre empresarial (Reynal, 1990). En lo político, genera descoordinación de la actuación del Estado, que conlleva corrupción e impunidad, afecta el Estado de derecho, transparencia, rendición de cuentas y lleva a que se exhiba una imagen negativa en el exterior.

Para cumplir con la intención del documento, se revisa literatura en seguridad para CDMX, posteriormente se presenta la metodología utilizada, la identidad del proceso, los niveles de organización recursiva, la estrategia estructural y los resultados que dan lugar a las recomendaciones a partir del MSV.

Contexto de la seguridad ciudadana en la CDMX

Los problemas en la CDMX en cuanto a su aumento de la criminalidad, la delincuencia y la violencia se aceleraron a mediados de los años noventa del siglo pasado. De una tasa anual de 1.700 delitos por cada 100.000 habitantes en 1993, se pasó a 2.835 en 1995, mientras que los delitos cometidos con violencia aumentaron un 500 % de 1990 a 1996 (Zurita & Ramírez, 1999). En el mismo periodo, el porcentaje del robo mediante el uso de la violencia se incrementó de 38,5 % a 55,5 % (Fundación Mexicana para la Salud, 1997). Asimismo, la ciudad vive la peor crisis de homicidios dolosos en los últimos 20 años, pues la cifra de 2016 —10,78 por cada 100 mil habitantes— está muy cerca del pico que se presentó en 1997, la cual fue de 10,98 por cada 100 mil habitantes, según datos oficiales de la procuraduría capitalina. Para años más recientes, el aumento de la delincuencia se ha evidenciado con los delitos de robo a negocios, a casa o habitación y a transeúntes, los cuales de 2015 a 2016 aumentaron: el primero en un 7 %, el segundo

un 13 % y el tercero un 9 % con un comportamiento al alza desde 2014 (Observatorio Ciudadano de la Ciudad de México [OCMX], 2016).

Siendo la seguridad pieza angular para la expansión de cualquier desarrollo humano y bajo la presión del incremento cuantitativo en la actividad delictiva y cualitativo en percepción de inseguridad en los últimos 20 años, se ha llevado, por parte de las autoridades, a priorizar acciones de respuesta policial a los problemas de inseguridad (Salgado, 2009), en especial, la búsqueda de estrategias donde se articule policía y comunidad para generar entornos comunitarios más seguros basados en la convivencia ciudadana (Paez et al., 2018). Vale señalar que la CDMX es la entidad más pequeña de México, con una extensión de 1.495 km², lo que equivale al 0,1 % del territorio del país y donde habitan 8.918.653 personas, es decir, el 7,5 % de los mexicanos (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi], 2015) y tiene una alta complejidad por ser parte de una zona metropolitana e involucrar una gran movilidad de personas. Su administración se divide en 16 alcaldías, sin embargo, la policía está centralizada en la Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México (en adelante SSCCDMX). A partir de lo anterior, y tomando un enfoque integral y efectivo de la seguridad pública, es necesario evitar escenarios de inseguridad (Ramos, 2005), generando acciones contundentes que permitan combatir y prevenir los hechos delictivos que ponen en riesgo la pacífica convivencia de la sociedad (Secretaría de Seguridad Pública del DF [SSPDF], 2016).

Como antecedentes a las estrategias implementadas, a mediados de 1995 el Gobierno Federal puso en marcha una estrategia para reforzar la seguridad y frenar la violencia a través de tres ejes de acción: 1) controles policiales en determinados puntos con el programa de *reacción inmediata máxima alerta*, 2) endurecimiento de las leyes, por ejemplo, disminuyendo la edad de responsabilidad penal de 18 a 16 años y sin posibilidad de fianza al robo menor y 3) militarización policial que buscó imponer una disciplina militar (Arteaga, 2017). Sin embargo, esta estrategia sirvió para cuestionar las políticas represivas emanadas desde el Gobierno de la República. Por su parte, en 1997 se eligió por primera vez de forma democrática el alcalde de la ciudad, quien firmó la Ley de Participación Ciudadana de 1998 la cual permitió, en 1999, la elección popular de los comités vecinales que iniciaron actividades en el 2000. Esta fue la primera organización formal de la comunidad, lo que le permitió vincularse y participar con los programas de las autoridades y así sugerir caminos de trabajo conjunto en combate a la delincuencia (Alvarado, 2010).

Ya en el nuevo milenio, en noviembre de 2002, entró en operación la primera Unidad de Protección Ciudadana (UPC) como parte de una estrategia de la SSPDF para hacer eficiente, modernizar y democratizar la gestión de la policía preventiva, siendo este uno de los modelos más sobresalientes en términos de acercamiento de la policía a la ciudadanía (Salgado, 2009). Sin embargo, pese a los esfuerzos de las autoridades, el deterioro de la seguridad urbana siguió aumentando, por lo cual, en 2003, una nueva coalición de líderes de los sectores público y privado invitó a Rudolph Giuliani a diseñar un nuevo

plan de seguridad para la ciudad, que terminó con un esquema de recomendaciones de “mano dura” al estilo de Nueva York en los años noventa.

Este plan retomaba modelos represivos tradicionales como medidas de “cero tolerancia” y criminalización ciertas conductas públicas (Davis, 2007), dando como resultado que las clases sociales se refugiaran entre sus iguales generalizando la sospecha hacia los otros, aumentado la seguridad privada y los sistemas de protección (Pansters & Castillo, 2007). De este modo, se regresó nuevamente a modelos represivos y se reforzó la teoría de que la propuesta de Giuliani tenía un efecto tangible en el fomento del desarrollo inmobiliario, en particular, el rescate del centro histórico, el cual había entrado en un proceso de deterioro desde años atrás, pues fue ocupado por personas de bajos recursos, vagabundos y sectores marginados (Pineda, 2003). Dicho proyecto también impulsó la modernización de la seguridad a través de la instalación de nuevas tecnologías de vigilancia electrónica y vía internet, donde la mayor parte de las cámaras y tecnología de monitoreo de punta que recomendó el informe se instaló finalmente en el centro histórico de la ciudad (Davis, 2007).

Posteriormente, para el año 2006 se implementó el programa Proyecto Bicentenario: Ciudad Segura, cuyo objetivo fue responder de manera inmediata a las emergencias, situaciones de crisis y actos ilícitos mediante la instalación de 12 mil cámaras de vigilancia, por lo que se impulsó la división de la ciudad por cuadrantes (Arteaga, 2017). También se promovió el uso de la tecnología CompStat (acrónimo en inglés de Computer Statistics or Comparative Statistics), que era un sistema de información geográfico y de producción estadística, que permitía localizar las áreas de mayor incidencia delictiva, para orientar el trabajo de la policía y transmitir de inmediato las indicaciones al cuadrante de actuación policial en el que el ilícito estuviera llevándose a cabo (Salgado, 2009). Por consiguiente, se adoptó el modelo de policía de proximidad que se basaba en mejorar la relación entre policías y sociedad, generando canales de comunicación amplios y directos para fomentar la denuncia, así como obtener información y propiciar condiciones de transparencia para que la gestión fuera más proactiva y cercana a la ciudadanía (Ungar, 2009).

Por lo anterior, en el 2010 se inició el Programa Cuadrantes, con el cual la ciudad se dividió en 5 zonas, 15 regiones, 74 sectores y 865 cuadrantes (Alvarado, 2012) para cubrir el territorio de la CDMX por parte de la SSPDF. Esto se dio como estrategia operativa de la Policía de Proximidad para el combate a la delincuencia y para tener un mayor acercamiento a los ciudadanos y así generar una acción policial más eficaz en beneficio de quienes viven y transitan en la capital del país (Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México, 2017). A pesar de lo anterior, la comprensión de los programas implementados por la policía y la forma en que estos funcionan en contextos complejos de violencia urbana y conflicto no se pueden lograr únicamente a través de la revisión de literatura (Abello & Pearce, 2007). Existen varios estudios sobre seguridad ciudadana, pero pocos exploran la forma de participación en los programas de seguridad pública (Alvarado, 2010). Estos hacen un análisis de la inseguridad desde la perspectiva del incremento de la delincuencia

en los últimos años, donde no existe una sistematización en cuanto a los programas, modelos y recolección de datos que permita la comparación de resultados con fines predictivos para articularlos y frenar el crecimiento de la delincuencia.

Método

Se utiliza la metodología de autotransformación para llegar al MSV de Stafford Beer como herramienta de intervención sistémica. Este modelo permite examinar aspectos estructurales del programa por cuadrantes como un lenguaje unificador de la sostenibilidad en organizaciones de diferentes tipos y escalas (Espinosa & Walker, 2011). Para poder acceder a la percepción de seguridad de la comunidad en la CDMX, se realizó una encuesta descriptiva aplicada a la comunidad utilizando una muestra de tipo aleatoria estratificada. Los enfoques sistémicos permiten que la comunidad afectada por la inseguridad adquiera compromiso articulado con las autoridades para generar propuestas de transformación. Siguiendo a Espinosa y Duque (2017), se requiere autoevaluación de los implicados y entre estos últimos plantear soluciones. Esto implica la metodología de autotransformación, compuesta por siete pasos; sin embargo, como el objetivo de este artículo es un diagnóstico, nos centraremos en los primeros cuatro: identidad, niveles de organización recursiva, estrategia y alineación estructural, y diagnóstico MSV. La metodología se enfoca en la capacidad de resiliencia de los sistemas, es decir, en la superación desde adentro del sistema de los problemas (Espinosa & Walker, 2011).

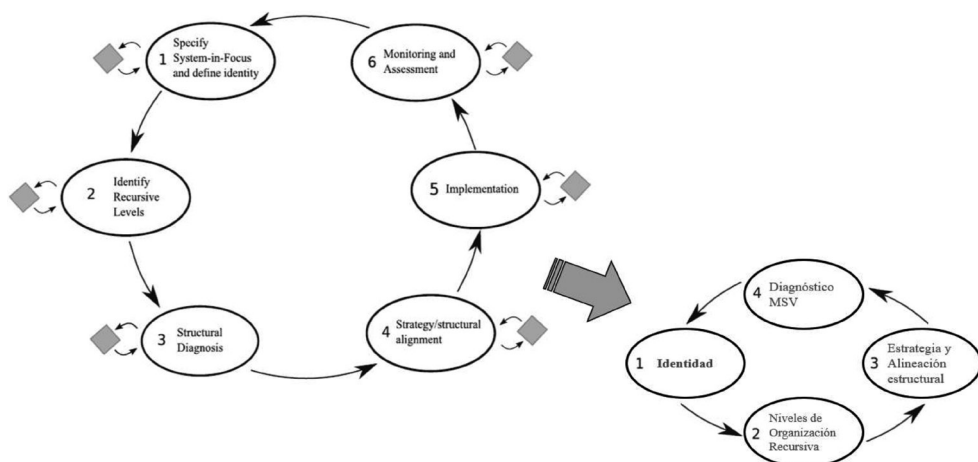


Figura 1. Aplicación de la metodología de autotransformación.

Fuente: Tomada y adaptada de Espinosa & Walker (2011)

Por su parte, Beer (1983) explicó cómo el MSV podría apoyar de manera innovadora a las comunidades y sociedades en la solución de sus problemas, por ejemplo, la policía

como un sistema, el cual es un “conjunto de partes interrelacionadas que percibimos como un todo” (Espejo & Reyes, 2016, p. 16). La idea principal del MSV es entender las condiciones necesarias y suficientes para que un sistema sea viable: “asegurando sus capacidades de existencia independiente, autorregulación, aprendizaje, adaptación y evolución necesarias para garantizar su supervivencia” (Puche et al., 2005, p. 5). Para lograrlo, se plantean cinco sistemas necesarios y suficientes para la viabilidad: *Sistema uno* hace referencia, desde la perspectiva de Beer (1983), a los procesos primarios que están conformados por las actividades primarias capaces de ser viables, siendo estas unidades funcionales las encargadas de desarrollar las áreas y actividades básicas de la organización (Peón, 2015), mientras que el resto, del dos al cinco, sirven al sistema uno (Puche et al., 2005). *Sistema dos de coordinación*: Es el encargado de sincronizar las diferencias que se puedan presentar en cada uno de los subsistemas, garantizando que todos tengan un lenguaje común con objetivos institucionales y no locales (Espinosa & Walker, 2011). *Sistema tres de control*: representa las estructuras y controles que se ponen en marcha para establecer las reglas, recursos, derechos y responsabilidades del sistema 1 y proporcionar una interfaz con los sistemas 2, 4 y 5 (Kinloch et al., 2009). *Sistema cuatro de inteligencia*: Es responsable del “afuera y luego”. Su enfoque es el mundo exterior, va en busca de amenazas y oportunidades y viene con planes para adaptarse a las nuevas circunstancias (Espinosa & Walker, 2017). *Sistema cinco de políticas*: Es el proceso que regula la estabilidad interna frente al cambio externo, siendo el que define el ritmo de cambio adecuado del sistema, al regular la relación del sistema con su medio. Es decir, es un proceso de sabiduría regulador del ritmo de cambio (Peón, 2015). Los mencionados sistemas, aplicados al caso de estudio, se identifican plenamente, ver figura 3. A través del MSV se identifican dilemas centrales como la participación y prevención del delito con vinculación ciudadana para mejorar su percepción en el sistema programa por cuadrantes y de manera interna en la organización policial. Para este artículo nos centraremos en la relación directa e indirecta que tiene este sistema con la comunidad. A continuación, se desarrolla la metodología de autotransformación: identidad, definición de niveles de organización recursiva, estrategia y alineación estructural y diagnóstico MSV.

Identidad

Para definir la identidad del sistema Programa por Cuadrantes de la CDMX se requiere establecer las partes y sus relaciones. Para ello se utiliza el método Tascoi: *transformación, actores, suministradores, clientes, organizadores e intervinientes* (Espejo & Reyes, 2016). La transformación hace referencia a las actividades necesarias para lograr los objetivos esperados: los actores son quienes realizan tales actividades, los suministradores son los que ofrecen los insumos, los clientes son los beneficiarios de las actividades y los organizadores son los gerentes (los líderes del proceso), mientras que los intervinientes son grupos que influyen en el sistema de una u otra manera.

A continuación, se delimita sistemáticamente la identidad de la Policía de Ciudad de México, tomando como misión en uso que la institución es un sistema que provee un servicio de seguridad ciudadana con el propósito de proteger a la sociedad.

Transformación: En este paso se requirió conocer el Programa por Cuadrantes e identificar las funciones primarias del sistema. Se consultó información en la Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México y se apoyó con la realización de entrevistas personales a miembros de la policía, quienes permitieron identificar las actividades primarias del Programa por Cuadrantes, logrando aclarar y asegurar su despliegue correcto. De acuerdo con la Secretaría de Seguridad Pública de Ciudad de México (2017), el Programa de Operación Policial por Cuadrantes busca una interacción de la policía con la sociedad: “policía social”. Esta se encuentra vinculada con las necesidades de las personas de la CDMX, destacando el combate y prevención de los hechos delictivos. Dicha policía se enfoca en atender las características y las necesidades de la sociedad y tiene entre sus objetivos: acotar espacios para evaluar desempeño individual, hacer un acercamiento efectivo a la población (visitas domiciliarias), mejorar la percepción ciudadana (conocimiento de programas) y disminuir los tiempos de respuesta ante las emergencias. Todo esto con el fin de establecer redes de confianza con más participación comunitaria, para lograr la reducción de los delitos de alto impacto social que afectan la población de la Ciudad de México. Lo anterior es lo que se conoce como actividades primarias.

Actores: Son todos los policías del programa por cuadrantes encargados de llevar a cabo las actividades específicas del sistema.

Suministradores: Son los ciudadanos que con su participación comunitaria proporcionan la información; el Gobierno de la ciudad de México y su Secretaría de Seguridad Ciudadana, que proporcionan todos los recursos para la operación policial; y la universidad de la policía que provee entrenamiento, formando especialistas y profesionales en materia de seguridad ciudadana.

Clientes: Es la población absoluta de CDMX, que son los favorecidos directamente por la labor de seguridad ciudadana que adelanta la policía.

Organizador: El subsecretario de Operación Policial.

Intervinientes: Jefe de gobierno y secretario de seguridad ciudadana, quienes regulan los procedimientos de la Policía de CDMX.

Niveles de organización recursiva

Existen diferentes niveles para modelar la interacción policía-comunidad y así aclarar los límites que tiene cada subnivel. Esta representación es utilizada para el Programa por Cuadrantes de la CDMX donde se encuentran seis niveles (figura 2) en los que utilizaremos un mapeo recursivo para comprender mejor los desafíos de la complejidad implícita en todos los puntos de diagnóstico.

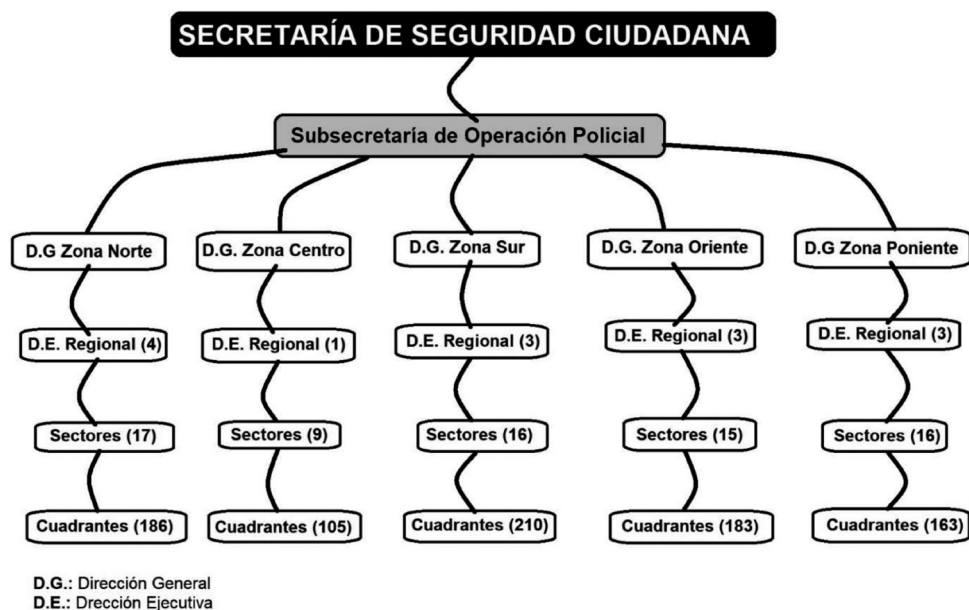


Figura 2. Explicación gráfica de los niveles de recursión del Plan de Cuadrantes de CDMX.
Fuente: Elaboración propia

Nivel 0. Secretaría de Seguridad Ciudadana: Es la encargada de preservar y proteger el orden público, la integridad personal y los bienes de toda la población de la Ciudad de México, ejerciendo actividades de participación ciudadana, profesionalizando las instituciones policiales, aplicando la tecnología en apoyo del servicio de la seguridad pública y ayudando a prevenir la comisión de delitos, en coordinación con los niveles de gobierno (Secretaría de Seguridad Ciudadana [SSC], s. f.).

Nivel 1. Subsecretaría de Operación Policial: Controla el mando operativo de la policía preventiva, da las órdenes generales de operación y supervisa el funcionamiento de unidades y servicios de la policía preventiva.

Nivel 2. Direcciones Generales de Zona: Elabora los planes y programas en materia de seguridad pública con el fin de mitigar delitos, origina los operativos de seguridad y vigilancia en zonas de mayor inseguridad y apoya la vinculación policía-comunidad. Esta se subdivide en cinco zonas (norte, oriente, sur, poniente y centro).

Nivel 3. Direcciones Ejecutivas Regionales: Evalúan los planes y programas operativos, califican los servicios de seguridad y orden, y se encargan de mantener contacto con las autoridades delegacionales en materia de prevención.

Nivel 4. Sectores: Realizan estrategias y técnicas de operación policial basada en la incidencia delictiva, se encargan de la distribución del personal dependiendo de su área geográfica, corrobora y coordina toda detención y presentación de personas ante el Ministerio Público o Jueces Cívicos, con base a la orografía, densidad de población,

Nivel 5. Jefes de cuadrante: Son las personas encargadas del cuadrante, que tienen contacto directo con la comunidad, conocen la incidencia delictiva diariamente y establecen acciones para combatirla. Identifican zonas de riesgo para establecer acciones de prevención y combate del delito.

Teniendo en cuenta que las actividades primarias del programa por cuadrantes que se están analizando son tres: visitas domiciliarias (A), conocimiento de programas de seguridad (B) y disminución del tiempo de respuesta (C); la estrategia estructural busca explorar la ejecución y cumplimiento de estas actividades por parte del nivel cinco de recursión (jefes de cuadrante). Con base en la información anterior, se decidió realizar una encuesta a la comunidad con la premisa de obtener datos que permitan la evaluación y acatamiento de las actividades primarias que conllevan el cumplimiento misional de la policía de proximidad, que es la participación y prevención del delito con vinculación ciudadana. Para cumplir con esto, se utilizó el MSV como metalenguaje (figura 3) para diagramar la Policía de CDMX.



De acuerdo con el diagrama del MSV se hacen las descripciones necesarias de la figura 3 acerca de los sistemas:

- El Sistema 1 (S1) corresponde a operaciones. Tiene los siguientes roles y mecanismos dentro del programa cuadrantes: zonas, regiones, sectores y cuadrantes. Además contiene las tres actividades primarias del programa por cuadrantes ya mencionadas (A, B y C).
- El Sistema 2 (S2) corresponde a la Coordinación, la dirección de seguimiento operativo. Se encarga de articular los operadores primarios de acuerdo con las operaciones descritas.
- El Sistema 3 (S3) corresponde a control, en cabeza del subsecretario de operación policial. Sistema 3*, auditoría por la subdirección de control y seguimiento operativo.
- El Sistema 4 (S4) de planeación. Está directamente relacionado con el futuro del programa, representado por la Subsecretaría de Desarrollo Institucional y la Subsecretaría de Información e Inteligencia Policial.
- El Sistema 5 (S5) de políticas. Está representado por el rol de secretario de seguridad ciudadana.

Para tener registros de cumplimiento misional del Programa de Cuadrantes se diseñó y aplicó un cuestionario de diagnóstico (Anexo A), en el cual se usó el muestreo aleatorio estratificado para el cubrimiento de todas las alcaldías de interés de forma que estuvieran representadas adecuadamente en la muestra. En este caso tenemos un universo finito y se utilizaron las fórmulas de Spiegel y Stephens (2009).

$$n = \frac{Z^2 \sigma^2 N}{e^2 (N - 1) + Z^2 \sigma^2}$$

Donde:

n : es el tamaño de la muestra poblacional a obtener.

Z : es el valor obtenido mediante niveles de confianza, su valor es constante (siendo 2,58 para un 99 % de confianza y 1,96 para un 95 % de confianza).

σ : desviación estándar de la población. Es un valor constante de 0,5.

N : es el tamaño de la población total.

e : representa el límite aceptable del error muestral (siendo 0,01 para un error muestral de 1 % y 0,09 para un error muestral del 9 %).

Tomando valores de $N= 6488199$, $Z=2,064$ (96 % de confianza), $e=4\%$, $\sigma=0,5$.

$$ni = n * \frac{Ni}{N}$$

Donde:

Ni: es el tamaño de la población por alcaldía.

ni: es tamaño de la muestra poblacional por alcaldía a obtener.

Por tanto, el tamaño de muestra estadísticamente es de 666 datos (encuestas) y los datos de la muestra poblacional por alcaldías se pueden ver en la tabla 1.

Tabla 1. Población y muestra seleccionada por alcaldías de la CDMX

Alcaldías	<i>Ni</i>	<i>ni</i>	<i>ni</i> (aprox.)
Álvaro Obregón	544596,00	55,9016356	56
Azcapotzalco	301129,00	30,9102594	31
Benito Juárez	343730,00	35,2831626	35
Coyoacán	468970,00	48,1387855	48
Cuajimalpa de Morelos	138426,00	14,2091382	14
Cuauhtémoc	414333,00	42,5304122	43
Gustavo A. Madero	846092,00	86,8495667	87
Iztacalco	288546,00	29,6186409	30
Iztapalapa	1269838,00	130,346204	130
La Magdalena Contreras	169896,00	17,4394676	17
Miguel Hidalgo	285228,00	29,2780551	29
Milpa Alta	88037,00	9,03681314	9
Tláhuac	245238,00	25,1731656	25
Tlalpan	482846,00	49,5631278	50
Venustiano Carranza	317675,00	32,6086715	33
Xochimilco	283619,00	29,1128947	29

Fuente: Elaboración propia con datos del Inegi, Encuesta Intercensal 2015

Las encuestas fueron aplicadas en las calles de las diferentes colonias de las alcaldías, contando con participación de personas que se encontraban en establecimiento público, casa o edificios, que accedieron a responder dicho cuestionario. Una vez obtenida la información a través de la encuesta, se analizó y fue correlacionada como insumo para el diagnóstico en mapeo MSV, para hallar brechas en cumplimiento de actividades primarias.

Resultados

A continuación, se presentan los resultados más relevantes de la encuesta que se aplicó a un total de 666 personas en las diferentes alcaldías (anteriormente llamadas *delegaciones*) de la CDMX de las cuales el 51 % eran del género masculino y el 49 % del femenino teniendo una participación casi paritaria entre hombres y mujeres (Anexo B, figura 5). El 49 % de las personas encuestadas se encontraba en el rango de edad de 29 a 39 años y el 30 % se encontraban entre los 20 y los 28 años. El resto, con 40 o más años sumó el 21 % (Anexo B, figura 6). El nivel educativo máximo que habían alcanzado los encuestados se dividió de la siguiente manera: el 1 % reportó no haber realizado ningún estudio, el 3 % solo había hecho la primaria, el 14 % la secundaria, el 44 % tenía preparatoria, el 14 % tenía educación técnica, el 17 % había alcanzado la licenciatura y tan solo el 7 % había hecho maestría o doctorado (Anexo B, figura 7).

Frente a la pregunta ¿cuánto tiempo tiene usted habitando la alcaldía?, los resultados mostraron lo siguiente: el 60 % de los encuestados vive hace más de 15 años en su respectiva alcaldías, el 11 % lleva viviendo de 11 a 15 años allí, otro 11 % de 6 a 10 años, el 10 % de 2 a 5 años, el 5 % de 6 a 23 meses, el 2 % menos de 6 meses y el 1 % no sabe o no responde (Anexo B, figura 8). Esto nos da una certeza de la percepción y de las vivencias de cada persona con respecto a la seguridad de su alcaldía por el tiempo habitado en esta. Se evidencia que el 82 % de la población vive como mínimo hace 6 años en su alcaldía, el 10 % de 2 a 5 años y solo el 8 % menos de 2 años. Esto nos proporciona respuestas más certeras acerca del conocimiento a lo largo de un tiempo medio de lo que sucede en su entorno.

La parte B de la encuesta se enfocó en la percepción de seguridad pública en el 2017. Vale señalar que el concepto de seguridad se definió como ausencia de riesgo, daños y peligros. Se les preguntó a los encuestados cómo percibían la seguridad del año 2017 en comparación con 2016, y se obtuvieron los siguientes resultados: el 43 % de las personas encuestadas percibe que la CDMX es más insegura actualmente y el 29 % mucho más insegura, solo el 22 % un poco más segura, el 2 % mucho más segura y el 4 % no sabe no responde (Anexo B, figura 9). Lo anterior muestra que el 72 % percibe a la ciudad más insegura, una cifra bastante alta que, de entrada, deja ver que, por lo menos a nivel de percepción, el Programa de Cuadrantes no está teniendo el éxito esperado. La misma pregunta se formuló, pero enfocándose no en toda la CDMX, sino específicamente en la alcaldía donde habitan los encuestados.

Los resultados van en la misma dirección que la pregunta a nivel de toda la ciudad: las respuestas de “mucho más insegura” y “más insegura” suman el 65 % de los encuestados. Tan solo el 30 % afirma que su delegación sea “un poco más segura” y “mucho más segura”, mientras que el restante eligió la opción “no sabe, no responde” (5 %) (Anexo B, figura 10). Estos datos concuerdan con los obtenidos por el Inegi (2017) donde reportan que la percepción de inseguridad en la entidad federativa es del 74,3 % y en la alcaldía es

del 66,3%. Esta percepción de inseguridad es el reflejo del estado actual de la seguridad pública, ya que el Observatorio Ciudadano de la Ciudad de México (OCMX, 2017) reporta que en el año 2017 hubo incremento en las tasas de incidencia en 6 de los 10 delitos de alto impacto. Adicionalmente, a los encuestados se les pidió que ordenaran de mayor a menor importancia los delitos más frecuentes en su alcaldía, para así identificar cuáles eran los de mayor impacto social. El robo a personas, el robo a casas y el robo a negocios fueron los que la gran mayoría percibió como los más alarmantes (Anexo B, tablas 3 y 4).

Las respuestas de los encuestados están en concordancia con la información de Inegi (2017): en el 2016 hubo 31,1 millones de delitos donde el 25,9% fue el robo o asalto en la calle o en transporte público, la mayor tasa de delitos. Por su parte, el 11,3% de los delitos corresponde a robo de vehículo y el 6,6% a robo en casa o habitación. Esta situación de percepción de inseguridad ha llevado a que el 78% de los encuestados manifestara cambios en los hábitos de las personas (Anexo B, figura 11 y tabla 5), pues están tomando sus propias medidas de seguridad para no ser víctimas de algún delito en la CDMX (cambiar rutas de transporte o caminos, no caminar por lugares solitarios, no portar objetos de valor y salir en horas concurridas, entre otros).

Por su parte el Inegi (2017) ha señalado que los ciudadanos también han optado por impedir que los hijos menores salgan solos, han dejado de usar joyas, no salen de noche, no llevan dinero en efectivo. Este no es un detalle menor, pues demuestra que hay poca confianza en la acción policial. Otro de los aspectos encontrados es que las personas también han cambiado los medios de enterarse sobre casos de delincuencia al hacer uso de tecnología actual como son las redes sociales y la web, ya que el 23% de los encuestados usan aplicaciones como Facebook, Twitter y WhatsApp para recibir información acerca de la seguridad pública; el 38% de las personas encuestadas lo hacen por medio de los vecinos y conocidos, el 16% por medio de televisión, el 12% por medio de radio y el 11% por medio de periódico (Anexo B, figura 12). Esto refleja que el “voz a voz” sigue siendo más fuerte junto con los medios de información comunes (radio, televisión y periódicos) en una época tecnológica.

La parte C de la encuesta, por su parte, tenía como objetivo saber si la población tenía conocimiento del programa por cuadrantes. Tal como se esperaba con base en la parte B, el resultado fue que el 86% de la población no tiene conocimiento de algún programa de seguridad pública (Anexo B, figura 13 y tabla 6). Esto explica también que las personas estén buscando protegerse por su propia cuenta, como ya se mostró con el asunto de los cambios de hábitos. Además, vale agregar que el 63% no conocen de la existencia de herramientas tecnológicas como, por ejemplo, Mi Policía (Anexo B, figura 14 y tabla 7). Sumado a lo anterior, vale indicar que apenas una cuarta parte, el 24% de la comunidad, conoce al policía encargado, mientras el 76% no lo conoce (Anexo B, figura 15). Esto evidencia que hay una mala comunicación entre la policía y la comunidad, lo que está impidiendo realizar un trabajo conjunto. Además, solo el 7% de la población encuestada ha sido contactada por la policía para recabar datos (Anexo B, figura 16) y solo un 15%

de la población tiene conocimiento de acciones realizadas por la policía para mejorar la seguridad (Anexo B, figura 17 y tabla 8).

Por último, la parte D de la encuesta está directamente enfocada a la actuación de las autoridades con la comunidad. De allí se obtuvo que para un 33 % de las personas encuestadas la relación con la policía ha sido regular, para un 25 % mala, el 16 % nula y el 15 % no sabe no responde y tan solo un 11 % ha indicado que es buena (Anexo B, figura 18). Lo que evidencia que el 74 % de la población tiene una inadecuada relación con la policía (mala, regular y nula). Entonces, además de que poco se conoce de las medidas tomadas por las autoridades policiales, la comunidad no se relaciona bien con estos, lo que representa un obstáculo mayor para lograr acciones conjuntas de mejoría. Un resultado similar se presenta frente a la evaluación de la función de la policía en la alcaldía, el 27 % de las personas encuestadas piensa que la función de la policía es mala, el 22 % que es regular, el 22 % piensa que es nula, el 2 % no sabe no responde y solamente el 27 % señala que es buena por lo que no tiene legitimidad en la mayoría de los encuestados (Anexo B, figura 19).

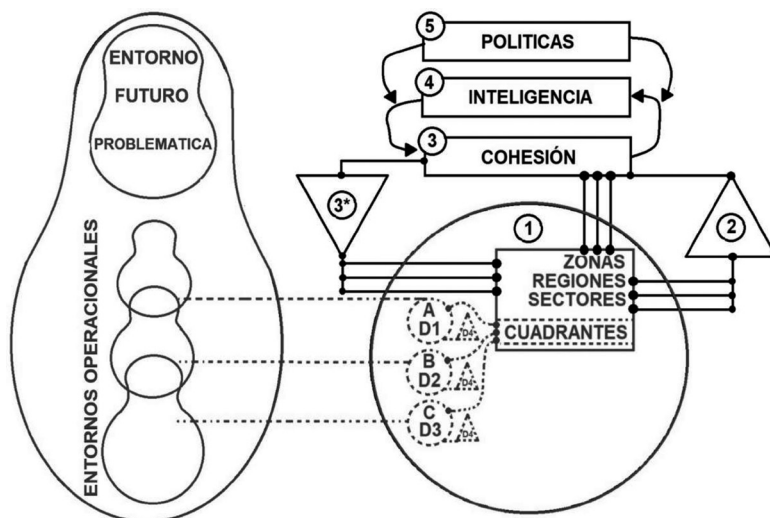
Basados en cifras de Inegi (2017) esto queda más claro, pues se señala que esta población solo tiene un 50 % de confianza en la autoridad policial y adicionalmente la ven como la segunda autoridad más corrupta del país. A lo anterior se le suman los tiempos de respuesta de la policía según los encuestados. Del 70 % de las personas que ha solicitado ayuda a la policía por alguna emergencia (Anexo B, figura 20 y tabla 9), en cuanto al tiempo de respuesta para llegar al lugar los resultados son los siguientes: solo el 5 % dice que llegó entre 1 y 3 minutos, un 10 % de 4 a 6 minutos, el 29 % de los casos fue de 7 a 9 minutos, un 24 % de 10 a 12 minutos, un 23 % de 13 minutos en adelante y el 9 % que dice que nunca llegó (Anexo B, figura 21). Esto muestra que en el 76 % de los casos el tiempo de respuesta de la policía no fue oportuno, ya que se gastó más de 6 minutos y solo en el 15 % de los casos fue oportuna con menos de 6 minutos.

La Secretaría de Seguridad Pública (2017) ha trabajado en el mejoramiento de los tiempos de respuesta ante las emergencias, teniendo dentro de sus objetivos pasar de 7 a 3 minutos 55 segundos el tiempo de respuesta. Por ahora, con base en la información recolectada, la meta se encuentra lejos de alcanzarse. Esta investigación permitió cumplir lo que recomiendan Cuéllar-Padilla & Calle-Collado (2011) y Tavella y Hjortsø (2012), que es la importancia y necesidad de obtener evidencia para los enfoques comunitarios participativos e interactivos, en función de abordar problemáticas complejas de una comunidad. En este caso, se obtuvo evidencia real de la percepción de la comunidad sobre el conocimiento del Programa por Cuadrante y de la seguridad pública, lo cual nos permitió identificar las diferentes brechas respecto al sistema Programa por Cuadrantes desde la perspectiva de la comunidad, ya que dicho programa se fundamenta como un proceso colaborativo (policía-comunidad) para la prevención de delitos que afecten la seguridad pública.

Diagnóstico MSV

En esta parte se hace uso del MSV para observar y comprender de una forma sistémica el cumplimiento de procesos primarios del sistema Programa de Cuadrantes de la policía CDMX, ayudándonos a entender los límites actuales de las interacciones de la red (Espejo & Reyes, 2016). Su valor radica en proporcionar un lenguaje común para ayudar a los operadores del programa, a aclarar las estrategias utilizadas para manejar la complejidad de sus tareas. En consecuencia, la figura 4 presenta el arquetipo de actividades primarias débiles, los resultados de cumplimiento por parte de los operadores del modelo en su nivel de recursión cinco.

Este arquetipo resulta cuando las actividades primarias contenidas en el sistema no se cumplen para conformar alineamiento y autonomía, sino que por el contrario generan dependencia de una relación jerárquica. La tabla 2 resume la valoración de esta investigación, al terminar el proceso de diagnóstico sobre el cumplimiento de objetivos planteados en el Programa por Cuadrantes en CDMX.



1. El propósito del programa por cuadrantes, cada círculo entrecortado representa una actividad primaria no alcanzada. El cuadro representa cadena de valor donde cada una de ellas debe ser potencialmente un sistema viable.
2. Sistema anti-oscilatorio, que busca facilitar la interacción para trabajar armónicamente, interlineado no cumple función en sistema.
3. Autorregulación y sinergias.
- 3*. Canales alternativos para recoger información.
4. Relación del sistema con el entorno. Busca viabilidad y sostenibilidad.
5. Consolidar identidad, valores y propósitos del sistema.

Figura 4. Arquetipo de actividades primarias débiles, Programa por Cuadrantes CDMX.

Fuente: Elaboración propia

En la tabla 2 se observa que falta enfocarse en lo prioritario para cumplir el propósito de fortalecer las labores de vigilancia y participación en las calles para disminuir los índices delictivos.

Tabla 2. Valoración de autogobernanza, actividades primarias del Programa por Cuadrante CDMX

Diagnóstico	Descripción	Evidencia	Pobre	Bueno	Excelente
D1	Visitas domiciliarias	Anexo B, figura 15: 76 % no conoce al policía Anexo B, figura 16: 93 % policía no toma contacto	☒		
D2	Conocimiento de programas	Anexo B, figura 13: 86 % no conoce el programa de seguridad	☒		
D3	Disminución tiempos de respuesta	Anexo B, figura 21: la meta planteada por SSPCDMX es 1 a 3 minutos	☒		

Fuente: Elaboración propia

Conclusiones

El diagnóstico realizado demuestra que las actividades primarias de la policía preventiva en el programa de cuadrantes no están siendo percibidas de manera positiva por parte de la población de la CDMX, debido a que solo el 24 % de los encuestados conoce al policía del cuadrante y solo el 7 % de los encuestados ha sido contactado por la policía para recabar datos. Esto evidencia que hay una mala comunicación entre la policía y la comunidad, lo que está impidiendo realizar el proceso colaborativo (policía-comunidad) para la prevención de delitos que afecten la seguridad pública. Los posibles causales se deben a problemas con la falta de espacios colectivos para la comunicación directa con la comunidad y a falencias en la pedagogía para que la comunidad conozca y participe en los planes implementados por parte de las autoridades, por tanto, se requiere diseñar mecanismos de comunicación nuevos y claros para la participación social, como piezas claves en el cumplimiento de la actividad principal que involucra la comunidad.

La metodología de autotransformación y MSV permitió identificar brechas recurrentes en el cumplimiento de objetivos por parte de los policías operadores en toda la ciudad. Esto permite organizar mejor procesos y estrategias para integrar la sociedad y aumentar la comunicación entre los diferentes actores involucrados en el sistema para ser efectivos y mejorar la seguridad.

Acerca del uso de metodologías sistémicas para apoyar el desarrollo comunitario, este artículo proporciona un ejemplo de intervención sistémica apoyado con diferentes

metodologías para abordar una situación-problema con el fin de promover cambios para mejorar la policía en sus estructuras de gobernanza.

Esta investigación ha introducido un enfoque sistémico al contexto de la seguridad, con base en el modelo de sistema viable y la metodología de autotransformación como tema de gestión de la complejidad y sostenibilidad para cimentar la autoorganización por parte de la comunidad y autogobernanza de la policía. No obstante, esto abre un camino para explorar a fondo la vinculación de la sociedad con los programas encaminados a una mejora en el ámbito de la seguridad. Este estudio de caso permite consolidar los puntos de vista de la comunidad frente a otros niveles de gobierno, con el fin de buscar estrategias para cumplir propósitos colectivamente acordados.

Agradecimientos

Los autores agradecen al Conacyt por el apoyo económico; a la SEPI ESIME, Instituto Politécnico Nacional (IPN) por su compromiso con este proyecto; a la doctora Ángela Espinosa por sus enseñanzas y comentarios sobre MSV y autotransformación; a la doctora Claudia Hernández Aguilar por su apoyo y asistencia en este camino hacia la investigación científica.

Declaración de divulgación

Los autores declaran que no existe ningún potencial conflicto de interés relacionado con el artículo. Este último forma parte de la investigación de tesis doctoral en Ingeniería de Sistemas adelantada por Carlos Augusto Paez Murillo en la SEPI-ESIME, Zacatenco, del Instituto Politécnico Nacional (IPN), Ciudad de México.

Financiamiento

Este artículo contó con el financiamiento del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), México.

Sobre los autores

Carlos Augusto Paez Murillo es maestro en Ingeniería de Sistemas, candidato a doctor en Ingeniería de Sistemas del Instituto Politécnico Nacional (México). Profesional en Ciencias Militares de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”, Colombia.
<https://orcid.org/0000-0002-5221-8437> - Contacto: cpaezm1501@alumno.ipn.mx

Ignacio Enrique Peón Escalante es doctor en Ciencias Administrativas del Instituto Politécnico Nacional (México). Maestro en Administración (especialidad en Desarrollo Organizacional) por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey

(México). Ingeniero civil de la Universidad Iberoamericana y la Universidad Nacional Autónoma de México.

<https://orcid.org/0000-0002-7618-2221> - Contacto: ignacio.peon@ipn.mx

Sandra Milena Baracaldo Sierra es estudiante de Maestría en Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, Universidad Autónoma de la Ciudad de México. Profesional en Derecho, especialista en Derecho Administrativo de la Universidad Santo Tomás de Aquino de Colombia.

<https://orcid.org/0000-0002-6411-8230> - Contacto: sandra.baracaldo@uacm.edu.mx

Referencias

- Abello, A., & Pearce, J. (2007). *De una policía centrada en el Estado a una centrada en la comunidad* [Documento de investigación n.º 9]. International Centre for Participation Studies, University of Bradford.
- Alvarado, A. (2010). Inseguridad pública, participación ciudadana y gobernanza: la Ciudad de México en la última década. *Estudios Sociológicos*, 28(84), 941-963.
- Alvarado, A. (2012). La organización y el comportamiento de la policía en el Distrito Federal. En S. Aguayo, & R. Benítez (Eds.), *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2012*. Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C. [CASEDE]. https://www.casede.org/PublicacionesCasede/Atlas2012/ARTURO_ALVARADO.pdf
- Arteaga, N. (2017). Seguridad y vigilancia de la Ciudad de México: un complicado trayecto. *Anuario Latinoamericano Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, 4, 119-135. <https://doi.org/10.17951/al.2017.4.119>
- Beer, S. (1983). The will of the people. *Journal of the Operational Research Society*, 34(8), 797-810. <https://doi.org/10.1057/jors.1983.173>
- Cuéllar-Padilla, M., & Calle-Collado, A. (2011). Can we find solutions with people? Participatory action research with small organic producers in Andalusia. *Journal of Rural Studies*, 27(4), 372-383. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2011.08.004>
- Davis, D. (2007). El factor Giuliani: delincuencia, la “cero tolerancia” en el trabajo policiaco y la transformación de la esfera pública en el centro de la Ciudad de México. *Estudios Sociológicos*, 25(75), 639-681. <https://www.redalyc.org/pdf/598/59825302.pdf>
- Espejo, R., & Reyes, A. (2016). *Sistemas organizacionales. El manejo de la complejidad con el modelo de sistema viable*. Universidad de los Andes; Universidad de Ibagué.
- Espinosa, Á., & Duque, C. (2017). Complexity management and multi-scale governance: a case study in an Amazonian indigenous association. *European Journal of Operational Research*, 268(3), 1006-1020. <https://doi.org/10.1016/j.ejor.2017.07.049>
- Espinosa, Á., & Walker, J. (2011). *A complexity approach to sustainability: Theory and application* (1st Ed.). World Scientific.
- Espinosa, Á., & Walker, J. (2017). *A complexity approach to sustainability: Theory and application* (2nd ed.). World Scientific. <https://doi.org/10.1142/p699>
- Espinosa, S. (2014). *Mi Policía K8*. http://www.infodf.org.mx/innovaciones/transparencia/2014/2014_02_SSPDF_CedulaProyecto.pdf
- Fennelly, L. E. (2004). *Effective physical security* (3rd ed.). Butterworth-Heinemann.
- Fundación Mexicana para la Salud (1997). *La violencia en la Ciudad de México. Análisis de la magnitud y su repercusión económica*. Fundación Mexicana Para la Salud.

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2015). *Encuesta intercensal 2015*. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/intercensal/2015/doc/eic_2015_presentacion.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2017). *Encuesta nacional de victimización y percepción sobre seguridad pública [Envipe]*. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2017/doc/envipe2017_presentacion_nacional.pdf
- Kinloch, P., Francis, H., Francis, M., & Taylor, M. (2009). Supporting crime detection and operational planning with soft systems methodology and viable systems model. *Systems Research and Behavioral Science*, 26(1), 3-14. <https://doi.org/10.1002/sres.943>
- Observatorio Ciudadano de la Ciudad de México. (2016). *Incidencia de los delitos de alto impacto en México, Reporte anual de incidencia delictiva 2016 Ciudad de México*. Observatorio de la Ciudad de México. http://ocmxseo.gurid.org.mx/wp-content/uploads/2017/03/ReporteAnual16_OCMX.compressed-2.pdf
- Observatorio Ciudadano de la Ciudad de México. (2017). *Incidencia de los delitos de alto impacto en México, Reporte anual sobre delitos de alto impacto en la CDMX 2017*. Observatorio de la Ciudad de México. <http://ocmxseguridad.org.mx/a2017/>
- Paez, C. A., Peón, I. E., & Ramírez, Y. (2018, octubre-diciembre). Contexto de la seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe: revisión de literatura (2007-2017). *Revista Científica General José María Córdova*, 16(24), 83-106. <http://dx.doi.org/10.21830/19006586.360>
- Pansters, W., & Castillo, H. (2007). Mexico City. En K. Koonings, & D. Kruijt (Eds.), *Fractured cities: Social exclusion, urban violence and contested spaces in Latin America*. Zed Books.
- Peón, I. (2015). *Transformación integral de organizaciones complejas*. Sociedad Cooperativa de Producción Taller Abierto.
- Pineda, M. (2003). El Centro Histórico, más vivo. *Certeza: Economía y Negocios*, 6(54), 17-32.
- Puche, J. C., Pérez, J. M., & Sánchez, P. (2005, septiembre). *Proyectos software desde una perspectiva cibernética* [Documento de trabajo]. IX Congreso de Ingeniería de Organización, Gijón. http://www.adingor.es/congresos/web/uploads/cio/cio2005/prod_gest_operaciones/128.pdf
- Ramos, J. M. (2005). Seguridad ciudadana y la seguridad nacional en México: hacia un marco conceptual. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 47(194), 33-52. <http://dx.doi.org/10.22201/fcps.2448492xe.2005.194.42484>
- Reynal, V. (1990). *Introducción a las humanidades* (3.ª ed.). Editorial Universidad de Puerto Rico.
- Salgado, J. (2009, diciembre). *Reforma policial en la ciudad de México: avances y regresión* [Conferencia]. Municipal Strategies of Crime Prevention de Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington D. C. https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/5-PONENCIA_--_SALGADO_--_MEXICO.pdf
- Secretaría de Seguridad Ciudadana. (s. f.). *Misión*. <https://www.ssc.cdmx.gob.mx/secretaria/acerca-de>
- Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México. (2016). *Informe de resultados del Plan de Acciones 2014-2016*. www.ssp.df.gob.mx
- Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México. (2017). *Gaceta oficial de la Ciudad de México*. <https://www.consejeria.cdmx.gob.mx/gaceta-oficial>
- Spiegel, M., & Stephens, L. (2009). *Estadística* (4.ª ed.). Mc Graw-Hill.
- Tavella, E., & Hjortso, C. N. (2012). Enhancing the design and management of a local organic food supply chain with soft systems methodology. *International Food and Agribusiness Management Review*, 15(2), 47-68. <https://ifama.org/resources/Documents/v15i2/Tavella-Hjortso.pdf>
- Ungar, M. (2009). Community policing and Latin America's citizen security crisis. *Comparative Politics*, 41(4), 409-429. <https://doi.org/10.5129/001041509X12911362972476>
- Zurita, B., & Ramírez, T. (1999). *Trends and empirical causes of violent crime in Mexico*. The World Bank/ Mexican Health Foundation.

Anexos

Anexo A. Cuestionario de diagnóstico

Cuestionario de diagnóstico sobre percepción de seguridad pública y conocimiento del Programa por Cuadrantes en la Ciudad de México

Este cuestionario se realiza con el fin de obtener información sobre percepción de seguridad pública y conocimiento del programa por cuadrantes implementado por la Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México. Le agradecemos su veracidad en las respuestas, los datos obtenidos son de investigación académica.

Instrucciones: Se aplicará solo a personas de 20 años y más, todas las preguntas tienen opciones de respuesta múltiple, marque con una X la respuesta correcta e indique en detalle cuando se requiera. El cuestionario consta de cuatro secciones:

A. Datos de identificación general: No se solicitarán datos personales sensibles.

B. Percepción sobre seguridad pública en los periodos 2016 y 2017: El término *seguridad* se interpreta como ausencia de riesgo, daños y peligros.

C. Conocimiento del programa de seguridad pública por cuadrantes: es un modelo de operación policial que consiste en acotar los espacios de responsabilidad de la Policía en la Ciudad de México.

D. Actuación de las autoridades: grado de compromiso de la Policía con la comunidad en relación al programa.

A. Datos de identificación general

1. Delegación donde vive o reside: _____
2. Género: a) Femenino b) Masculino
3. Edad en años cumplidos: _____
4. ¿Cuál es su nivel de estudios finalizado?
a) Ninguno b) Primaria c) Secundaria d) Preparatoria
e) Carrera técnica f) Licenciatura g) Maestría o doctorado
5. ¿Cuál es la colonia donde vive y entre que calles? _____
6. ¿Cuánto tiempo tiene usted habitando la delegación?
a) Menos de seis meses b) de 6 a 23 meses c) de 2 a 5 años
d) de 6 a 10 años e) de 11 a 15 años f) más de 15 años g) NS/NR

Continúa tabla...

B. Percepción de la población, sobre la seguridad pública en los periodos 2016 y 2017

7. En términos de seguridad pública, ¿cómo percibe usted la CDMX actualmente con respecto al periodo 2016?
- a) Mucho más segura b) Un poco más segura c) Más insegura
d) Mucho más insegura e) No sabe
8. En términos de seguridad pública, ¿cómo percibe usted la delegación donde vive actualmente con respecto al periodo 2016?
- a) Mucho más segura b) Un poco más segura c) Más insegura
d) Mucho más insegura e) No sabe
9. De los siguientes delitos de alto impacto social, ordene del 1 al 10 los que afectan la seguridad de su delegación (siendo 1 el de mayor importancia y 10 menor importancia).

	Robo de vehículo		Lesiones dolosas por disparo de arma de fuego
	Robo a personas		Homicidio doloso
	Robo a negocio		Robo casa habitación
	Robo de mercancía(transportista y repartido)		Violación
	Robo a pasajeros (metro, taxi y microbús)		Secuestro

10. En lo transcurrido del 2017, por temor a sufrir algún delito, ¿usted ha cambiado sus hábitos o tomado precauciones de seguridad? (Ejemplo: No caminar por lugares solitarios, No salir o tomar transporte público después de una hora de la noche, No portar objetos de valor, instalar seguridad en casa y/o negocio, etc.)
- a) Sí ¿Cuál(es)? _____
- b) No
11. En lo transcurrido del 2017, ¿cuál ha sido la forma de enterarse sobre la seguridad pública y/o la delincuencia en su delegación?
- a) Familiares, vecinos, conocidos b) Facebook, Twitter, WhatsApp y otra
c) Radio d) Televisión e) Periódico
f) Otra ¿Cuál? _____

C. Conocimiento sobre programas de seguridad pública y/o ciudadana

12. ¿Conoce usted si existe algún programa de seguridad pública/ciudadana de prevención del delito y violencia en su delegación?
- Sí ¿Cuál? _____
- b) No

Continúa tabla...

C. Conocimiento sobre programas de seguridad pública y/o ciudadana

13. ¿Conoce usted si existe una herramienta tecnológica como mecanismo de vinculación policía/ciudadanía?
a) Sí ¿Cuál? _____
b) No
14. ¿Conoce usted al policía encargado de su calle, unidad y/o cuadrante?
a) Sí ¿Nombre del policía? _____
b) No
15. Durante lo transcurrido del año 2017, ¿la policía ha tomado contacto con usted para recabar datos importantes de la comisión de ilícitos, víctimas de un delito y la manera de cómo actúan y operan los delincuentes en su delegación?
a) Sí b) No
16. ¿Conoce usted alguna acción implementada por la policía en su delegación/colonia para mejorar la seguridad pública con participación ciudadana?
a) Sí ¿Cuál? _____
b) No

D. Actuación de las autoridades

17. En el último año, ¿cómo ha sido la relación con la policía?
a) Buena b) Regular c) Mala d) Nula e) NS/NR
18. En su opinión, ¿cómo clasifica la función de la policía en su delegación?
a) Buena b) Regular c) Mala d) Nula e) NS/NR
19. ¿Usted ha solicitado ayuda a la policía por alguna emergencia (incidencia delictiva)?
a) Sí ¿Cuál? _____
b) No
20. ¿Cuál ha sido el tiempo de respuesta de la policía para llegar al lugar donde se solicitó la presencia?
a) De 1 a 3 minutos b) De 4 a 6 minutos c) De 7 a 9 minutos
d) De 10 a 12 minutos e) De 13 minutos en adelante f) No llegó

Anexo B. Análisis de los resultados de la encuesta diagnóstico

Parte A. Datos de identificación general

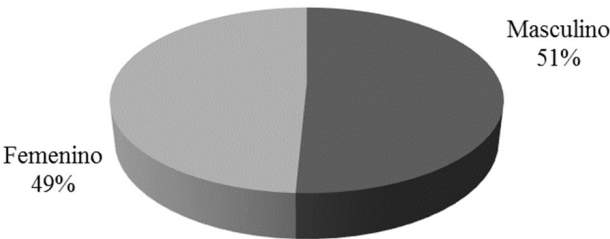


Figura 5. Género de la población encuestada.
Fuente: Elaboración propia

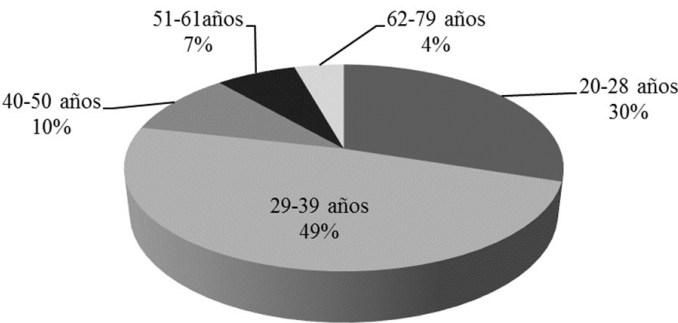


Figura 6. Edad en años cumplidos de los encuestados.
Fuente: Elaboración propia

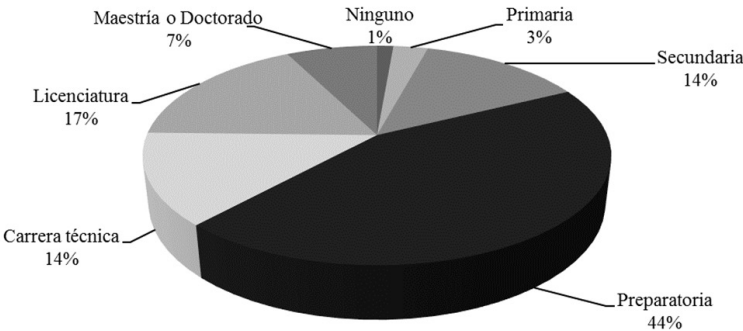


Figura 7. Nivel de estudios finalizado de los encuestados.
Fuente: Elaboración propia

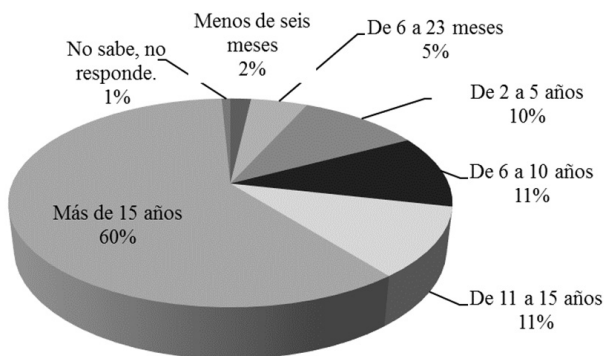


Figura 8. Tiempo que llevan habitando la delegación los encuestados.
Fuente: Elaboración propia

Parte B. Percepción de la población sobre la seguridad pública en los periodos 2016 y 2017



Figura 9. Percepción de seguridad pública en la CDMX actualmente con respecto al periodo 2016.
Fuente: Elaboración propia

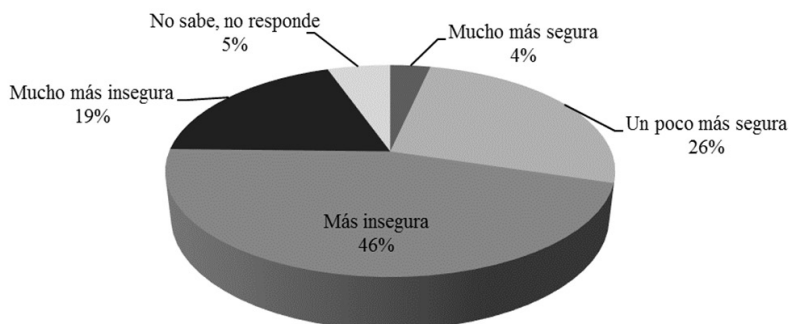


Figura 10. Percepción de seguridad pública en la delegación con respecto al 2016.
Fuente: Elaboración propia

Tabla 3. Orden del 1 al 10 de los delitos de alto impacto que afectan la seguridad de las alcaldías (siendo el 1 de mayor importancia y el 10 de menor importancia)

N.º	Delito
1	Robo a personas
2	Robo a casa o habitación
3	Robo a negocio
4	Robo de vehículos
5	Robo a pasajeros metro o taxi
6	Robo de mercancía
7	Lecciones dolosas por disparo de armas
8	Secuestro
9	Violación
10	Homicidio doloso

Fuente: Elaboración propia

Tabla 4. Orden de los delitos de alto impacto social que afectan la seguridad en cada delegación (siendo el 1 de mayor importancia y el 10 de menor importancia)

Delegación	Robo vehículo	Robo a personas	Robo a negocio	Robo de mercancía (transportista y repartidor)	Robo a pasajeros (metro, taxi y microbús)	Lesiones dolosas por disparo de arma de fuego	Homicidio doloso	Robo casa habitación	Violación	Secuestro
1 Álvaro Obregón	4	1	3	6	5	7	10	2	9	8
2 Azcapotzalco	4	1	3	6	5	7	8	2	9	10
3 Benito Juárez	4	1	3	6	5	7	8	2	9	10
4 Coyoacán	4	1	3	6	5	7	10	2	8	9
5 Cuajimalpa de Morelos	4	1	3	6	5	7	8	2	9	10
6 Cuauhtémoc	4	1	3	5	6	7	8	2	9	10

Continúa tabla...

Delegación	Robo vehículo	Robo a personas	Robo a negocio	Robo de mercancía (transportista y repartidor)	Robo a pasajeros (metro, taxi y microbús)	Lesiones dolosas por disparo de arma de fuego	Homicidio doloso	Robo casa habitación	Violación	Secuestro
7 Gustavo A. Madero	4	1	3	6	5	7	10	2	9	8
8 Iztacalco	4	1	3	6	5	7	8	2	9	10
9 Iztapalapa	4	1	3	6	5	7	10	2	9	8
10 La Magdalena Contreras	4	1	3	5	6	10	8	2	9	7
11 Miguel Hidalgo	5	1	10	4	3	7	6	2	8	9
12 Milpa Alta	4	1	2	3	5	7	8	6	9	10
13 Tláhuac	4	1	8	9	5	7	6	2	10	8
14 Tlalpan	4	1	2	6	5	7	10	3	9	8
15 Venustiano Carranza	3	1	5	6	4	7	8	2	9	10
16 Xochimilco	8	1	3	6	4	5	7	2	9	10

Fuente: Elaboración propia

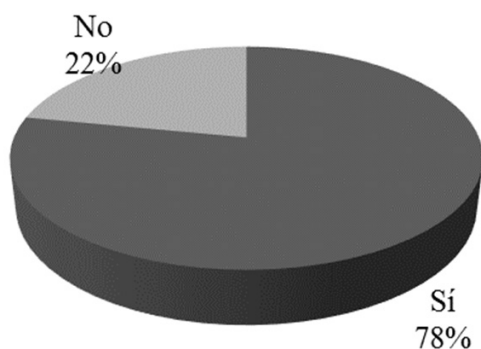


Figura 11. Porcentaje de encuestados que por temor a sufrir algún delito han cambiado sus hábitos o tomado precauciones de seguridad.

Fuente: Elaboración propia (2018)

Tabla 5. Los hábitos que han cambiado precauciones de seguridad que han tomado los encuestados por temor a sufrir algún delito

Frecuencia	Los hábitos que han cambiado o precauciones de seguridad
216	No salir tan noche
160	No portar objetos de valor
51	Cambiar rutas frecuentemente
44	Cambiar el hábito de viajar en transporte público
23	Mayor seguridad en mi hogar
17	Todas las anteriores mencionadas
6	Usar taxi en horario nocturno
3	No caminar por lugares solitarios

Fuente: Elaboración propia

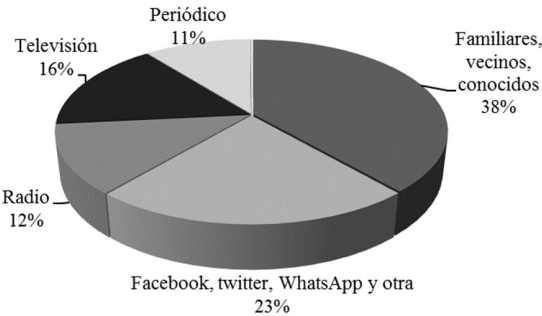


Figura 12. Forma en la que los encuestados se enteran sobre la seguridad pública o la delincuencia en su delegación en 2017.

Fuente: Elaboración propia (2018)

Parte C. Conocimiento sobre programas de seguridad pública o ciudadana

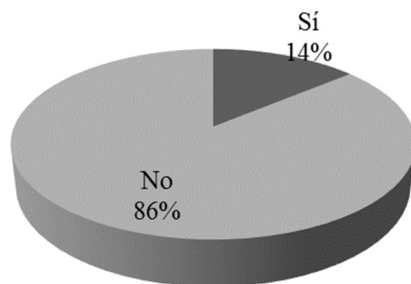


Figura 13. Conocimiento de la existencia de algún programa de seguridad pública/ciudadana de prevención del delito y violencia en su delegación.

Fuente: Elaboración propia

Tabla 6. Nombres de programas de seguridad pública/ciudadana de prevención del delito y violencia que conocen en su delegación

Frecuencia	Nombre del programa de seguridad pública/ciudadana
48	Alarma vecinal
11	Vecino vigilante
10	Mi policía K8
9	Cámaras de seguridad
8	Módulos de seguridad
3	Vigilancia del cuadrante
2	911
1	Hogar seguro
1	Retenes

Fuente: Elaboración propia

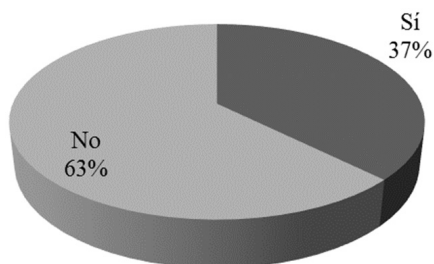


Figura 14. Conocimiento de la existencia de herramienta tecnológica como mecanismo de vinculación policía/ciudadana.

Fuente: Elaboración propia

Tabla 7. Nombres de herramientas tecnológicas usadas como mecanismo de vinculación policía/ciudadana que conocen los encuestados

Frecuencia	Nombre de herramienta tecnológica
118	Alarma vecinal
47	App 911
43	Cámaras de seguridad
13	App Mi policía K8
13	Llamada telefónica
4	WhatsApp
3	Llamada telefónica y redes sociales
3	Página de Facebook
2	Página de la Policía
1	Twitter
1	Colonia segura
1	Línea directa a módulo

Fuente: Elaboración propia

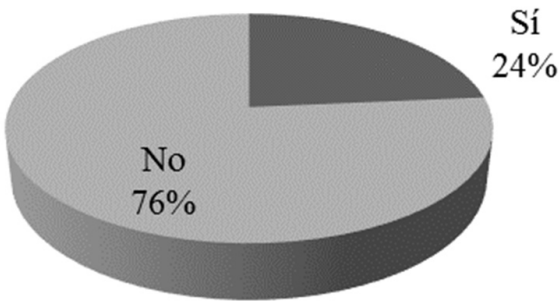


Figura 15. Conocimiento del policía encargado de su calle, unidad o cuadrante.
Fuente: Elaboración propia

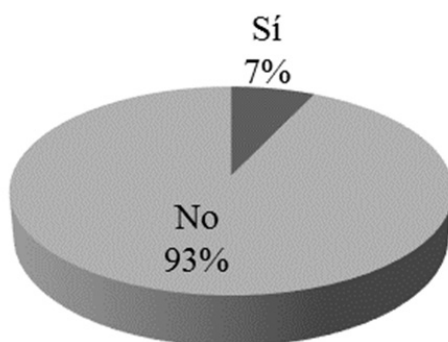


Figura 16. Acercamiento de la policía con la comunidad para recabar datos importantes de la comisión de ilícitos, víctimas de delito y la manera de cómo actúan los delincuentes en su delegación en el año 2017.

Fuente: Elaboración propia

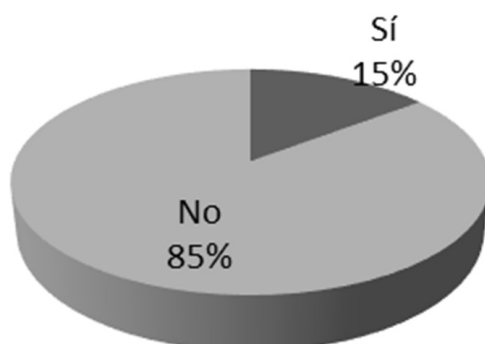


Figura 17. Conocimiento de alguna acción implementada por la policía en su delegación/colonia para mejorar la seguridad pública con participación ciudadana.

Fuente: Elaboración propia

Tabla 8. Acciones implementadas por la policía en su delegación/colonia para mejorar la seguridad pública con participación ciudadana

Frecuencia	Acciones implementadas por la policía
84	Patrulla
12	Alarmas
2	Realizan brigadas de seguridad para prevenir la delincuencia

Fuente: Elaboración propia (2018)

Parte D. Actuación de las autoridades

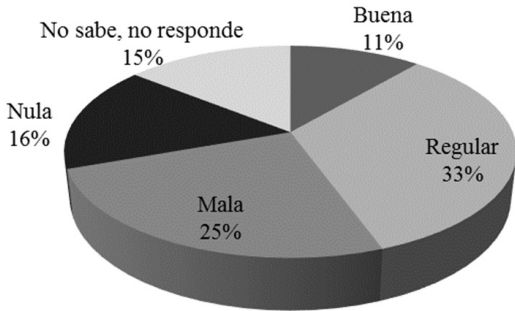


Figura 18. Estado de la relación policía/comunidad en el año 2017.
Fuente: Elaboración propia

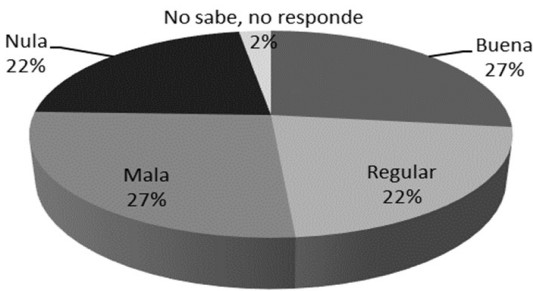


Figura 19. Porcentaje de evaluación de la función de la policía en su delegación.
Fuente: Elaboración propia (2018)

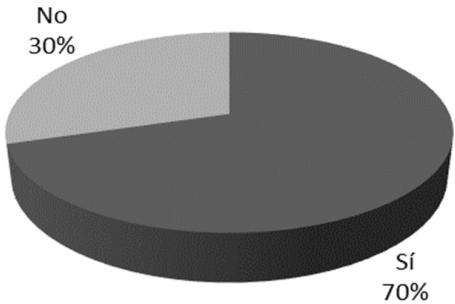


Figura 20. Porcentaje de personas que han solicitado ayuda a la policía por alguna emergencia (incidencia delictiva).
Fuente: Elaboración propia

Tabla 9. Motivos de solicitud de ayuda a la policía por alguna emergencia (incidencia delictiva)

Frecuencia	Motivo de solicitud de ayuda
407	Intento de robo
40	Robo
7	Amenaza extorsión
6	Borrachos en la madrugada
4	Ambulancia por accidente vehicular
2	Vecinos molestos
1	Fuga de gas
1	Escuchar disparos

Fuente: Elaboración propia (2018)

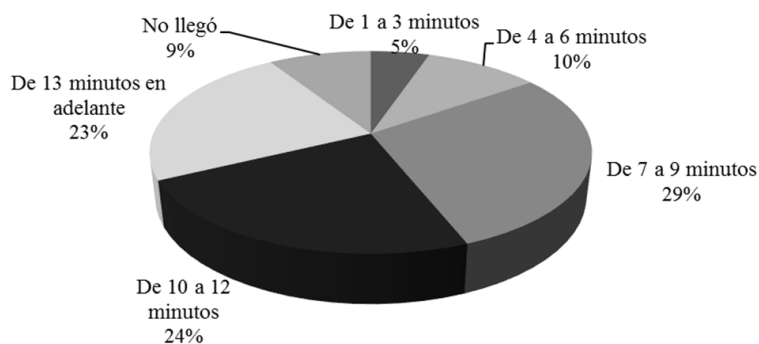


Figura 21. Tiempo de respuesta de la policía para llegar al lugar donde se solicitó la presencia.
Fuente: Elaboración propia

SEGURIDAD Y DEFENSA

Security and Defense

Esta página queda intencionalmente en blanco

Seguridad cooperativa como medida de prevención y respuesta de la Unión Europea

Cooperative security as a European Union prevention and response measure

Juan José Delgado Morán

Universidad Católica San Antonio de Murcia, Murcia, España

Jonnathan Jiménez Reina

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

Roger Jiménez Reina

Universidad Sergio Arboleda, Bogotá D.C., Colombia

RESUMEN. Europa ha vivido el periodo de paz más extenso de su historia desde la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, esta “tranquilidad” ha sido interrumpida por los ataques terroristas contemporáneos. Hoy se necesita una Unión Europea fuerte, capaz de delimitar y fortalecer su política exterior, seguridad y defensa común para considerarse un actor político. Se presentan dos líneas para un nuevo sistema de seguridad para la región: dos organizaciones que integran las democracias liberales con intereses comunes (OTAN y UE). Además, una organización con una vocación menos inclusiva generada a partir de la CSCE (actualmente OSCE), para servir de punto de encuentro y crear la confianza entre sus miembros. Con estos escenarios, se busca tratar los asuntos de seguridad, mantener la paz y evitar el uso de la fuerza.

PALABRAS CLAVE: CSCE; defensa; OSCE; OTAN; paz; políticas de seguridad; Unión Europea

ABSTRACT. Europe has experienced the most prolonged period of peace in its history since the Second World War. However, this “calmness” has been interrupted by contemporary terrorist attacks. Today, to be considered a political actor, the European Union needs to be strong, capable of defining and strengthening its collective foreign security and defense policy. Two lines are presented for a new regional security system. NATO and the EU, two organizations that integrate liberal democracies with common interests, and an organization with a less inclusive vocation, derived from the CSCE (currently OSCE) to be a meeting point and create trust among its members. With these scenarios, the aim is to deal with security issues, maintain peace, and avoid the use of force.

KEYWORDS: CSCE; defense; European Union; NATO; OSCE; peace; security policies

Sección: SEGURIDAD Y DEFENSA • Artículo de investigación científica y tecnológica

Recibido: 8 de septiembre de 2019 • Aceptado: 4 de diciembre de 2019

CONTACTO: Jonnathan Jiménez Reina ✉ jonnathan.jimenez@esdegue.edu.co

Introducción

Los atentados que han tenido lugar en Europa en la última década han logrado despertar una percepción de inseguridad y amenaza real a aquellos (ciudadanos y políticos) que no veían la seguridad como un tema clave en sus agendas, a pesar de ser este un punto garante de estabilidad y desarrollo (“Los principales atentados en Europa”, 2017). Y es que, cuando el terror llega a las puertas de un Estado, lo más importante es contar con un pilar básico que proteja y asegure el estado de bienestar de la población, pilar con el que la UE no cuenta. Por lo tanto, Europa se enfrenta al cuestionamiento de qué hacer, de reconsiderar el orden de seguridad en su periferia y los medios para alcanzar el fin deseado. Es un momento en el que la existencia de la Unión Europea se encuentra en entredicho, en la que los objetivos a seguir no están del todo claros. Sin embargo, hoy más que nunca los ciudadanos europeos necesitan una Europa fuerte.

En este sentido, el Informe de la Comisión Europea (2017a)¹ indica que la seguridad constituye una de las tres prioridades que más preocupan a los ciudadanos de la Unión y que más del 75 % de los europeos está a favor de crear una defensa común (Parlamento Europeo, 2017). En efecto, el presidente de la Comisión, Jean Claude Juncker, ha afirmado que “el derecho a sentirse seguro y protegido en su propia casa es el más básico y universal de todos” (Juncker, 2017, § 3).

Europa en la actualidad demanda unas políticas de seguridad y defensa variables y adecuadas. Se necesita personal con amplio conocimiento en múltiples campos y disciplinas para comprender el entramado internacional, aspectos necesarios a considerar entre los actores involucrados para poder elaborar políticas de seguridad y defensa acordes con las dinámicas de las amenazas. Para ello, es necesario “definir una estrategia coherente que identifique en función del análisis de riesgos los objetivos que se quieren alcanzar, la forma de hacerlo y los recursos necesarios para ello” (Ceseden, 2018, p. 5).

En este sentido, las organizaciones e instituciones europeas relacionadas con la seguridad y la defensa, se encuentran en pleno debate político. Todos los estados europeos han ido en los últimos años redefiniendo sus estrategias de seguridad y presentándolas en la forma de Libros Blancos de la Defensa (Soto, 2016) o de Estrategia de Seguridad Nacional (Gobierno de España, 2017), con miras “a defender sus propios planteamientos de seguridad” (Ceseden, 2018, p. 5). En este debate sobre la seguridad europea, se trata de decidir dónde situar el centro de gravedad: bien en el este o en el sur de Europa (Ceseden, 2018).

Esta discusión “es muy importante para el futuro de la defensa de Europa, y también para la seguridad de los Estados, ya que se trata de decidir dónde colocar las prioridades

1 La Comisión Europea es el órgano ejecutivo, políticamente independiente, de la UE. Es la única instancia responsable de elaborar propuestas de nueva legislación europea y de aplicar las decisiones del Parlamento Europeo y el Consejo de la UE (Comisión Europea, 2018).

estratégicas europeas y, consecuentemente, dónde ejercer el esfuerzo principal de la defensa de Europa y asignar recursos” (Ceseden, 2018, p. 5).

El final de la Guerra Fría da paso a la necesidad de reconfigurar la seguridad europea sobre la base del respeto a la voluntad de las naciones, el entendimiento y la estabilidad, y de una forma más difusa, sobre el respeto a la libertad individual y a la democracia liberal. La búsqueda de la instauración de estos principios en Europa ha seguido aparentemente dos caminos: a) la construcción institucional de un sistema o de una organización; y b) la construcción de la confianza a partir del diálogo y la colaboración sin contrapartidas integradoras. Los modelos OTAN y UE frente, o, mejor dicho, junto al modelo CSCE/OSCE.

Ambos modelos, como se observará a continuación, han tenido un crecimiento y evolución desigual y han sido percibidos de diferente manera por los protagonistas de la construcción de la seguridad europea.

El futuro de la seguridad y la defensa en la Unión Europea

Europa ha intentado lograr una defensa común desde hace décadas (incluso antes de la fundación de la Comunidad Económica Europea —CEE—). Sin embargo, ni la fracasada Comunidad Europea de Defensa (CED) ni la Unión Europea Occidental² (UEO) han permitido colmar esa aspiración. El futuro de la defensa europea es un asunto que se presenta confuso en el panorama internacional, todo dependerá, entre otros aspectos, de la evolución de dos factores fundamentales: a) la voluntad política de los países miembros de la UE y b) las capacidades de que dispongan (Ceseden, 2018).

Desde su fundación por el Tratado de Roma (Unión Europea, 2018), el proyecto europeo se había automarginado de los asuntos militares de seguridad y defensa. Todas esas materias habían sido delegadas a la OTAN en primera instancia y, de forma más tenue, a la UEO, que a partir de determinado momento habría pasado a considerarse como el “brazo armado” de la UE. En Europa, la voluntad política para desarrollar una estrategia de defensa común no es unánime y ni siquiera mayoritaria (Ceseden, 2018).

El problema es que los avances futuros en materia de defensa común estarán más en función de la voluntad política de los Estados que de las ambiguas disposiciones constitucionales (Ceseden, 2018). Hoy existe un consenso bastante generalizado en el seno de la UE de que la defensa de Europa debe seguir siendo competencia de la Alianza Atlántica. Sin embargo, como organización, la UE establece un ordenamiento en términos de seguridad y defensa, para no depender, obligatoriamente, de Estados extraeuropeos. Para la UE, es importante tener unos intereses bien definidos y su imperativo de cuidarlos.

2 La Europa Occidental está compuesta por diez países: Alemania, Austria, Bélgica, España, Francia, Liechtenstein, Luxemburgo, Mónaco, Países Bajos y Suiza.

Estrategia Global de Seguridad Europea

En la Estrategia Global de Seguridad Europea —EGSE— (Unión Europea, 2018), se establecen cinco prioridades que proporcionan una aproximación basada en los valores e intereses y no en la ideología. Este novedoso enfoque surge como resultado de los últimos ataques terroristas que han supuesto una nueva toma de conciencia de seguridad en Europa, así como la invocación, en noviembre 2015 por parte de Francia, de la cláusula de asistencia mutua (“Así es la cláusula de defensa colectiva invocada por Francia”, 2018), recogida en el artículo 42.7 del Tratado de la Unión Europea³, algo inédito hasta entonces.

“Ya no se trata de definir una *Europa segura en un mundo mejor*, como indicaba la anterior estrategia, sino la necesidad de crear una Europa más fuerte en unas circunstancias en las que *nuestra unión está amenazada* como recoge la nueva” (Ceseden, 2018, p. 18). Así, la seguridad de la UE se convierte en una tarea principal, que implica crear una capacidad de proyección y de protección, reforzando las estructuras de gestión de crisis de la UE y dotándolas de las capacidades civiles y militares apropiadas, incluyendo el reforzamiento racional y sinérgico de la industria de la defensa (Ceseden, 2018).

El documento cambia su visión respecto a la vecindad de la UE: no busca “promover un conjunto de países bien gobernados, como ocurría en 2003, sino reforzar la fortaleza de los Estados y de sus sociedades, sin tener que imponer un modelo europeo que se apoye en los actores locales” (Ceseden, 2018, p. 18). Este cambio de rumbo, con un enfoque hacia el exterior, guarda una estrecha relación con la crisis migratoria. Por ello, se está aplicando una nueva política migratoria en la UE, en la que se han cerrado acuerdos con cinco países africanos (Etiopía, Malí, Níger, Nigeria y Senegal) (Comisión Europea, 2016). También se ha acordado un plan de inversiones exteriores para estimular las economías de los países de origen y tránsito de los migrantes. Es importante resaltar, además, que este nuevo rumbo implica una modificación de acuerdos en los que se aseguran los intereses de la Unión Europea (Consejo Europeo de la Unión Europea, s. f.-a).

Por otra parte, en relación con los *instrumentos políticos de carácter operativo* orientados hacia la acción, el último capítulo *de la visión a la acción* significa un progreso sin precedentes sobre los documentos anteriores, ya que determina una hoja de ruta para la implementación de la estrategia (Ceseden, 2018). La Cumbre de Bratislava de 16 de septiembre de 2016, la primera constituida por 27 Estados (sin el Reino Unido), supuso un mayor avance en esta dirección (Consejo de Europa, 2016).

3 Art. 42.7. “Si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Ello se entiende sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros. Los compromisos y la cooperación en este ámbito seguirán ajustándose a los compromisos adquiridos en el marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, que seguirá siendo, para los Estados miembros que forman parte de esta, el fundamento de su defensa colectiva y el organismo de ejecución de esta” (Comisión Europea, 2017b; Diario Oficial de la Unión Europea, 2018).

A nivel político, la EGSE ha supuesto un consenso general, sobre la necesidad de garantizar el desarrollo de los pueblos, ya que los hechos demuestran que sin desarrollo no es posible garantizar la seguridad, porque la violencia se genera en demasiadas ocasiones precisamente por esa falta de desarrollo. Por ejemplo, la falta de gobiernos democráticos, de desarrollo sostenible, de educación, de trabajo, de recursos básicos, etc. Por lo tanto, es preciso que Europa incremente su nivel de seguridad implementando el cambio de conciencias, cediendo su soberanía a la UE e incrementando el presupuesto destinado a seguridad y defensa.

La Alta Representante llegó con una Estrategia para la que se había trabajado durante muchos meses en un momento de grave crisis institucional para Europa, debido a la separación del Reino Unido de la UE tras el Brexit. Su recibimiento no fue muy acalorado, pero las recomendaciones y el avance de las negociaciones, están situando a la EGSE como protagonista en cuanto a servir de punto de unión en una Europa frágil que parecía que se desquebrajaba. La EGSE muestra las pautas para llegar a una cierta autonomía estratégica y hacia una sólida Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). (Ceseden, 2018, pp. 19-20)

La EGSE ofrece mecanismos para la cooperación entre ambas organizaciones. Cada una en su ámbito de actuación, estableciendo las pautas para pasar de ser consumidores a ser proveedores de seguridad, lo que no deja de ser una ardua tarea. Pero Europa dispone de los medios, las capacidades y las voluntades suficientes para que, juntamente con la OTAN, pueda lograr una mayor autonomía estratégica y evitar duplicidades.

Medidas de la Unión Europea para mejorar la capacidad de prevención y respuesta ante acciones terroristas

La UE, apoyada en las diferentes agencias y organismos implicados en la seguridad, ha propuesto una serie de medidas para mejorar la capacidad de prevención y respuesta ante acciones terroristas, lo cual afecta diferentes sectores de la sociedad. En el apartado presupuestario, la Comisión Europea gestiona directamente parte del Fondo de Seguridad Interior (Internal Security Fund, ISF), que en 2017 había casi triplicado su presupuesto, definiendo como ámbitos prioritarios para ese año la lucha contra el terrorismo, la delincuencia organizada, la ciberdelincuencia, la cooperación operativa y el intercambio de información (Comisión Europea, 2017c).

En respuesta a los atentados del 2004 en España, en el año 2005 el Consejo adoptó la Estrategia de la UE de Lucha contra el Terrorismo, para una Europa más segura y para combatir el terrorismo a escala mundial. Tras una calma tensa, en los últimos tres años, sin acciones terroristas de calado en suelo europeo, la situación actual convierte la lucha contra el terrorismo en una prioridad para la UE, sus Estados miembros y sus socios. Esta estrategia descansa sobre cuatro pilares: prevención, protección, persecución y respuesta, para cuyo desarrollo es fundamental la cooperación con instituciones internacionales y terceros países. La prevención pretende atacar las causas que dan lugar a la radicalización

y la captación de elementos (Ardila & Pinedo, 2013). Para este fin, el Consejo redactó en 2008 una *Estrategia de la UE para luchar contra la radicalización y la captación de terroristas* que fue revisada en el año 2014 para abordar los nuevos fenómenos de los autorradicalizados y el uso de redes sociales con fines terroristas (Consejo Europeo, s. f.-b).

“La protección de los ciudadanos e infraestructuras, así como la reducción de la vulnerabilidad ante atentados” (Consejo Europeo, s. f.-b) constituye igualmente una prioridad de la UE. Esto incluye el refuerzo de la seguridad en las fronteras exteriores y la mejora de la seguridad en los transportes. En este aspecto, la UE adoptó en 2016 la directiva que regula “la utilización de los datos del Registro de Nombres de los Pasajeros, PNR”⁴ (Consejo Europeo, s. f.-b), que entró en vigor en el año 2018.

La UE persigue al terrorismo tratando de disminuir su capacidad de acción, para lo que ha centrado sus esfuerzos en el refuerzo de las capacidades nacionales, la mejora de la cooperación judicial y policial, la lucha contra la financiación y medios de comunicación y apoyo.

La respuesta pretende preparar, gestionar y reducir al máximo las consecuencias de una acción terrorista mediante la constitución de dispositivos de respuesta a crisis, revisión de los mecanismos de protección civil, confección de sistemas de evaluación de riesgos y una política común de asistencia a las víctimas del terrorismo.

Dado que el terrorismo actual es una amenaza transnacional que supera las fronteras de la UE, la estrategia de lucha pasa por una estrecha cooperación con socios internacionales, en especial con los Estados vecinos. Esta cooperación se traduce en diálogos de alto nivel, cláusulas y acuerdos de cooperación o asistencia y proyectos capacitación con países estratégicos⁵.

La cooperación con los Estados Unidos (EE. UU.) se ha intensificado notablemente en los últimos años a través de acuerdos en los “ámbitos de financiación del terrorismo, los transportes y las fronteras, la asistencia judicial mutua y la extradición. Las autoridades de los EE. UU. colaboran ahora de forma cada vez más estrecha con Europol y Eurojust” (Consejo Europeo, 2018, 5 bis A).

La UE igualmente coopera con otros organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y el Foro Mundial contra el Terrorismo, además de organizaciones regionales como el Consejo de Europa, la OSCE, la Organización de Cooperación Islámica y la Liga de los Estados Árabes.

La región no puede permitir que las organizaciones criminales y terroristas consoliden sus operaciones en territorio europeo, más aún teniendo en cuenta el fortalecimiento de las actividades ilegales a manera de geopolítica criminal (Jiménez & Acosta, 2018).

4 El PNR lo constituyen las informaciones personales que los pasajeros proporcionan a las compañías aéreas en el momento de la compra del billete.

5 Países de los Balcanes Occidentales, Sahel, Norte de África, Cuerno de África, América del Norte y Asia.

En este sentido, la Comisión de la UE comunicó un paquete de medidas operativas y prácticas de lucha contra el terrorismo con la finalidad de ayudar a los Estados miembros a hacer frente a las vulnerabilidades manifestadas a raíz de los ataques terroristas sufridos en suelo europeo. Estas medidas consisten en: a) Apoyar a los Estados miembros en la protección de los espacios públicos; b) Cerrar el espacio en el que pueden operar los terroristas, restringiendo aún más el acceso a los explosivos y sus precursores; c) Mejorar el acceso transfronterizo a la información financiera; d) Mejorar la preparación, la reacción y la coordinación a escala de la UE en caso de incidente con sustancias químicas, biológicas, radiológicas o nucleares (QBRN); e) Apoyar a las autoridades policiales y judiciales frente a la encriptación por parte de los delincuentes de equipos informáticos en las investigaciones penales y posibilitar la interoperabilidad de las bases policiales; f) Establecer pasos para contrarrestar la radicalización; y g) Reforzar la acción exterior de la UE en materia de lucha contra el terrorismo. (Presidencia del Gobierno, 2017)

La reiterada acción terrorista en espacios públicos contra objetivos blandos ha llevado a la UE a financiar, con más de 118 millones de euros para el año 2018, una serie de medidas que pretenden prevenir este tipo de acciones y reducir sus consecuencias.

Estas medidas consisten en la organización de foros y cursos policiales para compartir experiencias y buenas prácticas, seminarios con participación de partes interesadas del sector público o privado (alcaldes de ciudades importantes), en la elaboración de material de orientación y de normas de protección física de los edificios (estaciones, aeropuertos, etc.), de acontecimientos o lugares específicos (conciertos, acontecimientos deportivos, etc.), así como invertir fondos en la mejora de los métodos de detección (tecnologías y uso de caninos) y el diseño y la planificación de edificios y espacios públicos para hacerlos más seguros.

Por otro lado, la Comisión considera fundamental el control de los medios de transporte como un objetivo, así como también un medio para llevar a cabo ataques. Se encuentra en evaluación de las medidas de seguridad en el transporte por carretera, tren, avión y barco con la finalidad de prevenir estos ataques.

A pesar de que el reglamento sobre precursores de explosivos del año 2013 incluía nuevas restricciones a la adquisición de material químico susceptible de ser utilizado para la fabricación casera de explosivos, los últimos atentados terroristas han demostrado que es necesario evaluar si las medidas adoptadas en el citado reglamento son adecuadas para alcanzar sus objetivos. Por este motivo, la UE ha instado a los Estados miembros (EM) a que lleven a cabo una evaluación y propongan las medidas que consideren necesarias para su implementación en el Reglamento (Parlamento Europeo, 2013).

La mejora del acceso transfronterizo a la información financiera, gracias a fiabilidad y exactitud de los datos financieros, puede mejorar la identificación de los terroristas y de sus vínculos, diseñar el esquema de la logística de los sospechosos y dibujar el trazado de sus redes. Una visión general de la actividad financiera de los sospechosos puede aportar información crucial para prevenir acciones o reaccionar ante estas.

En este sentido la Comisión Europea estudia opciones de mejora en la cooperación entre las Unidades de Información Financiera (Financial Information Units, FIU), así como la posibilidad de facilitar el acceso a los datos financieros dentro de un EM mediante el establecimiento de registros de cuentas de bancos centrales o de sistemas de recuperación de datos accesibles a las FIU. Por otro lado, la Comisión prepara una iniciativa para ampliar el acceso de las fuerzas de seguridad a los registros de cuentas bancarias y a datos de transacciones financieras en otras jurisdicciones de la UE para las investigaciones antiterroristas.

Aunque la amenaza QBRN, contemplada por la UE en 2009 mediante un plan de acción químico, biológico, radiológico y nuclear se considera de probabilidad baja, la fuerza de su impacto sería muy elevada. Por este motivo el plan de acción se ha reformulado, aumentando las medidas de coordinación e intercambio de información dentro de este campo en constante evolución, y se ha desarrollado un plan formativo común para primeros intervinientes (FCS, protección civil y sanidad) en los incidentes con participación de distintas instituciones interesadas: Europol, OTAN, Frontex, etc.

El cifrado de los dispositivos informáticos supone un obstáculo a las investigaciones desarrolladas por las autoridades policiales y judiciales. Para superar estos obstáculos la Comisión Europea ha dotado a Europol de la IRU (Internet Referral Unit, Unidad de Referencia de Internet). Además, la Comisión ha dado un nuevo enfoque a la interoperabilidad con la finalidad de que los sistemas de información sean compatibles y puedan operar entre sí.

Los últimos atentados han puesto en evidencia la importancia de ejercer una acción preventiva sobre la radicalización de los residentes en territorio de la UE. Consciente de esta amenaza, en julio de 2017, la Comisión creó el Grupo de expertos de alto nivel sobre radicalización para mejorar la coordinación y la cooperación entre las partes interesadas como paso previo a la creación de un Centro de la UE para la prevención de la radicalización (Unión Europea, 2017). El esfuerzo para contrarrestar la radicalización en línea ha recaído en la IRU, a través del Foro de Internet de la UE con la asistencia de representantes de la industria de internet, a fin de evaluar avances y proponer futuras acciones.

Por último, el fenómeno de los FTF requiere el refuerzo de la acción exterior de la UE en la cooperación con terceros países. Destacan entre estos acuerdos la utilización del Registro de Nombres de Pasajeros (PNR) por su importancia para la consulta de datos y generación de inteligencia en la lucha contra el terrorismo y la delincuencia transnacional grave.

Integrados dentro del ECTC (European Counter Terrorism Centre, Centro Europeo de Contraterrorismo) se encuentran el Programa de Seguimiento de la Financiación del Terrorismo (TFTP, Terrorist Finance Tracking Programme) y el Equipo Conjunto de Enlace Antiterrorista de Europol (CT-JLT Counter Terrorism Joint Liaison Team) creado en 2016, con la participación de trece EM y tres terceros países⁶, con la finalidad de apo-

6 Datos del Escrito 6146/18, Council of the European Union.

yar operaciones, adaptándose a las necesidades de los EM, racionalizar el intercambio de información operativa, enlazar directamente a las autoridades de investigación en materia de contraterrorismo de los EM y explicar a las autoridades nacionales el apoyo disponible por parte del ECTC.

La creación de la IRU de Europol en julio de 2015 amplió las capacidades de apoyo de la agencia al espacio virtual. El cierre de páginas web y retiro de artículos por su contenido terrorista, con un porcentaje de éxito del 85 %, supone un nuevo campo de acción que hasta la fecha no se podía abarcar por la dificultad derivada de la internacionalización de los diferentes proveedores de servicios en red.

En 2017, Europol puso en funcionamiento el Sistema Unificado para dar Forma a la Investigación en Internet (SIRIUS, Shaping Internet Research Investigations Unified System) para apoyar a los EM en la investigación y análisis de las comunicaciones en internet. La capacidad aportada por este sistema queda patente en que, un año después de su entrada en funcionamiento, cerca de 500 integrantes de diferentes organismos policiales y judiciales de 30 países son miembros de SIRIUS y utilizan las bases de datos y las herramientas del sistema.

Europol integra desde 2016 el sistema FIU.net para mejorar el intercambio de datos entre las Unidades de Inteligencia Financiera (FIU- Financial Intelligence Unit) de los EM. De este modo, a través de FIU.net, las FIU nacionales pueden comunicar y cotejar sus datos “FIU to FIU” en tiempo real con los de los objetivos de alto valor de las bases de datos de Europol.

Continuando con las últimas medidas adoptadas por Europol, destaca la creación en 2017 de la Junta del Programa de Lucha contra el Terrorismo (CTPB, Counter-Terrorism Programme Board) para convocar una reunión de jefes de policía europeos. El CTPB aporta al ECTC un enfoque conjunto para aproximar escenarios futuros, reuniendo en una misma mesa responsables policiales con capacidad de acción operativa contra el terrorismo en la red, el intercambio de información, los nodos entre la delincuencia organizada y el terrorismo, etc.

Con la finalidad de abarcar todos los campos de la acción terrorista, en octubre de 2017, la Comisión Europea presentó un plan de acción QBRN10 en el que se proponía el desarrollo de un centro de conocimientos QBRN dentro del ECTC.

Concepto de Seguridad Cooperativa: Cooperación Estructurada Permanente

La mayoría de los autores coinciden en llevar los orígenes del concepto hasta los finales del siglo XVIII, cuando Emmanuel Kant en su obra *De la paz perpetua* (1795/2016) define lo que para él debe ser el segundo artículo definitivo de la paz perpetua, cuyo enunciado dice que “El derecho de gentes debe basarse en una sociedad de estados libres” (p. 58). En este artículo, Kant introduce el concepto de una sociedad de naciones no entendida

como un “Estado de Naciones”, sino como una *Federación de Pueblos* que ponga freno a las tendencias perversas e injustas de las naciones.

Este antecedente nos lleva a anclar sólidamente la visión internacional de la sociedad mundial, que va a ser una de las señas de identidad de la seguridad cooperativa. Los primeros pasos en ese sentido pasan por la cooperación institucionalizada que se da con el *Concierto Europeo*, que surge tras el final de las guerras napoleónicas cuando las potencias vencedoras, Austria, Rusia, Prusia y Gran Bretaña, deciden celebrar conferencias regularmente para tratar asuntos relativos a la seguridad en Europa. Francia se unió a este grupo en 1818, y el sistema permaneció activo hasta 1914 con el estallido de la Primera Guerra Mundial.

El siguiente paso en la teórica evolución del sistema de Seguridad Internacional es la aparición del concepto de la Seguridad Colectiva. Surge tras la Primera Guerra Mundial como un intento de evitar la repetición de los errores que condujeron al estallido de ese conflicto. El pacto que da origen a la Sociedad de Naciones (1919) establece que el objeto de esa Sociedad es fomentar la cooperación entre las naciones, garantizar la paz y la seguridad, fundar las relaciones internacionales en la justicia y el honor y observar las prescripciones del derecho internacional. Como vemos, hay unos Estados que se comprometen formalmente y de forma duradera, a proteger los intereses de seguridad del resto de Estados. El tratado fundacional contemplaba provisiones para conseguir una reducción de armamentos, procedimientos para solventar disputas sin recurrir a la guerra y principios de actuación en caso de conflictos entre los miembros de la sociedad o con un Estado no miembro, todas ellas claramente identificables con lo que veremos que son las bases de la Seguridad Cooperativa.

Con todo, su aspecto más importante es el alumbramiento del concepto de seguridad colectiva (Sociedad de Naciones, 1919), mediante el cual una agresión contra uno de los miembros de la Sociedad de Naciones, proveniente de otro u otros miembros o de un tercer Estado, tendría respuesta, incluso armada, por parte del resto de Estados miembros.

Las causas a las que se achaca su fracaso son varias, pero la que nos interesa para este trabajo será la existencia en su seno de democracias liberales junto a estados totalitarios y la ausencia de Estados Unidos como potencia de orden mundial. El estallido de la Segunda Guerra Mundial supone su virtual disolución, que se verificó formalmente en 1946.

La Organización de las Naciones Unidas nace como heredera de la Sociedad de Naciones y tiene como propósito (ONU, 1945) evitar la guerra, estableciendo un compromiso firme con “los derechos fundamentales del hombre, la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres e igualdad de derechos de todas las naciones” (ONU, s. f.). También a crear condiciones para mantener la justicia y el respeto a los tratados y el derecho internacional. Como novedad aparecen la promoción del progreso social y la elevación del nivel de vida y la libertad, practicando la tolerancia, la convivencia en paz, el trabajo para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, evitar el uso de la fuerza armada y emplear esta organización

como un mecanismo internacional para promover el progreso económico y social de todos los pueblos.

Los capítulos V y VI de la Carta de la Naciones Unidas contemplan las disposiciones para el arreglo pacífico de controversias y, en caso necesario, el recurso a la fuerza para su solución.

Se trata de una organización vinculada de nuevo al concepto de *seguridad colectiva*, pero con una clara evolución en cuanto a los aspectos humanos de la seguridad internacional, verdadero embrión de lo que más adelante se conocerá como *seguridad humana*. Los derechos fundamentales, dignidad de la persona humana, igualdad, justicia, progreso y convivencia aparecen como objetivos junto a la preservación y mantenimiento de la paz y seguridad propias de la *seguridad colectiva*.

La Carta de las Naciones Unidas no se limita a enunciar estos objetivos propios de la seguridad humana⁷, sino que introduce provisiones relativas a la *cooperación internacional económica y social* y la organización del Consejo Económico y Social (capítulos IX y X de la Carta) (ONU, 1945).

La Carta, en su artículo 55, reconoce que, para que se den relaciones pacíficas y amistosas entre los pueblos, debe existir estabilidad y bienestar. Ello se conseguirá alcanzando unos niveles de vida más adecuados, acceso al trabajo y mediante el progreso y desarrollo económico y social. Se contempla la existencia de unos organismos especializados, verdadera novedad, con atribuciones para favorecer la promoción de estos objetivos, dándoles amparo dentro de la organización, mediante el Consejo Económico y Social. Es de destacar la mención expresa a las consultas que se pueden realizar a Organizaciones No Gubernamentales (ONG).

El advenimiento del mundo bipolar en la inmediata posguerra y el comienzo de la Guerra Fría dio lugar a la aparición de dos organizaciones que iban a alumbrar un nuevo concepto en materia de seguridad: la defensa colectiva. Dichas organizaciones fueron la OTAN y el Pacto de Varsovia. Ambas organizaciones contaban con una cláusula mediante la cual el ataque a uno de sus miembros se consideraría un ataque al resto de sus miembros, y estos podrían acudir en su defensa. Otras organizaciones de menor importancia también tuvieron cláusulas similares, pero las más importantes fueron las arriba mencionadas.

Aunque la OTAN es una alianza militar de carácter defensivo, tiene un componente político muy importante y en su tratado fundacional se refleja una vocación hacia la construcción de una seguridad basada en los valores de la seguridad humana, muy en concordancia con los de la Carta de las Naciones Unidas, aunque con un compromiso claro con la democracia, las libertades individuales y el imperio de la ley (OTAN, 1949), amén de la ya mencionada cláusula de defensa colectiva.

Unos años más tarde, y sin ninguna voluntad inicial en cuestiones militares, nace la Unión Europea, que es una organización de carácter eminentemente político y eco-

7 Este concepto fue propuesto por Ul Haq en el Informe de Desarrollo Humano de 1994 (PNUD, 1994).

nómico cuyo objetivo es lograr la unión política de sus miembros. Contempla el mismo compromiso con la seguridad humana (sin tener una doctrina desde el enfoque de la SH) y los valores democráticos, libertades individuales e imperio de la ley que la OTAN, aunque tiene una visión más ambiciosa en cuanto a las relaciones que se van a crear entre sus estados miembros.

El tratado de la Unión Europea por su parte está desarrollado como parte de este proceso de unión política en la que progresivamente se desarrolle “una política exterior y de seguridad común que incluya la definición progresiva de una política de defensa común que podría conducir a una defensa común” (Unión Europea, 1992), que incluye una cláusula de defensa colectiva (art. 42.7; Iglesias-Velasco, 2006).

Vemos pues que la defensa colectiva en el área que tratamos se da en dos organizaciones, una militar, aunque con un importante componente político, y otra eminentemente política y económica, aunque con la aspiración de crear una política de seguridad común, incluyendo en ella aspectos militares. Los miembros de ambas son Estados democráticos y muestran su compromiso por la democracia, imperio de la ley y respeto por las libertades individuales.

Hemos visto la evolución del concepto de seguridad en la que las ideas de Kant sobre la *federación de pueblos* han ido cobrando forma desde el desarrollo de la seguridad colectiva, con el concierto europeo, la Sociedad de Naciones y la ONU, al de la defensa colectiva de la OTAN. Paralelamente a esto se ha ido consolidando en estas organizaciones la preocupación por los individuos, incluyendo paulatinamente en sus objetivos el desarrollo humano, el progreso, la elevación del nivel de vida y otros factores que afectan a la sociedad civil y a los individuos, que cobran cada vez más protagonismo frente a la anterior omnipresencia de los Estados. Por último, hay que hablar de una organización que nació con voluntad de no ser organización, pero que constituye un caso digno de mención por lo original de su enfoque, la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), que inicialmente tenía el formato de Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE). La Conferencia comenzó sus trabajos en 1972, en plena Guerra Fría y amparada por los principios inspiradores de la Carta de Naciones Unidas, pretendía servir de foro en el que todos los estados de Europa (y Estados Unidos y Canadá), en pie de igualdad, pudiesen tratar de resolver sus problemas de seguridad sin recurrir al uso de la fuerza.

La CSCE también iniciaba su andadura con una agenda social, que pretendía complementar la confianza y relaciones generadas a través del diálogo en materia de seguridad. Su originalidad nace de pretender conseguir esta seguridad no a partir de una “federación de pueblos” que conlleve un grado de integración, que no se va a conseguir ni se pretende en la CSCE/OSCE, sino a partir de una “federación de voluntades”, fruto de la cooperación.

Cooperación Estructurada Permanente

El “necesario avance y desarrollo de la Cooperación Estructurada Permanente [en adelante CEP], es un mecanismo que se introduce con el Tratado de Lisboa de 2007” (Ceseden, 2018, p. 20), pero que no se había puesto en marcha hasta ahora, probablemente porque no se había visto la necesidad, ante la falta de “amenazas” reales como ante las que nos encontramos ahora (Cooperación Estructurada Permanente, 2018; Ceseden, 2018, p. 20).

Este tipo de cooperación abre la puerta a una serie de mecanismos con los que se puede avanzar enormemente en la construcción y desarrollo de la PCSD, especialmente establece en sus artículos 42.6 y 46 del Tratado de Lisboa, identificando a aquellos países que están dispuestos a participar en el desarrollo de capacidades y en el despliegue de misiones militares europeas, de forma más rápida y estrecha. (Ceseden, 2018, pp. 20-21)

Lo anterior, supone que la intención principal es establecer los elementos en común de los 27 Estados miembro, para conseguir el objetivo imperativo de proceder al aumento de capacidades militares, de carácter europeo, sumando y aglutinando las capacidades de los Estados pertenecientes a la Unión (Ceseden, 2018).

Ya en la Declaración de Roma, se hablaba de una “Unión comprometida con el refuerzo de su seguridad y defensa comunes, también en cooperación y complementariedad con la OTAN, teniendo en cuenta las circunstancias nacionales y los compromisos jurídicos [Comisión Europea, 2017b]; una Unión activa en las Naciones Unidas y que defienda un sistema multilateral basado en normas, orgullosa de sus valores y protectora de sus gentes”. (Ceseden, 2018, p. 21)

La Política Europea de Seguridad Común y la Organización del Tratado del Atlántico Norte

Mogherini ha dejado claro en sucesivas declaraciones que el desarrollo de la [PCSD] solo se dará junto con la [OTAN], pero también señala en la [EGSE], que es deseable que los estados miembros, estén “mejor equipados, entrenados y organizados para contribuir decisivamente a tales esfuerzos colectivos”. (Ceseden, 2018, p. 31)

La OTAN y la UE son diversas y se diferencian entre sí por distintos factores, además de los intereses que cada una de estas presenta. En una primera medida, es posible identificar el factor geográfico. Varios países de la UE conforman la OTAN, sin embargo, la presencia de otras naciones en la Alianza Atlántica, principalmente la de Estados Unidos como líder innato y máximo aportante en cuestiones económicas, suscitan una gran diferencia entre los intereses y las capacidades que se denotan entre una y otra organización. La UE debe preocuparse por los países de su entorno y desarrollar su autonomía complementada con la OTAN (Ceseden, 2018).

Precisamente porque ambas organizaciones comparten un buen número de países (21 de los 27), es necesario que entre ambos se dé una complementariedad que conlleve la no duplicidad de elementos, pues es cierto que muchas de las voces que se levantan contra la Cooperación Estructurada Permanente (CEP) y contra la idea de desarrollar la PCSD, lo hacen principalmente aludiendo a esa posible repetición OTAN-UE, y a la imposibilidad de una verdadera autonomía estratégica que tanto defiende la Alta Representante. Y no sólo eso, sino que también se señala el problema con Chipre y Turquía, quienes impiden la cooperación que está llevando actualmente la UE con la Alianza Atlántica en lo relativo a Defense Capacity Building o a guerra híbrida entre otras. (Ceseden, 2018, p. 31)

En consecuencia, siguiendo las afirmaciones de Mogherini (2018), en las reuniones de las ministras de defensa de julio de 2017 de los países interesados en CEP (Alemania, Francia, Italia y España), se ha manifestado la Cooperación que se llevará a cabo con la OTAN. Lo anterior, en búsqueda del objetivo de garantizar una autonomía estratégica entre Europa y la OTAN, pero siendo conscientes de que la cooperación con la OTAN hoy en día es imprescindible para garantizar la defensa de los Estados miembro y la seguridad a nivel continental y global (Ceseden, 2018).

En primer lugar, los propios países del Este, los del Visegrado⁸ y los países del Báltico⁹, confían bastante más en la defensa que puede proporcionarles la OTAN frente a Rusia, que las capacidades de la UE. Estos países han visto el papel de Rusia frente a Crimea¹⁰ y la actuación de la UE que no ha ido más allá de sanciones. Con un contrincante como Putin, los países del Este no quieren conformarse sólo con la UE, si no que prefieren estar bajo el paraguas de la OTAN. De ahí que haya soldados desplegados en Letonia, bajo el mando de la OTAN. Luego prescindir de ella supondría una fuerte división dentro de la UE que no haría sino perjudicar su papel en el mundo y pondría piedras en el carro de la PCSD. (Ceseden, 2018, p. 31)

Según Ruiz & Barroso (2009), es imperioso enfatizar que los pilares de la relación entre ambas organizaciones se basan en la complementariedad entre ellas. Lo anterior, debido a que, si se decide participar en la CEP, el potencial retiro de los Estados integrantes de la UE y de la OTAN “puede presentarse como un serio reto a superar” (Ruiz & Barroso, 2009, p. 57).

Por otra parte, es importante señalar que Europa, o las naciones que comprenden la Unión, no pretenden rivalizar frente a la OTAN, no pretenden ser una competencia o reemplazar a la Alianza Atlántica, sino por el contrario, tener capacidades que permitan resolver crisis o problemas de modo autónomo y, también, complementario. Lo que quiere decir que se puede actuar de manera independiente, sin necesidad de invocar los

8 Es una alianza de cuatro países centroeuropeos: Hungría, Polonia, República Checa y Eslovaquia.

9 Estonia, Letonia y Lituania.

10 Políticamente, Crimea es en la actualidad un territorio disputado entre Rusia y Ucrania. El Imperio ruso conquistó la península en 1774 en la guerra turco-rusa y la incorporó al Kanato de Crimea, para ser integrada en el Imperio en 1783.

recursos de la OTAN, sabiendo que existe ese bloqueo o recelo por parte de los Estados de la zona oriental (Ceseden, 2018).

La OTAN es, principalmente, una Organización de defensa colectiva. Si bien tiene también las misiones de gestión de crisis, y seguridad cooperativa. Mientras que la UE es una organización multinacional, de carácter global, que representa una comunidad de valores nacidos en el humanismo cristiano de Robert Schumman y plasmados en la forma de entender Europa. Por tanto, la UE y la OTAN, hoy en día, siguen siendo complementarias. (Ceseden, 2018, p. 32)

La seguridad cooperativa como sistema estratégico

A parte de su estudio como evolución del concepto de seguridad, otro enfoque que se puede dar a la seguridad cooperativa es como sistema propiamente dicho a implantar en un área. En este caso, no nos bastaría con determinar cómo hemos llegado hasta la seguridad cooperativa y qué la caracteriza de forma más habitual, sino que tendremos que determinar una situación de partida, un objetivo o situación final y las líneas que se van a seguir para alcanzar un sistema basado en la seguridad cooperativa.

Este sistema tendrá como núcleo a un grupo de naciones que comparten los valores de la democracia liberal y el respeto de los derechos humanos. Aunque estas naciones, como veremos, mantendrán contactos con otras en las que no esté implantado el sistema democrático, el núcleo deberá estar únicamente formado por democracias liberales, ya que son las únicas que pueden estar comprometidas con el mantenimiento y difusión de estos valores, lo que será un objetivo común fijado y mantenido a largo plazo.

Otro aspecto importante del sistema de seguridad cooperativa es la creación de un entramado de seguridad entre las naciones, que incluirá consultas políticas, acuerdos de libre comercio, coordinación de las políticas exteriores y de seguridad y la creación de unidades militares multinacionales por citar algunos.

También deberán tener establecido el método para resolver las diferencias sin recurrir a métodos violentos. Este grado tan alto de interrelación en cuestiones de seguridad entre las naciones que conforman ese núcleo duro del sistema de seguridad cooperativa, los puede llevar en algunos casos a matizar o modificar sus posturas individuales, dictadas por intereses nacionales, en aras de respetar los intereses compartidos, basando este hecho en el convencimiento de que la rotura del consenso puede acarrear problemas mayores que los que se derivan de la renuncia individual para sostener la postura común.

A partir de este núcleo de países y las interrelaciones creadas basándose en los valores democráticos, intereses y posturas comunes compartidas se desarrollarán dos anillos de seguridad.

El primero de ellos es el de la seguridad colectiva, orientado a la prevención de agresiones entre los Estados del sistema de seguridad cooperativa. Esta seguridad colectiva también se materializa con la cooperación en materias como la lucha contra el terrorismo,

el crimen organizado, inmigración ilegal, drogas o riesgos medioambientales. Como resultado, los estados que conforman en el sistema van a tener la certeza de que sus diferencias se van a resolver de una forma pacífica.

El siguiente de los anillos es el compromiso con la defensa colectiva, que se traduce en una respuesta solidaria de todos los miembros del sistema frente a una agresión por parte de un estado ajeno al sistema contra uno o varios de sus miembros.

La seguridad colectiva proporciona una suerte de seguridad desde el interior, previniendo conflictos entre las naciones del sistema, mientras que la seguridad colectiva proporciona al sistema de naciones una protección frente a agresiones externas.

Finalmente, el sistema de seguridad cooperativa va a promover de forma activa la seguridad y estabilidad más allá de sus fronteras, el área geográfica en el que esté incluido, y donde cualquier desestabilización o conflicto pueda amenazar la seguridad del núcleo de naciones que forman el sistema.

Los medios para obtener esta estabilidad serán el recurso a la política, relaciones económicas, política de información pública, diplomacia activa e incluso, en última instancia, el recurso al uso de la fuerza.

Según esta concepción de la seguridad cooperativa como sistema, y al hilo de las cuestiones planteadas en este trabajo, una combinación de Canadá y Estados Unidos en Norteamérica y las naciones de Europa podrían formar sistemas de seguridad cooperativa, cuyo núcleo serían la OTAN y la Unión Europea, que permitirían la ausencia de conflictos en su seno y proporcionarían estabilidad a la región del Atlántico Norte y Eurasia.

El futuro del área de seguridad regional de la Unión Europea

En 2004, la Unión Europea enunció su Política Europea de Buena Vecindad (ENP, European Neighbourhood Policy), dirigida a conseguir la estabilización, seguridad y prosperidad de los países vecinos del sur y del este de la UE, de acuerdo con la Estrategia Global para la UE.

Esta ENP se orienta a reforzar los lazos e intereses comunes con las naciones y organizaciones en las regiones consideradas. De ella nacen en 2009 la Asociación Hacia el Este o Eastern Partnership, en 2008 la Unión para el Mediterráneo o Union for the Mediterranean o UfM, y en 2007 la Joint Africa-EU Strategy.

El Eastern Partnership es una iniciativa conjunta para los países del Este de Europa que todavía no son miembros de la UE. Lo forman Bielorrusia, Ucrania, República de Moldavia, Azerbaiyán, Armenia y Georgia. Es un grupo heterogéneo de países cuyo único nexo en común es haber pertenecido a la disuelta Unión Soviética y encontrarse ubicados en Europa, los tres últimos en la zona del Cáucaso.

Esta iniciativa tiene por objetivo profundizar en el progreso de la consolidación del estado de derecho en estos países, la creación de lazos de cooperación en materia de

libre comercio, cooperación institucional y creación de lazos de relación a nivel nacional, regional, local y de la sociedad civil, promoviendo también intercambios culturales y favoreciendo los movimientos de bienes y personas (EUEA, 2018a).

De estos países, es quizás Bielorrusia (EUEA, 2018b) el que presenta más dificultades en su progreso hacia un régimen totalmente democrático con pleno respeto a los derechos humanos.

Los programas con Ucrania (EUEA, 2018c), Georgia (EUEA, 2018d) y la República de Moldavia (EUEA, 2018e) han evolucionado muy positivamente, logrando profundizar en muchos aspectos. Una cuestión significativa común a estos tres socios es el apoyo de la UE a una solución pacífica que respete su integridad territorial para los conflictos territoriales que sufren. En los tres casos los conflictos tienen relación con la Federación Rusa.

El caso de Armenia (EUEA, 2018f) es especial, aunque el programa de colaboración progresa satisfactoriamente. Armenia se unió en 2015 a la Unión Económica Euroasiática, patrocinada por la Federación Rusa. La pertenencia a esta asociación es incompatible con los acuerdos de asociación con la UE.

El alcance de los programas de colaboración de la iniciativa conjunta Eastern Partnership parecen avanzar hacia una cada vez mayor interrelación entre la UE y Ucrania, República de Moldavia y Georgia, mientras que, con Bielorrusia y Armenia, con distinto alcance entre ellas, solo parecen evolucionar a una mejora de la red de interrelaciones que fomente la confianza.

Los conflictos internos, aunque con la actuación de la Federación Rusa como agente externo, van a dificultar el progreso de la integración de Ucrania, República de Moldavia y Georgia como miembros de la UE.

La UfM es otra iniciativa conjunta con características diferenciadas de la anteriormente estudiada. Esta iniciativa conjunta está dirigida a promocionar la integración económica entre la UE y los 15 países miembros de este foro, que pertenecen a las regiones del Norte de África, Oriente Medio y Balcanes (EUEA, 2018g).

Además de la UE, los países que participan en esta iniciativa conjunta son Albania, Argelia, Bosnia-Herzegovina, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Mauritania, Mónaco, Montenegro, Marruecos, Autoridad Nacional Palestina, Túnez y Turquía. Siria está suspendida y Libia tiene el estatus de nación observadora.

Las naciones participantes en esta iniciativa son mucho más heterogéneas que las anteriores. Las naciones balcánicas están inmersas en un proceso de integración en la UE, lo que supone un compromiso de mayor alcance que el mero fortalecimiento del comercio común. La posición de Turquía con relación a la UE ya se ha tratado.

Por último, la participación de Israel y la Autoridad Nacional Palestina en este foro es congruente con la política de establecer vínculos de colaboración en cualquier campo que lo permita.

La Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) / Organización de Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE)

La Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa se define a sí misma como un foro de diálogo sobre cuestiones que afectan la seguridad en Europa, a través del fomento de la confianza entre los Estados. También proporciona un marco para tratar temas relativos a la seguridad común, democratización, libertad, respeto a las minorías y una amplia variedad de asuntos relacionados con el desarrollo humano y el bienestar de los habitantes de Europa.

Si atendemos a sus estructuras y tratados, esta organización no podría ser considerada un sistema de seguridad cooperativa, pero el estudio de su trayectoria y actividades puede hacer que varíemos esta perspectiva inicial. El final de la Segunda Guerra Mundial en Europa, además de la Guerra Fría y la división del continente en dos bloques opuestos, trajo dos problemas que se mantuvieron sin resolver hasta principios de los años setenta: el reconocimiento de las fronteras dibujadas tras el final de la contienda y la situación política de Alemania, vencida, dividida y ocupada por las potencias entonces aliadas y ahora enfrentadas.

Desde 1955 surge la idea de celebrar una conferencia en la que todas las naciones de Europa, Estados Unidos y Canadá participasen en pie de igualdad, y en la que se cerrase definitivamente la cuestión de las fronteras y el reconocimiento mutuo de la situación de las dos repúblicas alemanas.

Hubo que esperar a que entre 1970 y 1972, la República Federal de Alemania firmase una serie de tratados con la Unión Soviética, Polonia y la República Democrática Alemana para que se diesen las condiciones favorables para la organización de esta conferencia. Una vez solventados estos problemas de origen, los trabajos preparatorios comenzaron en noviembre de 1972 en Helsinki, y en julio de 1973 llevaron a la inauguración de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa.

La declaración tras la cumbre de Budapest celebrada en diciembre de 1994, llevaba como título *Hacia una Auténtica Asociación en una Nueva Era (CSCE, 1994)*. Es la primera en la que se menciona a la seguridad cooperativa expresamente como cimiento de la seguridad común europea.

Las conclusiones de esta cumbre vuelven a estar coordinadas con la *Declaración de la cumbre de Bruselas* de la OTAN en enero de 1994. En ella se reconoce que la CSCE es la única organización, empleando expresamente este término, que reúne a todos los estados de Europa y Norteamérica y que puede actuar como instrumento de diplomacia preventiva, para la prevención de conflictos, la seguridad cooperativa y el progreso en la democracia y Derechos Humanos (OTAN, 1994).

La Alianza reconoce también que el marco para las conversaciones sobre reducción de Armas Convencionales en Europa y para la discusión de medidas generadoras de confianza, debe ser la CSCE, siendo esta Conferencia también el marco adecuado para

el desarrollo de las medidas para la democratización de los países de Europa. Queda claro el importante papel que, como foro de encuentro confiere a la CSCE, considerando que es una de las claves para la generación de confianza. Transcurridos once años desde la cumbre de Estambul, en diciembre de 2010 se celebra la cumbre de Astana, en Kazajistán, bajo el lema de “Hacia una comunidad de seguridad” (OSCE, 2010). En ella se reafirman los principios desarrollados desde 1975 y principalmente en los años noventa del pasado siglo.

La CSCE/OSCE ha tenido una evolución lenta en el campo organizativo, nace con voluntad de foro de diálogo en 1972, y se dota de estructuras permanentes y adopta el formato de organización tras veinte años de trabajos. Siempre se ha mantenido la posibilidad de que todos sus miembros puedan debatir en su seno la resolución de conflictos, avanzando en materia de soluciones político-militares, humanas y económicas para crear un espacio de seguridad común, cooperativa, en Europa, América del Norte, Mediterráneo y Asia Central.

Prueba de ello puede ser el futuro de las nuevas conversaciones sobre desarme que, a la luz de la nueva Concepción de la Política Exterior de la Federación Rusa de 2016 (Ministerio de Asuntos Exteriores de la Federación de Rusia, 2016) va a tener seguramente a la OSCE como marco.

A pesar de su transformación en organización y de dotarse de algunas estructuras permanentes, no se desvirtúa su carácter de foro, y sus miembros no están vinculados a la organización con las medidas integradoras que se dan en otras organizaciones.

Las misiones de la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE)

Las misiones de la OSCE están amparadas por la Carta de París y se pueden aplicar a toda la vida de un conflicto, comprendiendo desde la prevención a la estabilización y monitorización para evitar su reproducción. Sus cometidos pueden abarcar las tres dimensiones de la seguridad cooperativa que hemos analizado a través de la evolución de la organización.

Sus primeras misiones coinciden con el estallido de la crisis en los Balcanes. En 1992 el entonces CSCE, despliega observadores en Kosovo, Voivodina y Sandžak (Serbia) en lo que se conoció como la Misión Larga.

Hasta la fecha de redacción de este trabajo, han estado presentes en casi todos los conflictos vividos en Europa desde su activación. Su actuación no es ejecutiva, actúan en virtud de acuerdos vigilando la aplicación de un alto el fuego, observando e informando sobre una situación concreta en una zona de conflicto (trato a refugiados, limpiezas étnicas) o actuando sobre cuestiones no relacionadas con la dimensión político-militar de un conflicto que pueden facilitar su resolución.

Grupo de Minsk. En 1992, se pidió a la CSCE que convocase una conferencia sobre el conflicto de Nagorno Karabaj, en la que Armenia y Azerbaiyán pudiesen negociar un

acuerdo de paz. La Cumbre de Budapest de 1994 decidió dotar de permanencia al grupo que continúa con sus trabajos.

Misiones en el sureste de Europa. En Albania, Bosnia-Herzegovina, provincia de Kosovo, Croacia, Montenegro, Serbia y Macedonia. Todas ellas estaban dedicadas principalmente a la mejora de las dimensiones políticas y humanas, con acciones en la mejora institucional en legislación, derechos humanos, libertad de expresión, policía, iniciativas legislativas y desarrollos en el campo judicial. La mayoría de ellas han finalizado manteniéndose en Bosnia Herzegovina, Macedonia, Serbia y la provincia de Kosovo.

Misiones en Europa del Este. En Ucrania se desarrollan dos misiones, una con observadores civiles, encargada de la vigilancia del alto el fuego en las provincias de Donetsk y Lugansk, y los puestos fronterizos con la Federación Rusa, y otra con el objeto de desarrollar proyectos con vistas a asegurar un futuro estable y democrático en el país. Las actividades son de naturaleza muy variada, abarcan aspectos legislativos como reforma constitucional, legal y penal, derechos humanos y educación en materias jurídicas, reforma del sector de seguridad y defensa para su control democrático, la lucha contra el crimen organizado centrándose los delitos cibernéticos y la trata de seres humanos, la protección medioambiental (de particular importancia si tenemos en cuenta que Chernóbil se encuentra en esta nación), la libertad de los medios de comunicación, el fomento de la buena gobernanza y la igualdad de género.

En la República de Moldavia, la misión, además de una construcción institucional y social similar a la de Ucrania, se centra en la vigilancia del proceso de paz firmado en 1992 entre las autoridades de la república y los rebeldes de la región de Transnistria, así como en las medidas para alcanzar una solución estable.

Misiones en el Cáucaso Sur. Las misiones en Armenia, Georgia y Azerbaiyán, y el grupo de asistencia a Chechenia, ya cerradas y finalizadas, con responsabilidades en la monitorización de los conflictos de Nagorno Karabaj, Abjasia, Osetia del Sur y Chechenia y reformas institucionales relacionadas con democracia, respeto a minorías y refugiados y derechos humanos.

Misiones en Asia Central. Con presencia en Turkmenistán, Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán y Uzbekistán. Trabajan cuestiones de seguridad, como control de armamentos, gestión de fronteras, lucha contra el terrorismo, trata de seres humanos, tráfico de armas y drogas, temas económicos y medioambientales y cuestiones relativas a los derechos humanos, buen gobierno, Estado de derecho, elecciones y libertad de prensa. Por último, temas económicos como el fomento de mercados transfronterizos y de zonas económicas liberalizadas.

Conclusiones

La principal preocupación radica en que, si nos inclinamos por una seguridad excesiva hacia el Este de Europa,

[...] fijando la atención en la amenaza rusa, [se] dará lugar a que nos olvidemos de las amenazas que nos acechan en el sur. Los atentados terroristas ocurridos en Europa han afectado directamente a países centro europeos, las crisis migratorias derivadas de los conflictos en la periferia del sur de Europa, junto con otros problemas como los relacionados con el crimen organizado, la gestión de las fronteras o la necesidad de estabilizar a los países periféricos han modificado, en beneficio de los postulados de los Estados del sur, la percepción de seguridad del conjunto de los ciudadanos de la Unión. (Ceseden, 2018, p. 6)

La evolución de la situación internacional ha cambiado notablemente desde que se comenzaron a estudiar las posibilidades de la seguridad cooperativa y se prepararon sus bases a través de las organizaciones que las podrían desarrollar.

El convencimiento de que la tragedia de las dos Guerras Mundiales no podía repetirse y las lecciones aprendidas de los fracasos de los sistemas de seguridad vigentes hasta entonces dieron lugar en la inmediata posguerra a la aparición de unas incipientes estructuras colaboradoras. La política de enfrentamiento entre los dos bloques dominantes y la clara identificación de las primeras estructuras de seguridad cooperativa con el bloque que defendía a la democracia liberal, limitaron su crecimiento y extensión. Vale la pena mencionar el gran paso que supuso que, en plena Guerra Fría, se diese la posibilidad de reunir a todos los actores con intereses en la seguridad europea en un mismo foro. La aplicación de la Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea, que haga frente a los nuevos riesgos y amenazas que acechan a los países de la UE, es urgente y necesaria. En este sentido, juega un papel relevante la Cooperación Estructurada Permanente, introducida por el Tratado de Lisboa, pues brinda la posibilidad de que algunos países de la UE refuercen su colaboración militar.

Adicional a lo anterior, es importante mencionar que dicha política denota una independencia estratégica y de intereses frente a la estructura de la OTAN. Esta característica es relevante, ya que son casi los mismos Estados los que integran las dos organizaciones, pero sus intereses son diferentes. Además, es de acotar que en la Alianza Atlántica participan Estados que están fuera del continente europeo, con intereses distintos y visiones distintas de la seguridad.

Agradecimientos

Los autores desean agradecer a la Universidad Católica San Antonio de Murcia, a la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto” y a la Universidad Sergio Arboleda por su apoyo en la realización de este artículo.

Declaración de divulgación

Los autores declaran que no existe ningún potencial conflicto de interés relacionado con el artículo. Este último se deriva de la investigación en colaboración de los siguientes proyec-

tos: a) proyecto de investigación del grupo de investigación “Cátedra Nebrija-Santander en gestión de riesgos y conflictos y Grupo Nebrija de relaciones internacionales, cooperación e integración en áreas regionales (Ricintar)”, adscrito a la Universidad Antonio de Nebrija, España; y b) del proyecto de investigación “Nuevas amenazas en el siglo XXI: fronteras y derechos humanos”, que hace parte de la línea de investigación: Políticas y Modelos de Seguridad y Defensa, del Grupo de Investigación Centro de Gravedad, reconocido y categorizado en A1 por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, código COL0104976, vinculado al Centro de Estudios Estratégicos en Seguridad y Defensa Nacionales (CSEDN), adscrito y financiado por la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia.

Financiamiento

Este artículo fue financiado por las dos instituciones que acreditan los proyectos de investigación mencionados: Universidad Católica San Antonio de Murcia, España, y Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia.

Sobre los autores

Juan José Delgado Morán es doctor en Criminología de la Universidad Católica San Antonio de Murcia, España. Magíster en Derecho Penitenciario de la Universidad de Murcia, España. Magíster en Prevención de Riesgos de la Universidad Camilo José Cela de Madrid, España. Magíster en Análisis y Prevención del Terrorismo de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid, España. Licenciado en Criminología por la Universidad de Alicante, España. <https://orcid.org/0000-0002-9945-8235> - Contacto: jjdelgado@ucam.edu

Jonnathan Jiménez Reina es candidato a doctor en Seguridad Internacional de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), España. Magíster en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia. Profesional en Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Sergio Arboleda, Colombia. Investigador Asociado reconocido por Colciencias. <https://orcid.org/0000-0001-9042-834X> - Contacto: jonnathan.jimenez@esdegue.edu.co

Roger Jiménez Reina es profesional en Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Sergio Arboleda, Colombia. Estudiante de la Escuela Mayor de Derecho de la Universidad Sergio Arboleda, Colombia. Asistente de Investigación. <https://orcid.org/0000-0001-9658-0051> - Contacto: roger.jimenez@correo.usa.edu.co

Referencias

Ardila, C., & Pinedo, C. (2013). La cooperación internacional para el control del tráfico de armas, municiones y explosivos: un mecanismo para la generación de seguridad ontológica en Colombia. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 8(1), 309-326. <https://doi.org/10.18359/ries.79>

- Así es la cláusula de defensa colectiva invocada por Francia. (2018, septiembre 11). *El País*. https://elpais.com/internacional/2015/11/17/actualidad/1447776566_205673.html. Última visita el 11/09/2018
- Ceseden. (2018). *Presente y futuro de la política de seguridad y defensa de la Unión Europea* [Documento de trabajo 01]. Instituto Español de Estudios Estratégicos; Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_trabajo/2018/DIEET01-2018_Futuro_PCSD_VisionDesdeSur.pdf
- Comisión Europea. (2016). *Ecuador se suma al acuerdo comercial entre la UE y Colombia y Perú*. Unión Europea. https://eeas.europa.eu/delegations/peru/15521/ecuador-se-suma-al-acuerdo-comercial-entre-la-ue-y-colombia-y-per_es
- Comisión Europea. (2017a). *Documento de reflexión sobre el futuro de la defensa europea*. Recuperado de http://www.dgfc.sepg.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp2020/fcp2020Dc/Documents/DR_sobre_el_futuro_de_la_defensa_europea.pdf
- Comisión Europea. (2017b, junio 7). *Fondo Europeo de Defensa: 5 500 millones de euros anuales para impulsar las capacidades de defensa de Europa*. Unión Europea. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1508_es.htm
- Comisión Europea. (2017c). *Questions & Answers: Security Union*. Recuperado de http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-3982_en.htm
- Comisión Europea. (2018). *Institutions bodies*. Recuperado de https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-commission_es
- Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE). (1994). *Documento de Budapest 1994. "Hacia una autentica asociación en una nueva era"*. Recuperado de <https://www.osce.org/es/mc/39559?download=true>
- Consejo Europeo. (2016). *Declaración y hoja de ruta de Bratislava*. Consejo de Unión Europea. <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/09/16/bratislava-declaration-and-roadmap/>
- Consejo Europeo. (2018, octubre 25). *Estrategia de la UE de lucha contra el terrorismo*. Recuperado de <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/09/16/bratislava-declaration-and-roadmap/>
- Consejo Europeo. (s. f.-a). *Estrategia de la UE de lucha contra el terrorismo*. Consejo de la Unión Europea. <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/fight-against-terrorism/eu-strategy/#>
- Consejo Europeo. (s. f.-b). *Relaciones UE-África*. Consejo de la Unión Europea. <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-africa/#>
- Cooperación Estructurada Permanente. (2018). *European Union External Action*. Recuperado de [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquartershomepage_es/35811/Cooperaci%C3%B3n%20Estructurada%20Permanente%20\(CEP\)](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquartershomepage_es/35811/Cooperaci%C3%B3n%20Estructurada%20Permanente%20(CEP))
- Diario Oficial de la Unión Europea. (2018, marzo 30). *Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea*. <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00013-00046.pdf>
- EUEA (European Union External Action). (2018a). *Eastern Partnership*. Recuperado de https://eeas.europa.eu/diplomatic-network/eastern-partnership_en
- EUEA. (2018b). *Belarus and the EU*. Recuperado de https://eeas.europa.eu/delegations/belarus_en
- EUEA. (2018c). *Ukraine and the EU*. Recuperado de https://eeas.europa.eu/delegations/ukraine_en/1937/Ukraine%20and%20the%20EU
- EUEA. (2018d). *Georgia and the EU*. Recuperado de https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/6919/The%20EU%20and%20Georgia
- EUEA. (2018e). *The Republic of Moldova and the EU*. Recuperado de https://eeas.europa.eu/delegations/moldova_en/1538/The%20Republic%20of%20Moldova%20and%20the%20EU
- EUEA. (2018f). *Armenia and the EU*. Recuperado de https://eeas.europa.eu/delegations/armenia_en

- EUEA. (2018g). *Union for the Mediterranean (UfM)*. Recuperado de https://eeas.europa.eu/diplomatic-network/union-mediterranean-ufm_en
- Gobierno de España. (2017). *Estrategia de la Seguridad Nacional en España*. Recuperado de <http://www.dsn.gob.es/es/estrategias-publicaciones/estrategias/estrategia-seguridad-nacional-2017>. Última visita el 09/09/2018
- Iglesias-Velasco, A. (2006). *Europa ante la paz y la seguridad internacionales*. Septem Ediciones.
- Jiménez, J., & Acosta, H. (2018). La geopolítica criminal de los grupos armados organizados. En C. Ardila, & J. Jiménez (Eds.), *Convergencia de conceptos. Propuestas de solución a las amenazas actuales para la seguridad y defensa de Colombia*. Ediciones Escuela Superior de Guerra. <https://doi.org/10.25062/9789585698314>
- Juncker, J. C. (2017, junio 6). La defensa de los europeos. *El País*. https://elpais.com/elpais/2017/06/05/opinion/1496652512_582151.html
- Kant, E. (1795/2016). *De la paz perpetua*. Alianza Editorial.
- Ministerio de Asuntos Exteriores de la Federación de Rusia. (2016, diciembre 1). *Concepción de la política exterior de la Federación de Rusia*. Recuperado de http://www.mid.ru/es/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2542248
- Mogherini, F. (2018, mayo 11). *Declaraciones sobre la CEP*. http://euroefe.euractiv.es/5533_dosieres/5351394_de-la-pesc-a-la-pesco-hacia-una-ue-mas-fuerte.html
- ONU. (1945, junio 26). *Carta de las Naciones Unidas*. Recuperado de https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/Carta_NU.pdf
- ONU. (s. f.). *La Declaración Universal de Derechos Humanos*. Organización de las Naciones Unidas. <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>
- OSCE. (2010, diciembre 3). *Declaración conmemorativa de Astana "Hacia Una Comunidad De Seguridad"*. Recuperado de <https://www.osce.org/es/mc/74991?download=true>
- OTAN. (1994, January 11). *Declaration of the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council ("The Brussels Summit Declaration")*. Recuperado de https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_24470.htm?mode=pressrelease
- OTAN. (1949, abril 4). Tratado del Atlántico Norte. Recuperado de https://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/stock_publications/20120822_nato_treaty_en_light_2009.pdf
- Parlamento Europeo. (2013). *Reglamento (UE) n.º 98/2013 del parlamento europeo y del consejo de 15 de enero de 2013 sobre la comercialización y la utilización de precursores de explosivos*. Recuperado de <http://bit.ly/2LIo2yf>
- Parlamento Europeo. (2017). *Eurobarómetro del Parlamento Europeo, 87.1*. Recuperado de http://www.euro-parl.europa.eu/external/html/eurobarometer-052017/default_es.htm#security
- PNUD. (1994). *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*. Fondo de Cultura Económica S. A. Recuperado de http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf
- Presidencia del Gobierno. (2017). *Estrategia de Seguridad Nacional 2017: un proyecto compartido de todos y para todos*. Presidencia del Gobierno; Departamento de Seguridad Nacional. Recuperado de https://www.dsn.gob.es/sites/dsn/files/Estrategia_de_Seguridad_Nacional_ESN%20Final.pdf
- Los principales atentados en Europa en los últimos años: 2015 fue el que dejó más víctimas. (2017, mayo 24). *ABC*. https://www.abc.es/internacional/abci-principales-atentados-europa-ultimos-anos-2015-ded-jo-mas-victimas-201705231258_noticia.html
- Ruiz, X., & Barroso, F. (2009). *La Cooperación Estructurada Permanente: propuestas para España*. Recuperado de http://www.fundacionalternativas.org/public/storage/opex_documentos_archivos/4ce986126f2b30b-c601eff871e79a5fb.pdf
- Sociedad de Naciones. (1919, junio 28). *Pacto de la Sociedad de Naciones*. Recuperado de http://avalon.law.yale.edu/20th_century/leagcov.asp

- Soto, J. (2016). *Elementos para la elaboración de un libro de defensa nacional. Análisis comparado de libros blancos y estrategias de seguridad nacional de países europeos y continentales. Libros Blancos de Defensa*. Recuperado de <http://www.seguridadinternacional.es/revista/?q=content/elementos-para-la-elaboraci%C3%B3n-de-un-libro-de-defensa-nacional-an%C3%A1lisis-comparado-de-libros>
- Unión Europea. (2017). *Questions & Answers: Security Union*. Recuperado de http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-3982_en.html
- Unión Europea. (2018). *Estrategia Global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea*. Recuperado de https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_es_version.pdf. Última visita el 30/09/2018
- Unión Europea. (1992, febrero 7). *Tratado de la Unión Europea*. Recuperado de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12012M%2FTXT>
- Unión Europea. (2018, noviembre 27). *60 años de los Tratados de Roma*. Recuperado de https://ec.europa.eu/spain/content/60-anniversary-rome-treaties_es
- Unión Europea. (s. f.-a). *Estrategia Global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea*. Recuperado de https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_es_version.pdf
- Unión Europea. (s. f.-b). *Permanent Structured Cooperation (PESCO)*. Recuperado de [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/34226/Permanent%20Structured%20Cooperation%20\(PESCO\)%20-%20Factsheet](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/34226/Permanent%20Structured%20Cooperation%20(PESCO)%20-%20Factsheet)

Esta página queda intencionalmente en blanco

Oportunidades para las Fuerzas Militares de Colombia en operaciones multidimensionales de mantenimiento de paz

Opportunities for the Colombian Military in multidimensional peacekeeping operations

Carlos Enrique Álvarez Calderón y Félix Antonio Duque Cruz

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

RESUMEN. Ante la posible reducción del gasto en defensa propio de los periodos de “posconflicto”, surge la necesidad de buscar alternativas para la sostenibilidad de las Fuerzas Militares en el futuro inmediato, para garantizar el mantenimiento de sus equipos y la estabilidad laboral de su personal, ya que estos pueden verse obligados a migrar hacia otras actividades, perdiendo la alta inversión en capacitación y equipos que durante años ha realizado el Estado. Una de estas alternativas es la participación de las Fuerzas Militares de Colombia en operaciones multidimensionales de mantenimiento de la paz (OMP) de la ONU, dada su amplia experiencia en conflictos armados internos, que requieren el acompañamiento en tareas como la creación de instituciones de gobernanza, el monitoreo de derechos humanos, y el desarme, desmovilización y reintegración de combatientes, entre otros.

PALABRAS CLAVE: Fuerzas Militares de Colombia; Operaciones de Mantenimiento de Paz; seguridad del Estado; tradición de guerra justa

ABSTRACT. Faced with possible reductions in defense expenditures inherent in “post-conflict” periods, the Military Forces must seek sustainability alternatives in the immediate future to guarantee the maintenance of their equipment and the labor stability of their personnel. These cuts may force them to migrate to other activities, losing the long-standing high investments made by the State in training and equipment. One of these alternatives is the Colombian Military Forces’ participation in UN multidimensional peacekeeping operations (PKOs). Given their extensive experience in internal armed conflicts, they can provide backing in tasks such as the creation of governance institutions, and human rights monitoring, as well as the disarmament, demobilization, and reintegration of combatants, among others.

KEYWORDS: Colombian Military Forces; just war tradition; peacekeeping operations; state security

Sección: SEGURIDAD Y DEFENSA • Artículo de investigación científica y tecnológica

Recibido: 9 de octubre de 2019 • Aceptado: 12 de diciembre de 2019

CONTACTO: Carlos Enrique Álvarez Calderón ✉ carlos.alvarez@esdegue.edu.co

Introducción

La firma del tratado de paz entre el Estado colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) ha traído consecuencias significativas en las operaciones de las Fuerzas Militares (FF. MM.) de Colombia, ya que, si bien el cuerpo de oficiales y suboficiales se ha sostenido, desde el año 2013 se han retirado 39.675 soldados de la institución (“Alerta por reducción en las filas de las Fuerzas Militares”, 2018). Además, se corre el riesgo de la reducción del presupuesto en los años del “postconflicto”, lo que ocasionaría falta de mantenimiento de los equipos de combate, entre otras afectaciones presupuestales. Ante esta problemática, surge la necesidad de buscar alternativas para la sostenibilidad de las FF. MM. en el futuro inmediato, de tal forma que se garantice no solo el mantenimiento de equipos, sino también la estabilidad laboral de su personal, ya que estos pueden verse obligados a migrar hacia otras actividades, con lo cual se pierde la alta inversión en capacitación y equipos que durante años ha realizado el Estado, así como el liderazgo y la experiencia alcanzada a nivel regional y mundial por la institución.

En los escenarios de conflicto más apremiantes a nivel global, en donde los aparatos políticos o autoridades gubernamentales han colapsado o no cuentan con los medios suficientes para ejercer la autoridad en sus territorios y, como consecuencia de ello, se presentan crisis humanitarias, desplazamientos forzados y la violación continua de los derechos humanos de las poblaciones (todo lo cual llega a afectar incluso la seguridad de la comunidad internacional), se llevan a cabo operaciones de mantenimiento de la paz (OMP) por parte de las fuerzas militares de los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Por lo tanto, la potencial participación de las FF. MM. de Colombia en OMP lideradas por los cascos azules de la ONU representa una oportunidad para que la institucionalidad militar colombiana demuestre su profesionalidad, formación y experiencia en manejo de conflictos armados internos —que se caracterizan por ser volátiles, inciertos, complejos y ambiguos (VICA), caracterizados por actores tan disímiles como grupos insurgentes, ejércitos privados dedicados al narcotráfico y la minería ilegal, fuerzas paramilitares y delincuencia común—. En efecto, las FF. MM. colombianas han desarrollado doctrina y tecnología para enfrentar conflictos de mediana y baja intensidad en contra de amenazas híbridas y no convencionales (Álvarez et al., 2017); asimismo, han construido capacidades logísticas y operativas relacionadas con la asistencia humanitaria, brigadas de salud, jornadas de recreación y apoyo escolar y han diseñado estrategias para posibilitar la presencia institucional en “espacios vacíos”¹ (Álvarez, 2017; Álvarez & Cañón, 2019), donde antes le era imposible al Estado colombiano llegar con su logística administrativa.

Por último, incrementar el papel de las FF. MM. de Colombia en las OMP de la ONU podría mejorar ostensiblemente las condiciones económicas de los soldados,

1 Los “espacios vacíos” son dominios geográficos en los que un Estado enfrenta desafíos significativos para establecer el control y la autoridad del gobierno central no llega a extenderse.

suboficiales y oficiales colombianos, así como obtener el presupuesto requerido para el mantenimiento de los equipos y mantener fortalecidos los vínculos entre las autoridades civiles y militares, que desde 1958 han sido un ejemplo para la región y el mundo. En este contexto, el propósito del presente artículo sería determinar, primero, cuáles son las bases filosóficas y legales a través de las que se justifica la intervención humanitaria mediante las OMP de la ONU. En segundo lugar, identificar cuáles habrían sido las principales funciones de una OMP tradicional y cuáles las tareas que se demandarían de una OMP multidimensional en el presente. Y, finalmente, a partir de una revisión histórica de Colombia en OMP, establecer cuáles podrían ser las oportunidades para las FF. MM. colombianas según el incremento de personal en OMP multidimensionales de la ONU en los próximos años.

Tradición de guerra justa e intervención humanitaria

La tradición de guerra justa ha sido una conversación sobre la legitimidad de la guerra que se viene desarrollando desde hace dos mil años en Occidente. Muchos pensadores asociados con la tradición de guerra justa detestaban la guerra, pero la reconocían como un hecho social (Aristóteles, 2004; Platón, 1999; Agustín, 1946; Tomás de Aquino, 2002; Rousseau, 1927; Grocio, 1925), por lo que ante una aparente vocación de la naturaleza humana por hacer la guerra, se hizo necesaria justificarla a través de la razón con bases teológicas, legales y filosóficas occidentales. Por ende, en la tradición intelectual y filosófica de Occidente se ha sostenido que la guerra es un instrumento necesario para el mantenimiento de la paz y el orden, dando origen al concepto de “causa justa”. En este sentido, Aristóteles (1998) fundaría las bases de lo que luego, Tomás de Aquino (1998) desarrollaría como la filosofía tomista, en virtud de la cual se acuñarían conceptos como justicia e igualdad, que son propios del hombre y debieran proyectarse en todas sus actividades en sociedad, incluida la guerra.

En consecuencia, el intento dominante de justificar la guerra en el Occidente cristiano se conoce como la tradición de “guerra justa”². La tradición de la guerra justa sostiene que la guerra es intrínsecamente un mal y solo se justifica cuando es un mal menor; es decir, que la guerra puede justificarse porque es necesaria. A su vez, la tradición de la guerra justa se expresa generalmente como un conjunto de reglas: una guerra justa debe ser combatida por una causa justa, llevada a cabo por la autoridad apropiada y de manera proporcional a los fines que pretende alcanzar; además, la guerra debe ser conducida de

2 Aunque la tradición de guerra justa tiene sus orígenes en la Grecia y Roma antiguas, hubo civilizaciones previas que intentaron limitar la guerra. Los hindúes, egipcios y hebreos formularon reglas que regían el tratamiento humano de prisioneros y no combatientes en tiempos de guerra, mientras que Sun Tzu insistía en que los ejércitos trataran con respeto a prisioneros y no combatientes. Por su parte, durante un breve periodo, los aztecas libraron batallas con números fijos de soldados, en días predeterminados y campos de batalla acordados previamente; sin embargo, estas costumbres de guerra solían aplicarse solamente a las guerras iniciadas en el seno de una civilización y, aun así, podían llegar a ser ignoradas.

manera justa, discriminando entre aquellos que son objeto de ataque y aquellos que no lo son. En este orden de ideas, las normas de la guerra justa se dividen en general en dos: las que rigen la decisión de iniciar la guerra (justicia de guerra o *jus ad bellum*) y las que rigen su conducta (justicia en guerra o *jus in bello*).

El *jus ad bellum* es el término utilizado para referirse a la rama del derecho que define las razones legítimas con las que cuenta un Estado para entrar en guerra, enfocándose en cuatro criterios sustanciales: 1) intención correcta: los individuos deben hacer la guerra en pro del bien común y no en busca del engrandecimiento personal ni por odio al enemigo; 2) justa causa: la causa de la guerra suele limitarse a la autodefensa, la defensa de otros, la restauración de la paz, la defensa de los derechos y el castigo de los infractores; 3) proporcionalidad de los fines: si el daño global que puede causar la guerra es menor que el causado por el mal que se intenta corregir, la guerra se considera viable; y 4) uso de la fuerza como último recurso: ¿es la única manera o la más proporcionada de reparar el daño sufrido? Por su parte, el *jus in bello* es un término usado para referirse a la rama del derecho que define las prácticas aceptables mientras se está en guerra, y contiene tres normas básicas: 1) principio de discriminación: los no combatientes nunca deben ser atacados deliberadamente; 2) principio de proporcionalidad: solo se pueden atacar objetivos militares cuando su valor militar es mayor que la destrucción previsible que resultara del ataque; y 3) los combatientes no deben usar armamento prohibido y su conducta, además, no debe violar las leyes de la guerra.

Cuando la guerra no cumple con los criterios establecidos en el *jus ad bellum* o el *jus in bello*, se justificaría la intervención humanitaria³. No obstante, el debate sobre la legitimidad de la intervención humanitaria estaría articulada en torno al valor que se asigna a la soberanía, la autodeterminación y la prohibición del uso de la fuerza, por una parte, y los derechos humanos universales, por otra (Bellamy, 2009). En este orden de ideas, la evolución de la doctrina de guerra justa respecto a la intervención humanitaria podría llegar a dividirse en tres épocas (Bellamy 2009): en la primera época, desde San Agustín hasta la Edad Media temprana, había un amplio consenso de que los líderes políticos tenían la obligación universal de defender la ley en toda la cristiandad y la obligación divina de proteger al inocente, por lo cual la soberanía no proporcionaba una barrera contra la acción ni limitaba el alcance geográfico de las obligaciones de un gobernante, porque la extensión de dominio de un gobernante no estaba establecida geográficamente⁴. Con

3 Desde comienzos del siglo XX, ha ido tomando forma un consenso que sostiene que el *jus ad bellum* y el *jus in bello* son dos tipos de derecho separados lógicamente. Según Walzer (2000), la guerra siempre es juzgada dos veces y los dos juicios son lógicamente independientes. El *jus ad bellum* formula preguntas a los políticos responsables de tomar las decisiones para ir a la guerra, mientras que el *jus in bello* considera la responsabilidad de los soldados en la conducción de esta; por lo tanto, una guerra justificable puede librarse injustamente y una guerra injusta puede librarse justamente.

4 El derecho natural, de origen divino, se consideraba vinculante para todos los cristianos y, en ese sentido, la mayoría de los enemigos políticos no tenían derecho a la soberanía jurídica sobre sus propias poblaciones y territorios, al menos bajo el criterio del papado.

el surgimiento de los modernos Estados nación, sin embargo, la tradición de la guerra justa cayó en desuso, siendo sustituida por la idea de que la guerra era la prerrogativa de cualquier soberano, que la utilizaba para defender o promover el “interés nacional” o el “interés colectivo” (Álvarez et al., 2018).

Durante la segunda época, que se extendió desde el fin de la Edad Media hasta 1945, el consenso moral y legal sostenía que existía el “derecho”, pero no la “obligación”, de iniciar la guerra para proteger al inocente. La preocupación era evitar la repetición de las guerras desastrosas en las que Europa había estado sumida durante gran parte del siglo XVII, aunque durante los siglos XVIII y XIX los propios Estados europeos justificaron a menudo el uso de la fuerza en términos humanitarios. Cabe destacar que, hasta la finalización de la Primera Guerra Mundial, el recurso de la guerra no se consideraba como un acto ilícito, sino como un medio aceptable para solucionar las discrepancias; sin embargo, a partir del Pacto de la Sociedad de Naciones de 1919 y del Tratado de París (Pacto Briand-Kellogg) de 1928, se tendería a la prohibición de la guerra como medio para la resolución de los conflictos. Pero fue en particular la aprobación de la Carta de las Naciones Unidas en 1945 la que confirmó esa tendencia: “Los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza” (ONU, 1945).

El Consejo de Seguridad y la Seguridad Colectiva

En 1945 se conformó la Organización de las Naciones Unidas (ONU), sustentada en la Carta del Atlántico de 1941, suscrita entre Winston Churchill y Franklin Delano Roosevelt, en la que se “perfilaba la necesidad de crear una nueva organización internacional que sustituya a la Sociedad de las Naciones y asegure el mantenimiento de un nuevo orden mundial basado en el establecimiento de un sistema de seguridad más amplio y general” (Jurado, 2013, p. 34). Los principios de la Carta del Atlántico de 1941 se centran en los siguientes principios: 1) renuncia a la expansión territorial, 2) prohibición de cambios territoriales contra la voluntad libremente expresada de los pueblos, 3) derecho de los pueblos a escoger sus formas de gobierno, 4) acceso de los Estados en igualdad de condiciones al comercio y las materias primas necesarias para su prosperidad, 5) amplia colaboración entre todas las naciones en materia económica para asegurar el mejoramiento de las condiciones de trabajo y el progreso social y económico, 6) establecimiento de una paz que permita a las naciones la convivencia pacífica dentro de fronteras seguras, 7) libertad de los mares, 8) renuncia a la amenaza del uso de la fuerza y 9) voluntad de establecer un sistema de seguridad permanente (Figuerola, 1991, pp. 74-75).

Por ende, con una asistencia de 50 delegaciones Estatales, se celebró la Conferencia de San Francisco en 1945 (Jurado, 2013, p. 35), en la cual se dio origen a la ONU. El objetivo fundamental de la Conferencia fue convocar los Estados para resguardar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra, garantizar los derechos fundamentales,

establecer el ambiente hacia la protección de la justicia, promover el respeto a los compromisos emanados de los tratados internacionales y el progreso social (Figuerola, 1991, p. 81). La Carta de San Francisco abordaba el concepto de la seguridad colectiva, motivando la cooperación internacional en los ámbitos económico, social, cultural y humanitario, con lo cual “la idea de la seguridad se materializaría con el establecimiento del Consejo de Seguridad de la ONU, cuya responsabilidad fundamental sería, hasta la actualidad, el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacional” (Álvarez, Rosanía, Sánchez, & Jiménez, 2017, pp. 51-52).

Para la ONU, la seguridad sería la condición en la que los Estados o los individuos están expuestos en pequeña medida al peligro de un ataque militar, penurias económicas, presión política e injusticia social. Para avanzar en el cumplimiento de sus propósitos, la ONU contaría con seis órganos principales: la Asamblea General, el Consejo de Seguridad, el Consejo Económico y Social, el Consejo de Administración Fiduciaria, la Secretaría y la Corte Internacional de Justicia. Con relación al Consejo de Seguridad, este se instituyó con la responsabilidad de mantener la paz y la seguridad colectiva internacional y conocer las reclamaciones por el no cumplimiento de fallos de la Corte Internacional de Justicia. Es importante mencionar que el papel fundamental del Consejo de Seguridad es centrar sus acciones en los responsables de las políticas condenadas por la comunidad internacional, para reducir sus efectos en la población y la economía. Al recibir una denuncia en cuanto a la amenaza de la paz o seguridad colectiva, el Consejo intervendrá para alcanzar una resolución pacífica del conflicto, pero de no lograrse, podrá recurrir a medidas coercitivas, entre ellas, 1) sanciones económicas, embargos de armas, restricciones financieras y prohibiciones de viaje; 2) ruptura de relaciones diplomáticas; y 3) bloqueos económicos e incluso acciones militares colectivas (ONU, 1945).

Por ende, se ha producido, desde 1945, un tercer momento de la tradición de guerra justa y la intervención humanitaria, en el que los Estados han asumido un acuerdo sobre la total prohibición del uso de la fuerza. Por ejemplo, luego de que Hitler hizo uso de justificaciones humanitarias para legitimar la invasión de Checoslovaquia, se convino que la única manera de mantener el orden era declarar que la fuerza era ilegal. Ante estos abusos, el nuevo orden legal positivo se basaba en una clara prohibición del uso de la fuerza expuesta en el artículo 2 de la Carta de las Naciones Unidas, pero contenía un mecanismo para autorizar la intervención humanitaria: el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas le otorgaba al Consejo de Seguridad de la ONU el poder de autorizar la acción colectiva cuando identificara una amenaza a la paz y la seguridad internacionales.

Sin embargo, cuando un Estado (o un grupo de Estados) es objeto de una agresión por parte de otro (o de un grupo de Estados), la Carta de las Naciones Unidas defiende el derecho de legítima defensa, individual o colectiva. Asimismo, el Consejo de Seguridad decide, basándose en el capítulo VII de la Carta, el empleo colectivo de la fuerza mediante: 1) medidas coercitivas (cuyo objetivo es restablecer la paz) contra un Estado que cons-

tituya una amenaza para la seguridad internacional y 2) medidas para mantener la paz en forma de misiones de observación o de misiones de mantenimiento de la paz.

Las OMP y la seguridad multidimensional

Las OMP comenzaron en 1948, cuando el Consejo de Seguridad autorizó el despliegue de observadores militares de la ONU en Oriente Medio. La misión de la primera OMP era supervisar el Acuerdo de Armisticio entre Israel y sus vecinos árabes, operación que se conoció como Organización de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua (ONUVT). Luego de la ONUVT, la segunda OMP sería el Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas en la India y el Pakistán (UNMOGIP)⁵; desde entonces, la ONU ha desplegado aproximadamente un millón de efectivos en 71 OMP, 57 de ellas desde 1988 (ONU, 2019c). En un principio, las OMP se limitaron a mantener el alto al fuego y estabilizar las situaciones sobre el terreno, proporcionando un apoyo a los esfuerzos políticos para resolver los conflictos por medios pacíficos; esas misiones consistían en observadores militares desarmados y tropas ligeramente armadas con funciones de supervisión, presentación de informes y fomento de la confianza.

Las OMP tienen como finalidad prevenir y eliminar amenazas a la paz, evitar actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz, así como lograr, por medios pacíficos de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a transgresiones de la paz y la seguridad colectiva. En este sentido, el Consejo de Seguridad ha establecido en los capítulos VI y VII de la Carta, particularmente en los artículos 40 a 42, la posibilidad de intervenir en asuntos internos de los Estados cuando hay una amenaza real a la paz o una situación de violación de derechos humanos. En todo caso, el uso de medidas coercitivas y, con ello, el uso de la fuerza solo es posible con el completo acuerdo de los miembros que componen el Consejo de Seguridad, situación difícil de producirse.

Las OMP son dirigidas por el secretario general de la ONU y sus delegados. Sin embargo, las misiones *ad hoc* son “dirigidas, financiadas y vigiladas por terceros países que utilizan sus fuerzas militares a solicitud del Consejo de Seguridad con el propósito de hacer cumplir sus resoluciones” (Goulding, 1993, p. 454). Asimismo, las OMP deben ser llevadas a cabo por los Cascos Azules y estar inspeccionadas por la ONU, y son aprobadas por las partes en conflicto, “lo cual genera confianza para garantizar la seguridad y legitimidad del proceso” (Gow & Dandeker, 1995, p. 171). En tal sentido, el establecimiento de una OMP o misión de paz en un conflicto armado que amenace la paz y la seguridad colectiva debe contar con los siguientes requisitos: 1) el explícito consentimiento del país o los países interesados, 2) ser respaldado por la comunidad internacional (ocho votos afirmativos de los miembros del Consejo de Seguridad y ningún veto por parte de los

5 Ambas misiones continúan operando hasta el día de hoy.

cinco miembros permanentes), y 3) algún o algunos Estados miembros puedan prestar los recursos operativos para dicha misión. (Naciones Unidas, s. f.).

Por lo tanto, las OMP fueron creadas para ser mediadoras en los diferentes procesos de cooperación y participación internacional para lograr soluciones pacíficas a los conflictos internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, al tiempo que realizaban programas de promoción hacia el respeto, aplicación y libertades de la población para el efectivo goce de sus derechos humanos. La noción de la seguridad colectiva radicaba en garantizar los derechos esenciales —consagrados en la Carta de las Naciones Unidas— a todas las personas, independientemente del contexto donde se ubiquen o de las particularidades morales, de género o religiosas, buscando establecer de forma universal el concepto de los derechos humanos (Fontana, 2005).

La primera operación armada de mantenimiento de la paz fue la Primera Fuerza de Emergencia de la ONU (UNEF I), desplegada con éxito en 1956 para abordar la Crisis de Suez, mientras que la Operación de las Naciones Unidas en el Congo (ONUC), lanzada en 1960, fue la primera misión a gran escala con 20.000 efectivos militares en su apogeo (ONU, 2019a). La ONUC demostró los riesgos de tratar de llevar la estabilidad a las regiones devastadas por la guerra, ya que 250 miembros del personal de la ONU murieron en dicha OMP⁶. Por consiguiente, en las décadas de 1960 y 1970, la ONU estableció misiones a corto plazo en República Dominicana (DOMREP), el oeste de Nueva Guinea (UNSF), Yemen (UNYOM), Chipre (UNFICYP), Oriente Medio (UNEF II y FNUOS) y Líbano (FPNUL).

Una misión típica tradicional de las OMP del periodo de la Guerra Fría constaba de observación, monitoreo, patrullas de reconocimiento, sobrevuelos, etc., con el fin de supervisar el alto el fuego, la creación de zonas desmilitarizadas, la investigación de violaciones, etc. Estas misiones tradicionales eran esencialmente militares en su carácter y pretendían impedir una violación del acuerdo de paz ayudando a crear condiciones en las que la única vía de llegar a la paz final fuera por medio de la negociación política; empero, uno de los principales problemas de estas antiguas misiones era que no tenían un papel directo a la hora de resolver el conflicto por la vía política.

Por tanto, con el final de la Guerra Fría, el contexto estratégico para el mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas cambiaría drásticamente. La ONU cambió y expandió sus operaciones de campo desde misiones “tradicionales” que involucraban tareas de observación generalmente realizadas por personal militar en complejas misiones “multidimensionales”, diseñadas para garantizar la implementación de acuerdos de paz integrales y ayudar a sentar las bases de una paz sostenible. Estas OMP multidimensionales guardarían relación con el *jus post bellum* y el nuevo concepto de la “seguridad multidimensional”, entendida como aquella en la que las amenazas no provienen exclusivamente

6 Desde 1948, más de 3.326 pacificadores de la ONU de alrededor de 120 países han muerto mientras servían bajo la bandera de la ONU.

del ámbito militar, sino de otros ámbitos, como el político, económico, ambiental, social, etc. (Ortega & Font, 2012). Dicha perspectiva de la seguridad también guardaría relación con la evolución en la naturaleza de los conflictos de los últimos años, en los cuales “las amenazas dejan de ser las tradicionales, y las Fuerzas Militares e instituciones encargadas de lidiar con temas de seguridad, deben innovar para responder a situaciones diversas y cambiantes en nuevos escenarios” (Álvarez, Rosanía, Sánchez, & Jiménez, 2017, p. 65).

Por ende, las OMP de la ONU, desarrolladas originalmente como un medio para tratar el conflicto interestatal, se aplicarían cada vez más a los conflictos intraestatales. En virtud de ello, se les solicitaría a las OMP emprender una amplia variedad de tareas complejas, como la creación de instituciones de gobernanza, el monitoreo de los derechos humanos, la reforma del sector de la seguridad, el desarme, la desmovilización y la reintegración de combatientes, entre otros. En este orden de ideas, si bien los militares no dejaron de ser la columna vertebral de la mayoría de las OMP, el personal de las OMP multidimensionales también incluiría administradores, economistas, oficiales de policía, expertos legales, consultores en desminado, observadores electorales, monitores de derechos humanos, especialistas en asuntos civiles y gobierno, trabajadores humanitarios y expertos en comunicación e información pública.

Bajo este nuevo enfoque, el Consejo de Seguridad autorizó un total de 20 nuevas operaciones entre 1989 y 1994, elevando el número de efectivos de 11.000 a 75.000 (ONU, 2019a), en Angola (UNAVEM I y UNAVEM II), Camboya (UNTAC), El Salvador (ONUSAL), Mozambique (ONUMOZ) y Namibia (UNTAG). Estas OMP multidimensionales estuvieron orientadas a implementar acuerdos de paz complejos, estabilizar la situación de seguridad, reorganizar el ejército y la policía, elegir nuevos gobiernos y construir instituciones democráticas. No obstante, la ONU también desplegó OMP en escenarios donde la guerra no había cesado totalmente, tales como Yugoslavia (UNPROFOR), Ruanda (UNAMIR) y Somalia (ONUSOM II). Posteriormente, en la segunda mitad de 1990, el Consejo de Seguridad autorizó nuevas OMP en Angola (UNAVEM III y MONUA), Bosnia y Herzegovina (UNMIBH), Croacia (UNCRO), (UNTAES y UNPSG), Macedonia (UNPREDEP), Guatemala (MINUGUA) y Haití (UNSMIH, UNTMIH y MIPONUH).

Hacia finales del siglo XX se le pidió a la ONU que realizara tareas aún más complejas (ONU, 2019a). Para 1999, la ONU se desempeñaría como administradora provisional de Kosovo (en la antigua Yugoslavia), mediante la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK), así como en Timor Oriental, que estaba en el proceso de independizarse de Indonesia, a través de la Administración Transitoria de las Naciones Unidas en Timor Oriental (UNTAET). En los años siguientes, el Consejo de Seguridad también estableció complejas OMP en Burundi (ONUB), Chad y la República Centroafricana (MINURCAT), Costa de Marfil (ONUCI), República Democrática del Congo (MONUC y MONUSCO), Eritrea/Etiopía (MINUEE), Liberia (UNMIL), Sierra Leona (UNAMSIL), Sudán (UNMIS, UNAMID, UNISFA y

UNMISS), Siria (UNSMIS) y la reanudación de OMP en Haití (MINUSTAH) y Timor Oriental (UNMIT).

Por consiguiente, las OMP de última generación se han convertido en una herramienta fundamental de la ONU en la búsqueda de la paz y la seguridad colectiva, pero el hecho de no estar contempladas en la Carta Fundacional de la ONU hace que muchos de sus principios de funcionamiento queden desprovistos de un sólido apoyo jurídico. Faltan además las definiciones sobre cómo debe planearse una OMP de última generación, cuáles son sus objetivos principales y con qué áreas críticas cuenta una misión de este tipo para asegurarse una consecución eficaz del mandato que la contiene. Aunque los protocolos sobre las OMP se desarrollaron desde la misma conformación de la ONU en 1945, las formalidades sobre los procedimientos han cambiado, dadas las transformaciones de los conflictos armados determinados por tensiones religiosas, problemas nacionalistas o diferencias étnicas y raciales.

En los 72 años de despliegues de las OMP, se ha echado de menos una doctrina que defina cómo debe ser una misión de este tipo, cómo se ejecuta, cómo se realiza su transición o cómo se lleva a cabo su salida del área. El mayor logro ha sido la Doctrina Capstone, en enero de 2008, que abarca y compila todas estas áreas, antes diseminadas en cartas, informes y recomendaciones de Estados miembros para buscar una mejor eficacia de las OMP (Department of Peacekeeping Operations, 2008). Estas misiones tradicionales eran esencialmente militares en su carácter, por lo que uno de los principales problemas de estas antiguas misiones era que no tenían un papel directo a la hora de resolver el conflicto por la vía política. Esto provocaba que otros actores, como las organizaciones regionales, trabajaran durante largos periodos de tiempo para conseguir la transición y salida del contingente después de haber llegado a un acuerdo entre las partes. Por otro lado, los mandatos eran ambiguos o mediaban los intereses de algún miembro permanente del Consejo de Seguridad (Estados Unidos o la Unión Soviética), provocando en la opinión internacional la certeza de la inutilidad de la organización, además del gasto absurdo de tiempo y dinero⁷, con mandatos poco convincentes e incapaces, tanto de conseguir los objetivos para los que fueron enviados como de proveer seguridad a sus hombres en el área de conflicto.

Con el fin de la Guerra Fría, la estrategia de la ONU en las OMP se transformaría como consecuencia de la diversidad de conflictos que entremezclan asuntos geopolíticos, identitarios, ideológicos y religiosos relacionados con el terrorismo fundamentalista y las organizaciones criminales internacionales (Patiño, 2015). La transformación de cara a esta nueva realidad geopolítica mundial ha dado lugar a las OMP multidimensionales, desplegadas en un entorno peligroso tras un conflicto interno, con personal conjunto

7 Opinión que provoca todavía en la actualidad la reticencia en la participación de misiones por parte de algunos Estados, que se niegan a emplear sus tropas o personal al servicio de una organización controlada por unos "pocos".

de efectivos militares y policiales, en combinación con capacidades civiles para apoyar la ejecución de un acuerdo de paz. Algunas de estas operaciones han sido enviadas tras un requerimiento previo de las autoridades nacionales para apoyar la transición a un gobierno legítimo en ausencia de un acuerdo de paz; mientras que en otras circunstancias más excepcionales, el Consejo de Seguridad ha autorizado estas modernas operaciones para asumir temporalmente las tareas legislativas y administrativas del Estado, con la finalidad de apoyar la transferencia de un Gobierno soberano a otro, hasta que las cuestiones de soberanía hayan sido completamente resueltas o hasta que se hayan restablecido las estructuras administrativas, judiciales y de seguridad que no existían previamente (o no eran respetadas).

El Estado actual donde se despliega una OMP multidimensional es aquel con una capacidad muy débil de proporcionar seguridad a su población y de mantener el orden público. En consecuencia, una OMP moderna tiene como objetivos principales 1) crear un entorno seguro y estable mientras se refuerza la capacidad del Estado para mantener la seguridad (con total respeto a los derechos humanos); 2) facilitar el proceso político, fomentando el diálogo y la reconciliación y apoyando el establecimiento de instituciones de gobierno legítimas y efectivas; 3) proporcionar un marco seguro para que tanto las Naciones Unidas como otros organismos internacionales puedan desarrollar sus actividades en la zona de forma coherente y coordinada; 4) supervisar y observar el cumplimiento del cese al fuego mediante el apoyo operacional en las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado; 5) garantizar la seguridad en instalaciones gubernamentales, puertos y otras infraestructuras vitales; 6) establecer las condiciones de seguridad para la libertad de desplazamiento de población y de bienes, así como la asistencia humanitaria; y 7) prestar asistencia a procesos de desminado (Department of Peacekeeping Operations, 2003).

Entre los objetivos que busca una misión de última generación que no se contemplaba entre las tradicionales estaría que la misión juegue un papel directo en los esfuerzos políticos para resolver el conflicto, ya que mientras el despliegue de la misión actúa a corto plazo como inhibidor de la violencia, esta puede volver a estallar en cualquier momento a medio o incluso largo plazo. Por ello, las OMP multidimensionales buscan la puesta en práctica de una serie de medidas críticas que aseguren la prevención de la violencia, entre las que se incluyen: 1) restaurar las funciones del Estado para proporcionar seguridad y mantener el orden público, 2) fortalecer el respeto al derecho internacional humanitario (DIH) y el respeto a los derechos humanos, 3) apoyar la creación de instituciones políticas legítimas y facilitar su participación, y 4) promover la recuperación económica, el desarrollo social y el retorno de los desplazados y refugiados por el conflicto para su reasentamiento (Department of Peacekeeping Operations, 2003). Otros programas de construcción de la paz en una OMP multidimensional contemplados en el mandato propuesto por el Consejo de Seguridad incluyen desarme, desmovilización y reintegración de los combatientes; desminado; reformas del sector seguridad y otras actividades de respeto al DIH; asistencia electoral; y apoyo a la restauración y extensión del Estado.

Con base en lo anterior y debido a que las OMP se enfrentan en la actualidad a conflictos que sobrepasan la capacidad de las misiones para atender el elevado número de muertes de la población civil (como lo sucedido en los casos de la guerra civil en Ruanda, la antigua Yugoslavia y Sudán, entre otros), así como la diversidad de tareas que se espera cumpla una OMP de última generación, las OMP enfrentan en el futuro próximo una serie de retos: misiones más grandes, costosas y complejas, así como desafíos para diseñar y ejecutar estrategias viables de transición política que den por terminado el conflicto entre las partes.

El potencial de Colombia en OMP multidimensionales

La historia de las FF. MM. en Colombia ha estado ligada al acontecer de diferentes conflictos históricos, además del ritmo de las condiciones sociales y de los progresos, continuidades y rupturas propias de la formación del régimen político en Colombia (Atehortúa, 2014). Las FF. MM. han sufrido cambios que se corresponden con las transformaciones del conflicto armado interno, el conflicto bipolar en la década de los sesenta, el derrumbe de la Unión Soviética a finales de los ochenta, las transiciones a la democracia en la región latinoamericana, los atentados del 11 de septiembre de 2001 y la implementación del Plan Colombia como parte de la guerra contra el narcoterrorismo perpetrado por las guerrillas colombianas y el crimen organizado nacional e internacional (Urrego, 2006).

Entre las potencialidades de las FF. MM. se encuentra la cooperación internacional y las OMP en las que ha participado. En efecto, como Estado miembro fundador de la ONU, las FF. MM. de Colombia han participado desde un principio en las OMP de la ONU. La primera misión de las FF. MM. de Colombia bajo la bandera de la ONU fue la heroica participación del Batallón Colombia N.º 1 en la Guerra de Corea entre 1952 y 1954⁸, con un total de 4.102 efectivos, entre oficiales, suboficiales y soldados colombianos (639 militares colombianos cayeron en combate). La segunda misión de Colombia en OMP fue la participación de las FF. MM. colombianas en la Fuerza de Emergencia de la ONU (FENU), entre 1956 a 1958⁹, con un total de 3.600 militares colombianos entre oficiales, suboficiales y soldados. La tercera misión de Colombia se desplegó en el marco de la Multinational Force and Observers (FMO), desde 1982 hasta la fecha¹⁰, en el cual han participado 16.120 militares colombianos, entre oficiales, subo-

8 El 25 de junio de 1950 se dio un franco desacato al orden internacional establecido por las Naciones Unidas después de los acuerdos y consecuencias de la Segunda Guerra Mundial. Por tal razón, la ONU convocó a los ejércitos de la Asamblea General a restablecer la estabilidad y el buen entendimiento entre ambas entidades territoriales (Corea del Norte y Corea del Sur).

9 En 1956 estalló una guerra por intereses económicos, comerciales y políticos entre Egipto y una alianza formada entre Israel, Francia y Gran Bretaña, como consecuencia de la nacionalización del canal de Suez. En tal sentido, FENU buscó garantizar y supervisar la cesación de las hostilidades, incluyendo la retirada de las fuerzas armadas de Francia, Israel y Reino Unido del Territorio Egipcio.

10 En desarrollo de los acuerdos de Camp David, el director de la Fuerza Multinacional y Observadores designado por la Secretaría General de la ONU solicitó al entonces presidente de Colombia, Julio César Turbay Ayala, en

ficiales y soldados en 35 años. La cuarta misión de Colombia se desarrollaría entre 1989 y 1992, mediante el Grupo de Observadores de las Naciones Unidas en Centro América (ONUCA)¹¹, con la participación de 12 oficiales observadores militares de Colombia. La quinta OMP de Colombia sería la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en el Salvador (ONUSAL), entre 1991 y 1993¹², con ocho observadores militares colombianos. La sexta OMP en la que participaron las FF. MM. de Colombia fue la Fuerza de Protección de la ONU en la antigua Yugoslavia (UNPROFOR), entre 1992 a 1995¹³, con 14 observadores militares. La séptima misión de Colombia se llevaría a cabo en 1997, a través de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA)¹⁴, con la participación de un observador colombiano. La octava participación de Colombia se llevaría a cabo durante la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de la ONU en la República Centroafricana (MINUSCA), desde el 2016 hasta la fecha¹⁵, con la presencia de dos observadores militares de Colombia. Finalmente, la novena OMP en la cual ha participado Colombia es la Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano (UNIFIL), desde el 2016 hasta la fecha¹⁶, con dos oficiales de enlace.

Asimismo, la experiencia adquirida en combatir un largo conflicto armado interno y la profesionalización de sus miembros han sido factores que han llevado las FF. MM. de

1981, que se estudiara la posibilidad de contribuir con un batallón de infantería de 500 hombres para participar en la OMP en cuestión. En consecuencia, el gobierno nacional, mediante el Decreto 692 del 5 de marzo de 1982, destinó el Batallón Colombia N.º 3 a la FMO.

- 11 La resistencia nicaragüense estaba usando territorios de países como Honduras y otros para actividades delictivas. ONUCA intervino en la desmovilización voluntaria y cese del fuego de la resistencia nicaragüense, verificando el cumplimiento, por parte de los gobiernos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, de los compromisos adoptados para poner fin a su ayuda a las fuerzas irregulares en la región e impedir que el territorio de dichos países fuera utilizado para perpetrar ataques contra otros Estados.
- 12 Esta OMP se desarrollaría en el contexto del final de la guerra civil de El Salvador, entre el gobierno salvadoreño y el Frente Farauundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), buscando verificar la aplicación de todos los acuerdos entre las partes. Los acuerdos incluían cese al fuego, reforma y reducción de las fuerzas militares salvadoreñas, la creación de un cuerpo policial, la defensa de los derechos humanos, así como otros asuntos de índole económica y social.
- 13 Esta OMP fue inicialmente concebida para generar un acuerdo provisional que creara condiciones de paz y seguridad en la entonces Yugoslavia. Cuando las partes en conflicto (serbios, bosnios y croatas) iniciaron la firma de acuerdos de cese al fuego, el papel de la misión fue la verificación de estos. Se estableció inicialmente en Croacia para garantizar la desmilitarización de las zonas designadas, aunque más tarde se amplió a Bosnia, Herzegovina y Macedonia.
- 14 Esta OMP se da en el contexto del conflicto armado interno entre el gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), en el cual se verificaría el cumplimiento del acuerdo sobre el definitivo cese al fuego entre las partes, referente a la cesación formal de las hostilidades, la separación de fuerzas y la desmovilización de los combatientes de la URNG.
- 15 El 15 de septiembre de 2014, la Misión Internacional de Apoyo a la República Centroafricana con Liderazgo Africano (MISCA) traspasó su autoridad a la MINUSCA. Preocupada por las crisis humanitarias en la República Centroafricana y sus implicaciones regionales, el Consejo de Seguridad autorizó el 7 de abril de 2014 el despliegue de una OMP multidimensional (MINUSCA), con la protección de la población civil como su máxima prioridad.
- 16 Originalmente, la UNIFIL se creó el 19 de marzo de 1978, pero tras la guerra de julio y agosto de 2006 entre Israel y Hezbollah, el Consejo de Seguridad aprobaría una nueva intervención humanitaria en 2006. A la cesación de las hostilidades, la retirada gradual de las Fuerzas de Defensa de Israel y el despliegue de las tropas libanesas, los primeros elementos de la UNIFIL fueron desplegados, ayudando a crear nuevas condiciones de seguridad en el Líbano Meridional.

Colombia a desarrollar capacidades para fortalecer acciones interinstitucionales, garantizar el Estado de derecho, los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Estos elementos perfilan a las FF. MM. colombianas como referente en la superación de conflictos armados internos, con un rol mucho más activo en el sistema internacional y la seguridad multidimensional. El largo conflicto armado interno, los procedimientos dados por la institucionalidad y el Estado de derecho trajo consigo experiencias para las Fuerzas Militares en términos de modernización, profesionalización y la adquisición de conocimiento en diferentes campos, que serán referentes a la hora de participar en una OMP de la ONU.

La modernización y profesionalización del personal militar desde la década de los noventa le ha dado la experiencia y la ventaja frente a otras instituciones castrenses de la región y del mundo en cuanto al desarrollo e implementación de conocimientos en diferentes áreas, como la vinculación de las víctimas en el proceso de construcción de paz y la generación de garantías en la legitimidad e institucionalidad para llevar a cabo exitosamente los procesos de desmovilización y reinserción de grupos armados irregulares (Vargas, 2015). En este sentido, la participación del país en las OMP multidimensionales de la ONU será fundamental en la consolidación de la paz de aquellos territorios en donde sean desplegados los cascos azules colombianos, dada la experiencia de las FF. MM. de Colombia en garantizar los derechos humanos de la población; en los procesos de desarme, desmovilización y reintegración de excombatientes a la vida civil; en las actividades de desminado humanitario; en el apoyo al restablecimiento de la institucionalidad; en la asistencia en procesos electorales y consolidación de la democracia en territorios de conflicto; y en la promoción de la recuperación social, económica e impulso del desarrollo.

De otro lado, las FF. MM. colombianas se han caracterizado por la promoción de una estrecha relación cívico-militar, que ha marcado su respeto a la institucionalidad, al orden constitucional y al Estado de derecho, elementos que le proporcionan la experiencia necesaria para participar en conflictos de alta complejidad en donde lo primordial es el no uso de la fuerza, excepto en legítima defensa y en defensa del mandato. Por ejemplo, la estrategia de acción unificada implementada por las FFMM. en el contexto del conflicto armado en Colombia, resaltando la coordinación del Estado en todos los niveles, agencias e instituciones, y en estrecha colaboración con la sociedad civil, puede aportar nuevas líneas de acción en el despliegue de una OMP multidimensional en el terreno. No obstante, resulta pertinente aclarar que la estrategia de acción unificada no es nueva, ya que “durante la administración de Guillermo León Valencia (1962-1966) y en el marco del Plan de Operaciones Lazo, las Fuerzas Militares colombianas, sensibles de la realidad geográfica y social del país, introducirían el concepto de acción cívico militar” (Álvarez & Cañón, 2019, p. 202), la cual reconocía que para una solución permanente del conflicto en Colombia se requería de una “acción unificada” entre los estamentos civiles y militares.

Uno de los fundamentos para la legitimidad del Estado ha sido la subordinación de los militares al poder civil. En este aspecto, Huntington (1995) muestra cómo el control civil

define el mayor o menor poder de los militares para moderarlo o establecer hasta qué límite es conveniente. Esta perspectiva, desarrollada en las décadas de los cincuenta y los sesenta en Colombia, busca establecer por la vía institucional la obediencia total e incondicional del poder militar a la autoridad civil, que se cristaliza en un gobierno legítimo, el cual tendrá la exclusividad de la toma de decisiones sobre los asuntos de seguridad (López, 1987).

Huntington (1995) contempla dos posibilidades para ejercer el control civil del militar: el control civil “subjetivo” y el control civil “objetivo”. Con estas dos condiciones, Huntington (1995) establece las relaciones cívico-militares para determinar el control civil y, de esta manera, identificar el papel político de las instituciones militares en un país, donde debe imperar la idea de subordinación de las Fuerzas Militares a las autoridades políticas. El primero, el control civil “subjetivo”, consiste en maximizar el poder civil sobre el militar y, el segundo, el control civil “objetivo”, se alcanza por medio de la profesionalización de los miembros de los estamentos militares. El control civil objetivo ha caracterizado a las Fuerzas Armadas de Colombia y, específicamente, con la profesionalización de sus miembros en la defensa de la institucionalidad, los derechos humanos y la garantía de los derechos de la población, entre otros, se ha procurado su neutralización y esterilización en la política, lo que redujo sus pretensiones de poder y restringió sus preocupaciones al mantenimiento del Estado de derecho (Huntington, 1995).

Las anteriores potencialidades y experiencias les dan a las FF. MM. colombianas la suficiente ventaja competitiva para participar en OMP multidimensionales, donde la población civil se ve expuesta a crímenes de lesa humanidad y violación continua de sus derechos. Estos conflictos se han desarrollado en regiones periféricas y se caracterizan por tener un contenido religioso, nacionalista y étnico (Patiño, 2015). Esta diversidad de conflictos a los que debe hacer frente la comunidad internacional se complejiza en territorios que, ante la ausencia del control efectivo del Estado y la presencia de organizaciones criminales, propician la aparición de ecosistemas criminales (Álvarez y Rodríguez, 2018): tráfico de drogas, minería ilegal, mercado negro de armas, trata de personas, etc., de donde se extraen recursos económicos suficientes para financiar los grupos armados en confrontación (Peñas, 1997). Los anteriores conflictos se escenificaron en las diferentes regiones de Colombia en las que, ante la debilidad del Estado y la expansión de la violencia generada por el conflicto armado interno y la guerra contra los grupos guerrilleros, se produjeron organizaciones delincuenciales armadas dedicadas al narcotráfico, la minería ilegal y el tráfico de armas (Álvarez, 2017; Álvarez & Zambrano, 2017).

Es en este tipo de contexto VICA en el que todas las guerras tienden a ser reticulares (Kissinger, 2016), de forma que la comunidad internacional y las OMP deberán estar preparadas en todo momento para afrontar amenazas inesperadas y enemigos desconocidos; y es en ese sentido que las FF. MM. y de Policía de Colombia podrán contribuir significativamente a las OMP de última generación, al demostrar las capacidades que adquirieron en el conflicto interno de más de 50 años. Si bien la ONU contaba, en octubre de 2019, con 98.544 efectivos en 14 OMP alrededor del mundo (ONU, 2019c), durante

la Cumbre de Líderes sobre Operaciones de Mantenimiento de la Paz en septiembre de 2015 en Nueva York, la ONU manifestó la necesidad de incorporar al menos 30.000 efectivos más a las OMP. En respuesta a lo anterior, el entonces presidente de Colombia, Juan Manuel Santos, anunció que fortalecería la participación de Colombia en OMP en forma progresiva, hasta llegar a 5.000 efectivos colombianos (“Santos anuncia aporte de 5.000 cascos azules a la ONU en tres años”, 2015).

Por consiguiente, aparte de la estratégica participación de la Armada Nacional de Colombia en los esfuerzos por el mantenimiento de la seguridad colectiva mediante el despliegue de algunos buques al cuerno de África, para contribuir en la guerra contra la piratería, frente a las costas de Somalia, las FF. MM. de Colombia preparan a un primer contingente de 900 militares para futuras OMP multidimensionales. No obstante, la participación de las Fuerzas Militares exige, de igual forma, avanzar en el conocimiento de los protocolos desarrollados por la ONU para atender y ejecutar las misiones de paz, así como en el conocimiento sobre nuevos conflictos de finales del siglo XX y principios del XXI, los cuales involucran la aparición de conflictos identitarios y religiosos (Patiño, 2013, 2015). Derivado de lo anterior, reviste igual importancia el conocimiento de las condiciones culturales y sociales de los lugares donde se realizarían las OMP multidimensionales para evitar transgresiones. En sintonía con lo anterior, los integrantes de la Fuerza de Tarea Colombia (FTC) han venido capacitándose en 2018 y 2019, en cursos de derechos humanos (DIH), funcionamiento de los comandos de OMP de la ONU y su doctrina. Asimismo, conscientes de las particularidades culturales en el contacto entre población masculina y femenina en algunos Estados musulmanes, la FTC tendrá un 8 % de participación de mujeres, el cual aumentaría con el tiempo.

Para Colombia, las ventajas derivadas del incremento de efectivos colombianos en OMP de la ONU serían numerosas. Por ejemplo, ayudarían a estrechar aún más las relaciones de cooperación y seguridad con otros Estados miembros de la ONU; facilitarían el suministro de conocimientos de la experiencia colombiana en guerra irregular y conflicto armado interno, así como el acceso a experiencias y buenas prácticas en materia de OMP por parte de otros Estados; fortalecería la formación de los miembros de las FF. MM. colombianas en la práctica conjunta con otros ejércitos de diversidad lingüística y cultural muy disímil a la propia; y ayudaría al incremento del prestigio de las FF.MM y del Estado colombiano, como proveedores de la seguridad colectiva de los Estados.

Sin embargo, la principal ventaja es económica. La ONU no tiene fuerzas militares propias, por lo que son los Estados miembros los que proporcionan, de forma voluntaria, el personal militar y policial necesario para cada OMP. Los propios Estados pagan a sus soldados su participación en las OMP (de acuerdo con su rango y su escala de sueldos a nivel nacional), mientras que la ONU reembolsa a los Estados el costo del personal uniformado que aportan de forma voluntaria a las OMP. Por ejemplo, la suma mensual que la ONU paga a los Estados que participan en OMP es la siguiente (ONU): por un soldado de infantería con fusil el pago es de aproximadamente US\$1.428, mientras que

por un Oficial de Estado Mayor es de US\$2.000; por otra parte, el pago por un batallón de infantería mecanizado con vehículos blindados es de US\$100.000 (2019b).

El presupuesto aprobado por la ONU para las OMP para el año fiscal comprendido entre el 1.º de julio de 2019 y el 30 de junio de 2019 fue de US\$6.500 millones (ONU, 2019b)¹⁷. En este sentido, los principales Estados que aportan contingentes a las OMP de la ONU son Etiopía (7.026 efectivos), Bangladesh (6.417 efectivos), Ruanda (6.369 efectivos), India (6.183 efectivos) y Nepal (5.685 efectivos), entre otros. De los Estados que aportan contingentes a las OMP, algunos transfieren a sus tropas los montos totales de reembolso de la ONU, por ejemplo, Uruguay les paga a sus soldados su salario normal más el reembolso de la ONU. Pero otros pagan a sus soldados solo sus salarios normales, complementando sus gastos de defensa con los fondos de reembolso de la ONU, como sería el caso de los beneficios financieros devengados por las fuerzas de paz de Bangladesh, que desempeñan un papel importante en el apoyo a la economía. Fuentes oficiales indican que, entre el 2001 y el 2010, el gobierno de ese país recibió US\$1,28 mil millones de la ONU como compensación por contribuciones de tropas, equipo de propiedad de los contingentes y otras formas de compensación.

En tal sentido, en el caso hipotético de que Colombia cumpliera con el compromiso de incrementar con 5.000 efectivos su participación en OMP en los próximos años, las FF. MM. y de Policía podrían generar alrededor de US\$100 millones al año por concepto de reembolso de la ONU por este concepto (contando solo personal, sin equipos). Ello representaría aproximadamente el 1 % de la actual inversión en defensa del Estado colombiano. Este porcentaje podría dedicarse a obtener mejores capacidades para la defensa estratégica del Estado y para la disuasión de amenazas convencionales de otros Estados para Colombia.

Conclusiones

La ONU ha desplegado 71 OMP desde 1948, permitiendo, entre otros resultados, el desarrollo de elecciones libres en países desgarrados por conflictos políticos, sociales, étnicos o religiosos, así como, tan solo en la última década, el desarme de más de 500.000 excombatientes. Al no contar con una fuerza militar propia, la ONU ha dependido de las

17 En teoría, cada Estado miembro de la Asamblea General está obligado legalmente a pagar su parte correspondiente del mantenimiento de la paz; esto se establece de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17 de la Carta de las Naciones Unidas. Sin embargo, las aportaciones de la Asamblea General a los gastos derivados de las OMP se basan en una escala especial de cuotas que se establece mediante una fórmula compleja aportada por los propios Estados miembros; esta fórmula tiene en cuenta, entre otras, la riqueza económica relativa de los Estados, aunque a los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad se les obliga a pagar un porcentaje mayor debido a su especial responsabilidad en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Con base en lo anterior, los principales proveedores de financiación de OMP a 2019 son los Estados Unidos (27,89 %), China (15,21 %), Japón (8,56 %), Alemania (6,09 %), Reino Unido (5,79 %), Francia (5,61 %), Italia (3,30 %), Federación de Rusia (3,04 %), Canadá (2,73 %) y la República de Corea (2,26 %) (ONU, 2019b).

contribuciones de los Estados miembros. En este sentido, 160 países han contribuido con personal militar y policial a las OMP desde 1948. En la actualidad, 98.544 “pacificadores” de 122 países están desplegados en las 14 OMP vigentes, de los cuales 84.382 son personal uniformado, 4.539 son personal civil internacional, 8.393 personal civil local y 1.230 son voluntarios de las Naciones Unidas (ONU, 2019c).

Gracias a la nueva generación de OMP, la ONU se ha constituido como un proveedor de fuerza eficiente, al contar con misiones dotadas de una amplia gama de capacidades cívico-militares para la estabilización de territorios y sociedades en una etapa de posconflicto. Además de mantener la paz y la seguridad, el personal de una OMP multidimensional se ocupa de ayudar en los procesos políticos, reformar los sistemas judiciales, capacitar las fuerzas policiales, desarmar y reintegrar a los combatientes y apoyar el retorno de los desplazados internos y los refugiados. Pero a su vez, la ONU también se ha consolidado como un proveedor de fuerza rentable, si se tiene en consideración que el último presupuesto aprobado para las OMP en 2019, alrededor de US\$6,69 mil millones, resulta ser menor del 0,5 % del gasto militar a nivel mundial (ONU, 2019c). Cuando los costos por casco azul de la ONU son comparados con los costos del despliegue de tropas de los Estados Unidos y otras economías avanzadas, así como de alianzas militares como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), las Naciones Unidas se constituirían como la opción menos costosa. Por ejemplo, un estudio realizado en su momento por la Oficina de Responsabilidad del Gobierno de los Estados Unidos estimó que le hubiera costado a los Estados Unidos aproximadamente el doble de lo que le costó a la ONU haber llevado a cabo una OMP en Haití (MINUSTAH), es decir, US\$876 millones en comparación con el presupuesto de la ONU de US\$ 428 millones durante los primeros 14 meses de la misión (United States Government Accountability Office, 2006).

Con respecto al caso colombiano, de cara a una nueva fase del conflicto armado interno, se ha empezado a considerar el incremento de la participación de las FF. MM. de Colombia en las OMP de la ONU, así como en actividades de defensa mutua con la OTAN (Torrijos & Abella, 2017). La participación de las Fuerzas Militares colombianas en OMP, implican operaciones multidimensionales de los cascos azules orientadas a facilitar los procesos políticos, la protección de civiles, ayudar en el desarme de los combatientes, así como en su desmovilización y reinserción a la vida civil, el apoyo a la organización de procesos electorales, protección y promoción de los derechos humanos, y restablecer el Estado de Derecho.

El largo conflicto armado interno y el combate de organizaciones insurgentes, grupos de narcotraficantes, la delincuencia común y las organizaciones paramilitares les dan la suficiente experiencia y profesionalización a las FF. MM. colombianas en el conocimiento sobre control territorial, garantía de los derechos de la población, relaciones cívico-militares y protección a la infraestructura sensible de un Estado, todos ellos, factores necesarios para las OMP multidimensionales del siglo XXI. Asimismo, en el último lustro, la política de seguridad y defensa del Estado colombiano se ha enfocado en procesos

de modernización y renovación que han posicionado a las Fuerzas Militares como una de las instituciones con los más altos estándares de planificación estratégica para la transformación (“Las Fuerzas Militares y su ambicioso plan para 2030”, 2018).

No obstante, incrementar la participación en OMP por parte de Colombia se constituye, entonces, como un instrumento de la política exterior que permite una adecuada coordinación entre los ministerios responsables de la política de defensa y relaciones exteriores, en un programa coherente con altos niveles de desarrollo, medios de ejecución y conocimiento sobre los dispositivos institucionales para la logística de misiones internacionales, particularmente en dos aspectos: organización castrense y diplomacia. De allí que sea necesaria una gran estrategia del Estado colombiano (Álvarez, Corredor, & Vanegas, 2018), por parte de las FF. MM., el Gobierno nacional y el Congreso de la República, a partir de los cuales puedan llevarse a cabo acciones fuera de las fronteras soberanas. En este orden de ideas, el Estado debe tener presente que las OMP requieren inversiones previas y una preparación acorde, en la que se debería tener presente: 1) el cálculo cuidadoso de riesgos y peligros políticos y económicos de los contingentes militares en la misión, además de considerar cómo la actuación de las Fuerzas Militares fuera del país puede repercutir en la política externa; 2) el cálculo racional de los beneficios de la participación en OMP; y 3) tener presente que la mayoría de conflictos donde se realizan las misiones de paz son aquellos caracterizados por nuevas guerras de índole identitaria, religiosa y étnico-racial, que se complejizan con actividades ilegales transnacionales.

En efecto, la participación de las FF. MM. colombianas en OMP tiene dos tipos de costos: políticos y económicos. Los primeros están relacionados con las posibles bajas en conflictos armados en regiones alejadas del país, donde la aceptabilidad de la opinión pública es fundamental, lo que puede complejizarse si se tiene presente el largo conflicto armado interno en Colombia. Este costo político se incrementaría si la política de participación en las misiones no es una política de Estado. Lo anterior dependerá del grado de involucramiento del país en los asuntos externos, la movilización de hombres, las funciones a cumplir y el grado de riesgo para los soldados en terreno. Según Vergara (2016), las dos tendencias de las misiones, la de participar por cooperación internacional y la de ponerse en una situación geopolítica favorable conforme al interés nacional se ven reflejadas en hechos prácticos. De otra parte, los costos económicos comportan cierta complejidad al momento de ser evaluados debido a diversas circunstancias: 1) las cifras se refieren a las OMP y no a las operaciones fuera de ellas; 2) existen gastos previos de preparación de las Fuerzas Militares antes de participar sobre el terreno, gastos que no son contabilizados por parte de los países.

Tomando en consideración lo anterior, es posible señalar que las FF. MM. colombianas comportan un alto grado de especialización para enfrentar conflictos en los que el mayor reto sea lograr la terminación de este y la creación de condiciones sociales, culturales y políticas favorables para el libre desarrollo de los ciudadanos y las sociedades (Lizcano, 2015). De esta manera, las OMP multidimensionales de la ONU representan un esce-

nario favorable para continuar con la labor de las FF. MM. de Colombia de consolidarse como una de las fuerzas militares de vanguardia más importantes de la región, como se ha establecido en el plan 2030.

Agradecimientos

Los autores desean agradecer a la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto” por su apoyo en la realización de este artículo.

Declaración de divulgación

Los autores declaran que no existe ningún potencial conflicto de interés relacionado con el artículo. Este se deriva del proyecto de investigación de la Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales titulado “Desafíos y nuevos escenarios de la seguridad multidimensional en el contexto nacional, regional y hemisférico en el decenio 2015-2025”, que hace parte del Grupo de Investigación Centro de Gravedad de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, reconocido y categorizado en A1 por Colciencias, con el código COL0104976.

Financiamiento

Los autores no declaran fuente de financiamiento para la realización de este artículo.

Sobre los autores

Carlos Enrique Álvarez Calderón es politólogo y magíster en Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana. Becario del Center for Hemispheric Defense Studies “William Perry”, Washington. Asesor del Comando de Apoyo de Combate de Inteligencia Militar. Profesor e investigador principal de la Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”. Editor de la revista *Ensayos sobre Defensa y Seguridad*.

<https://orcid.org/0000-0003-2401-2789> - Contacto: carlos.alvarez@esdegue.edu.co

Félix Antonio Duque Cruz es teniente coronel de la Reserva Activa del Ejército de Colombia. Profesional en Ciencias Militares, especialista en Seguridad y Defensa Nacional, especialista en Comando y Estado Mayor y especialista en Administración de Recursos Militares. Consultor en Seguridad y auditor de Calidad. Candidato a Magister en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”.

<https://orcid.org/0000-0002-5519-5840> - Contacto: felix.duque@esdegue.edu.co

Referencias

- Agustín. (1946). *Sobre el libre arbitrio*. BAC.
- Alerta por reducción en las filas de las Fuerzas Militares. (2018, octubre 13). *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/alerta-por-reduccion-en-las-filas-de-las-fuerzas-militares-281022>
- Álvarez, C. (2017). Ocupación de los espacios vacíos: una condición sine qua non para la seguridad multidimensional en Colombia. En C. Álvarez (Ed.), *Escenarios y desafíos de la seguridad multidimensional en Colombia* (pp. 307-386). Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”. <https://doi.org/10.25062/9789585652835>
- Álvarez, C., & Cañón, C. (2019). De la construcción del Estado a la construcción de la nación colombiana: aportes y reflexiones desde los estudios en seguridad y defensa. En E. Pastrana, & H. Gehring (Eds.), *Fuerzas Militares de Colombia: nuevos roles y desafíos nacionales e internacionales* (pp. 181-208). Fundación Konrad Adenauer.
- Álvarez, C., & Rodríguez, C. (2018). Criminal ecosystems: Habitats for convergence and deviant globalization. *Revista Científica General José María Córdova*, 16(24), 1-30. <http://dx.doi.org/10.21830/19006586.352>
- Álvarez, C., & Zambrano, J. (2017). Globalización desviada: plataforma de convergencia criminal. En C. Álvarez (Ed.), *Escenarios y desafíos de la seguridad multidimensional en Colombia* (pp. 249-308). Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”. <https://doi.org/10.25062/9789585652835>
- Álvarez, C., Corredor, C., & Vanegas, O. (2018). Pensamiento y cultura estratégica en seguridad y defensa: bases para la construcción de una gran estrategia del Estado. En C. Álvarez, & A. Fernández (Eds.), *Hacia una gran estrategia en Colombia: construcción de política pública en seguridad y defensa* (pp. 13-80). Sello Editorial ESMIC. <https://doi.org/10.17605/OSF.IO/63VAK>
- Álvarez, C., Ramírez, Y., & Castaño, G. (2018). Geografía, Estado y gran estrategia: una relación indisoluble. En C. Álvarez, & A. Fernández (Eds.), *Hacia una gran estrategia en Colombia: construcción de política pública en seguridad y defensa*. (pp. 81-148). Sello Editorial ESMIC. <https://doi.org/10.17605/OSF.IO/63VAK>
- Álvarez, C., Rosanía, N., Sánchez, D., & Jiménez, G. (2017). Seguridad y defensa: conceptos en constante transformación. En C. Álvarez (Ed.), *Escenarios y desafíos de la seguridad multidimensional en Colombia* (pp. 29-84). Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”. <https://doi.org/10.25062/9789585652835>
- Álvarez, C., Santafé, G., & Urbano, O. (2017). Metamorphosis bellum: ¿mutando a guerras de quinta generación? En C. Álvarez (Ed.), *Escenarios y desafíos de la seguridad multidimensional en Colombia*. (pp. 145-248). Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”. <https://doi.org/10.25062/9789585652835>
- Aristóteles. (1998). *The politics*. Oxford.
- Aristóteles. (2004). *The Nicomachean ethics*. Penguin.
- Atehortúa, C. (2001). Las Fuerzas Militares en Colombia: de sus orígenes al Frente Nacional. *Revista Historia y Espacio*, 17, 133-166. <https://doi.org/10.25100/hye.v0i17.6949>
- Bellamy, A. (2009). *Just wars: From Cicero to Iraq*. Polity Press.
- Department of Peacekeeping Operations. (2003). *Handbook on United Nations multidimensional peacekeeping operations*. United Nations.
- Department of Peacekeeping Operations. (2008). *United Nations peacekeeping operations principles and guidelines*. United Nations.
- Figuroa, U. (1991). *Manual de organismos internacionales*. Editorial Jurídica de Chile.
- Fontana, A. (2005). *La evolución de las Misiones de Paz* [Documentos de Trabajo]. Universidad de Belgrano. http://repositorio.ub.edu.ar/bitstream/handle/123456789/279/126_fontana.pdf;sequence=2&isAllowed=y

- Goulding, M. (1993, julio). The evolution of United Nations peacekeeping. *International Affairs*, 69(3), 451-464. <https://doi.org/10.2307/2622309>
- Gow, J., & Dandeker, C. (1995, agosto-septiembre). Peace-support operations: The problem of legitimization. *The World Today*, 51(8-9), 171-174.
- Grocio, H. (1925). *De la guerra y de la paz*. Reus.
- Huntington, S. (1995). *El soldado y el Estado: teoría de las relaciones cívico-militares*. Grupo Editorial Latinoamericano.
- Jurado, R. (2013, julio-agosto). Luces y sombras del origen de la ONU y la Declaración Universal de Derechos Humanos. *El Cotidiano*, 28, 31-40.
- Kissinger, H. (2016). *Orden Mundial. Reflexiones sobre el carácter de los países y el curso de la historia*. Penguin Random House.
- Las Fuerzas Militares y su ambicioso plan para 2030. (2018, julio 14). *Semana*. <https://www.semana.com/contenidos-editoriales/fuerzas-armadas-marcha-hacia-la-paz/articulo/las-fuerzas-militares-y-su-plan-para-el-2030/574807>
- Lizcano, J. (2015). Las misiones de paz y los conflictos internacionales en el siglo XX-XXI. *Actualidad Jurídica*, s. n., 64-76. <http://bit.ly/34tkK8G>
- López, F. (1987). *La caracterización jurídica de las fuerzas armadas*. Centro de Estudios Constitucionales.
- ONU. (1945). *Carta de las Naciones Unidas*. Organización de las Naciones Unidas. <https://www.un.org/es/charter-united-nations/>
- ONU. (2019a). *Historia de las operaciones de mantenimiento de la paz*. Organización de las Naciones Unidas. <https://peacekeeping.un.org/es/our-history>
- ONU. (2019b). *Financiación de las operaciones de mantenimiento de la paz*. Organización de las Naciones Unidas. <https://peacekeeping.un.org/es/how-we-are-funded>
- ONU. (2019c). *Data*. <https://peacekeeping.un.org/en/data>
- ONU. (s. f.). *Vigilancia del cese de la violencia armada en todas sus formas*. Misión de Supervisión de las Naciones Unidas en Siria. <http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/past/unsmis/>
- Ortega, P., & Font, T. (2012). Seguridad nacional, seguridad multidimensional, seguridad humana. *Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*, 119, 161-172.
- Patiño, C. A. (2013). *Guerras que cambiaron al mundo*. Editorial Debate.
- Patiño, C. A. (2015). Diversidad de conflictos en el siglo XXI. *Analecta Política*, 5(8), 19-48.
- Peñas, E. (1997). *Occidentalización, fin de la Guerra Fría y relaciones internacionales*. Alianza Editorial.
- Platón. (1999). *Las leyes*. CEPC.
- Rousseau, J. J. (1927). *A project for perpetual peace*. Richard Cobden-Sanderson.
- Rummel, R. (1994). *Death by government*. Transaction Books.
- Santos anuncia aporte de 5.000 cascos azules a la ONU en tres años. (2015, septiembre 9). *Semana*. <https://www.semana.com/nacion/articulo/santos-anuncia-aporte-de-5000-cascos-azules-la-onu-en-tres-anos/444202-3>
- Tomás de Aquino. (1998). *Selected philosophical writings*. Oxford University Press.
- Tomás de Aquino. (2002). *Political writings*. Cambridge University Press.
- Torrijos, V., & Abella, J. D. (2017). Ventajas y desventajas políticas y militares para Colombia derivadas de su eventual participación en misiones internacionales relacionadas con la OTAN. *Revista Científica General José María Córdova*, 15(20), 47-82. <https://doi.org/10.21830/19006586.175>
- United States Government Accountability Office. (2006). *Peacekeeping: Cost comparison of actual UN and hypothetical U.S. operations in Haiti, report to the subcommittee on oversight and investigations, Committee on*

- International Relations, House of Representatives, GAO-06-331*. US Government Accountability Office.
<http://bit.ly/2Qi5Ay6>
- Urrego, M. A. (2006). *La crisis del Estado Nacional en Colombia: una perspectiva histórica*. Universidad de Michoacán.
- Vargas, A. (2015). Hacia el posconflicto armado en Colombia: transición de la guerra a la paz. *Documentos de Política Pública*, 6, 1-10.
- Vergara, E. (2016). Causas para participar en operaciones de mantenimiento de la paz. *Visión Conjunta*, 8(14), 15-25.
- Walzer, M. (2000). *Just and unjust wars: A philosophical argument with historical illustrations*. Basic Books.

Esta página queda intencionalmente en blanco

JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

Justice and Human Rights

Esta página queda intencionalmente en blanco



Revista Científica General José María Córdova

(Revista colombiana de estudios militares y estratégicos)
Bogotá D.C., Colombia

Volumen 18, Número 29, enero-marzo 2020, pp. 113-137
<http://dx.doi.org/10.21830/19006586.562>

Objetivos de Desarrollo Sostenible: un contrato social posmoderno para la justicia, el desarrollo y la seguridad

Sustainable development goals: a post-modern social contract for justice, development, and security

David Barrero-Barrero y Fabio Baquero-Valdés

Departamento Fuerza Aérea

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

RESUMEN. En este artículo se reflexiona sobre el contraste entre justicia y contrato social frente al incremento de escenarios inseguros y las expectativas de desarrollo sostenible del siglo XXI en un mundo globalizado. Se exponen las razones de la desconfianza mundial generalizada que aumentan desde mediados del siglo pasado hasta la actualidad y que afectan las expectativas de un mundo seguro en camino al desarrollo sostenible. Se evidencia lo pactado en el contrato social posmoderno en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) como la última oportunidad para reorientar la convivencia igualitaria de la humanidad, sin comprometer las próximas generaciones como lo manifiesta John Rawls. Se insiste en la importancia de la confianza en el desarrollo y la seguridad planeada en los objetivos de desarrollo sostenible como característica esencial de la posmodernidad.

PALABRAS CLAVE: contrato social; desarrollo económico y social; equidad; globalización; posmodernidad; seguridad

ABSTRACT. This article reflects on the contrast between justice and the social contract in the globalized world of the 21st century, which faces increasing insecurity and the expectations of sustainable development. It exposes the causes for the widespread global distrust that has been growing since the middle of the last century and is affecting the prospects of a safe world headed to sustainable development. It presents the agreement of the post-modern social contract in the *Objectives of Sustainable Development* (ODS) as the last opportunity to redirect the egalitarian coexistence of humanity, without compromising the next generations, as John Rawls indicates. It also stresses the importance of certainty in the development and security set out in these objectives as an essential characteristic of post-modernity.

KEYWORDS: economic and social development; equity; globalization; post-modernity; security; social contract

Sección: JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS • Artículo de investigación científica y tecnológica

Recibido: 2 de octubre de 2019 • Aceptado: 13 de diciembre de 2019

CONTACTO: David Barrero-Barrero ✉ david.barrero@esdegue.edu.co

Hoy, la seguridad se entiende cada vez menos en términos militares, y mucho más como la ausencia de conflicto. Es de hecho un fenómeno que abarca el desarrollo económico, la justicia social, la protección del medioambiente, la democratización, el desarme y el respeto a los derechos humanos.

KOFI ANNAN (1938-2018)

Secretario General de Naciones Unidas (1997-2001)

Introducción

En este documento se pretende relacionar el argumento de la desconfianza como una amenaza a la seguridad global en el siglo XXI con los temas de justicia y contrato social. Es así como, desde el extremo de los dos conceptos, se puede evidenciar una diferencia absoluta, sin embargo, la intención es dar a comprender, en cada apartado, la posibilidad de su conexión alrededor de la seguridad global en la época posmoderna. De esta forma, dar cuenta de los cambios en seguridad, las consecuencias en justicia, el grado de desconfianza al que puede llegar el ser humano y la posible necesidad de la reedición de un nuevo contrato social.

Se busca responder al interrogante ¿Cómo la desconfianza y la falta de justicia social afectan la seguridad global y el desarrollo sostenible? Para dar respuesta a lo anterior, se proponen tres argumentos: en el primero, se aborda la complejidad de los cambios en la seguridad y retraso en el desarrollo planetario para la llegada a la posmodernidad, razonando sobre el fin de la modernidad en relación con algunas características de la posmodernidad como nuevo paradigma contemporáneo, abordando amenazas, preocupaciones y desafíos para la seguridad y el desarrollo sostenible, para luego revisar los cambios sociales y políticos que surgen en la posmodernidad.

El segundo argumento trata la desconfianza posmoderna y del porqué de esta, como consecuencia de la falta de seguridad y desarrollo, abordado desde el origen de la desconfianza posmoderna en la seguridad y el desarrollo sostenible.

En el tercer argumento, se propone un nuevo enfoque de la justicia, en el que revisan los derechos humanos desde la perspectiva aristotélica, seguido de John Rawls y la Teoría de la Justicia aplicada a la seguridad y el desarrollo sostenible en la posmodernidad. Además, se aborda en este apartado el contrato social como debate político contemporáneo como parte de la solución a la seguridad y el desarrollo, llegando a encontrar en los objetivos de desarrollo sostenible el modelo de contrato social pactado en la posmodernidad vigente. Al final, se consideran las principales conclusiones y alternativas, en procura de alcanzar mejores condiciones de confianza, equidad y dignidad como resultado de la investigación.

Cambios en seguridad y desarrollo planetario ante la posmodernidad

Fin de la modernidad

La posmodernidad surge en la era contemporánea como consecuencia de una Modernidad que logra “materializar los ideales ilustrados que se había fijado como objetivo” (Lipotvesky & Charles, 2008, p. 16); “la racionalidad, el individualismo y el pensamiento científico” (Uriarte, 2019), además de los cambios políticos que se habían desarrollado durante aquella época “así como la delimitación de nuevas fronteras políticas y económicas” (Uriarte, 2019).

La posmodernidad entonces, “representa el momento histórico concreto en el que todas las trabas institucionales que obstaculizaban la emancipación individual se resquebrajan y desaparecen, dando lugar a la manifestación de deseos personales, la realización individual, la autoestima” (Lipotvesky & Charles, 2008, p. 23). Por lo anterior, es de entender que las preocupaciones individuales se ponen por delante de las colectivas, constituyéndose un individualismo que deja atrás el concepto colectivo.

Además, para diferentes autores, esta época es “una mutación que puede fecharse en la segunda mitad del siglo XX” (Lipotvesky & Charles, 2008, p. 24); aunque otros la ubican desde la década de los setenta o incluso desde los ochenta. Lo cierto es que, para la seguridad, perfectamente puede ubicarse desde la Segunda Guerra Mundial, en la que el ordenamiento modernista cambia radicalmente por las atrocidades de la guerra *per se* y el nacionalismo exponencialmente destructor, a consecuencia de lo cual surgieron nuevas organizaciones supranacionales como Naciones Unidas (en adelante, ONU), entre muchas más, dando un nuevo entorno político global.

A pesar de lo anterior, en esta posmodernidad, las “estructuras socializadoras pierden su autoridad, las grandes ideologías dejan de ser vehículos, los proyectos históricos ya no movilizan, el campo social ya no es más que la prolongación de la esfera privada” (Lipotvesky & Charles, 2008, p. 23), por lo que se inicia un proceso de contención a todos estos causales de cambio a partir de organismos al interior de la ONU y la conformación de bloques en distintas partes.

Para reforzar este argumento y entender la modernidad y la posmodernidad, es importante tener presente cómo se refiere a ella Gilles Lipotvesky en *La era del vacío. Ensayos sobre el individuo contemporáneo* (2000) y relacionarlo —en un primer avance de este documento— con la seguridad y el desarrollo sostenible. El autor parte de una breve definición y distinción entre lo que se puede entender por posmodernidad y su antecesor, la modernidad:

La sociedad posmoderna es aquella en que reina la indiferencia de masa, donde domina el sentimiento de reiteración y estancamiento, en que la autonomía privada no se discute, donde lo nuevo se acoge como lo antiguo, donde se banaliza la innovación,

en la que el futuro no se asimila ya a un *progreso ineluctable*. La sociedad moderna era conquistadora, creía en el futuro, en la ciencia y en la técnica, se instituyó como ruptura con las jerarquías de sangre y la soberanía sagrada, con las tradiciones y los particularismos *en nombre de lo universal*, de la razón, de la revolución. (p. 9, énfasis añadido)

Se destaca entonces cómo en la modernidad aún se pensaba en el desarrollo colectivo, mientras que en la posmodernidad, los intereses del individualismo prevalecen. Con el fin de la Segunda Guerra Mundial se dio la culminación de una fase de desarrollo en la ciencia y la tecnología que venía desde los inicios de la industrialización, que permitió ver las posibilidades de distanciarse más entre los seres humanos y dialogar a partir nuevas formas y prácticas como la disuasión nuclear de la llamada Guerra Fría. La economía se puso a prueba para la reconstrucción de buena parte del planeta y entonces, las prioridades se fijaron en crecer más que en vivir mejor. “Desde esta perspectiva se suele decir que desarrollo y crecimiento no son sinónimos, ya que el objetivo del desarrollo humano no es tener más sino vivir mejor” (Fernández-Buey, 2005, p. 20).

Por consiguiente, la economía permite la riqueza, mientras que el paradigma del desarrollo se complejiza en una posmodernidad con problemas de seguridad global desde finales de la Segunda Guerra y que ha mutado en diferentes formas de violencia propias ya de la contemporaneidad.

Finalmente, para desarrollar los siguientes apartados, es necesario proponer el concepto que tiene Amartya Sen (2000) sobre desarrollo, el cual, va “más allá del ingreso personal o el grado de industrialización, llevando la discusión hacia ámbitos poco abordados por los economistas como el de la libertad y la ética” (p. 14), por lo que el “desarrollo puede ser considerado como un proceso de expansión de las libertades reales que disfruta la gente” (p. 15).

Además, Naciones Unidas (s.f.) considera como desarrollo

lograr la cooperación internacional en la solución de los problemas de carácter económico, social, cultural o humanitario y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión.

Sin embargo, el desarrollo *per se* en el mundo contemporáneo gira alrededor de muchas tensiones en medio de polos opuestos, quizá por la simple necesidad de centrar la atención “en el desarrollo continuo de la persona y las sociedades” (De Zubiría, 2007, p. 28), de las cuales se pueden mencionar,

tensión entre lo mundial y lo local, [...] entre tradición y modernidad, [...] entre el largo plazo y el corto plazo, [...] entre la equidad como igualdad y lo relativo a la competencia, [...] entre el extraordinario y rápido desarrollo de los conocimientos [...] del ser humano y las capacidades de asimilación del ser humano, y [...] entre la mercantilización de la vida y los valores humanos. (p. 29)

Características de la posmodernidad como paradigma para seguridad y desarrollo

Si bien es cierto que desde el *sapere aude* de Kant, en la Ilustración, el ser humano no ha dejado de pensar, crear y desarrollar cosas para beneficio de la misma humanidad; “es racional y capaz de tomar sus determinaciones sin presión de su cultura” (J. Patiño, comunicación personal, 31 de julio de 2019). Las características de la Modernidad antes de la Segunda Guerra revelaban una civilización preocupada por desarrollar individualmente la ciencia y la tecnología, buscando verdades científicas para los intereses sociales de cada Estado. Las sociedades de alguna manera se mostraban libres de conflictos, a pesar de estar sometidos a regímenes autoritarios en una gran proporción. Westfalia había logrado definir el Estado-nación, con organización política definida para cada uno de los Estados participantes, así como la delimitación de las fronteras.

La posmodernidad, por el contrario, inicia con cambios radicales en el planeta a partir de las atrocidades del Tercer Reich Alemán. El nacionalismo nazi llevó a la civilización a una marcada ira y odio entre los seres humanos. El plan invasor y destructor, el racismo y el desprecio por el otro de diferente raza, credo y pensamiento, así como el desarrollo científico clandestino y su crueldad con los experimentos en seres humanos en los campos de concentración, condujeron a la muerte sistemática de millones de hombres y mujeres.

Además, la carrera armamentista con la producción en serie de miles de tanques de guerra, buques y aviones intensificó un estado conflictivo en las relaciones de los Estados, el desconocimiento del derecho a la vida y el ya fracasado esfuerzo de la Sociedad de las Naciones que se había creado en la Primera Guerra Mundial: la antesala del holocausto de los años 40. Junto con lo anterior, la necesidad de desarrollo global, paralelo al crecimiento económico era una crisis también paralela, sin embargo, el concepto de desarrollo se desconocía y con esto se evidencia una crisis latente pero desconocida para el momento.

El interés predomina en un aspecto que parece ser lógico y único en la posguerra y durante la segunda mitad del siglo XX. Las subsiguientes guerras, conflictos y algunas intenciones de relacionarnos con el planeta concretaron algunos acuerdos de relacionados con nuestra relación con la naturaleza y el cambio climático. Sin embargo, ante la necesidad de descubrir lo que estaba sucediendo, en la Conferencia Científica de las Naciones Unidas también conocida como la Primera Cumbre para la Tierra, llevada a cabo en Estocolmo (Suecia) en 1972 (Jackson, 2019), se sentaron las primeras “bases sobre las cuales se puede lograr un desarrollo sostenible” (Gómez, 2017, p. 98).

Contrario a lo anterior, “La palabra ‘desarrollo’ también ha sido reducida por algunos a una expresión muy limitada, algo así como lo que ‘las naciones pobres deberían hacer para convertirse en más ricas’” (Naciones Unidas, Asamblea General, 1987, p. 12). Pero entonces ¿qué es desarrollo sostenible?

Solo hasta 1987, durante la Asamblea General de las Naciones Unidas, en que se recibió el “Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo”,

llamado “Nuestro futuro común”, el planeta pudo conocer en concreto, otra de sus necesidades; aparte del crecimiento económico y condiciones de seguridad: el desarrollo sostenible, el cual fue definido como

el [...] que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. Encierra en sí dos conceptos fundamentales:

- El concepto de “necesidades”, en particular las necesidades esenciales de los pobres, a las que se debería otorgar prioridad preponderante;
- La idea de limitaciones impuestas por la capacidad del medio ambiente para satisfacer las necesidades presentes y futuras. (Naciones Unidas, Asamblea General, 1987, p. 59)

Por lo tanto,

El reto que constituye encontrar unas sendas de desarrollo sostenido debería proporcionar el impulso —y en realidad el imperativo— para proseguir una renovada búsqueda de soluciones multilaterales y llegar a un sistema económico internacional reestructurado de cooperación. Estos retos van allende las divisiones de la soberanía nacional, de las estrategias limitadas para conseguir ganancias económicas y de las separadas disciplinas de la ciencia. (Naciones Unidas, Asamblea General, 1987, p. 11)

En consecuencia, a partir de lo que se definió como *desarrollo sostenible* y de su complejidad hasta nuestros días, y dado el compromiso de cara al futuro, “está en manos de la humanidad asegurar que el desarrollo sea sostenible, es decir, asegurar que satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias” (Gómez, 2017, p. 91).

Amenazas, preocupaciones y desafíos para la seguridad y el desarrollo sostenible

A partir de la Segunda Guerra Mundial como punto de partida propuesto para la complejidad de la seguridad y el desarrollo sostenible, aparecen nuevas organizaciones y con ellas preocupaciones hacia el porvenir de la humanidad, así como nuevas y diferentes guerras y conflictos, bipolarización mundial, carrera ideológica y armamentista, distanciamiento de los antiguos aliados y construcción del muro de Berlín, Guerra Fría y la autodestrucción mutua asegurada, genocidios, hambre y riqueza en puntos extremos del planeta, comunismo vs. democracia, guerras civiles, intervenciones papales en el escenario político mundial, nuevas estructuras dentro de las organizaciones supranacionales, defensa colectiva, caída de muro de Berlín y la unipolaridad, aparición del narcotráfico y el crimen organizado transnacional (en adelante, COT).

A lo anterior, se suma la discriminación y desigualdad de la mujer, nuevas formas de guerra como la del Golfo Pérsico, acelerados avances en tecnología, aparición del internet y la globalización, la interdependencia económica, surgimiento del terrorismo y luego su desterritorialización al 11-09; desastres naturales y cambio climático (terremotos, tsunamis, incendios, avalanchas, huracanes, etc.). Posteriormente, la aparición de nuevos actores poderosos que replantearon el nuevo ordenamiento mundial hacia la multipolaridad, el ciberespacio como nuevo campo de batalla y el espacio como el siguiente.

Ante este breve relacionamiento complejo entre seguridad y problemas evidentes para el desarrollo, las mismas Naciones Unidas han reconocido la crisis para habitabilidad planetaria en la posmodernidad, lo que no permite satisfacer las necesidades actuales y por el contrario se comprometen las futuras —este puede ser considerado un contraargumento a lo expresado por Gómez (2017, p. 91) en el apartado anterior al presente—:

El siglo que acaba de terminar se vio estremecido una y otra vez por conflictos crueles. Persisten la pobreza extrema y las desigualdades enormes dentro de los países y entre ellos, en medio de una riqueza sin precedentes. Las enfermedades de siempre y las nuevas amenazan al progreso logrado con tanto esfuerzo. Los sistemas naturales necesarios para la vida, de los que depende la supervivencia de la especie, se alteran y deterioran gravemente debido a nuestras propias actividades diarias. (Naciones Unidas, s.f.)

Por consiguiente, pero sin justificar en absoluto la complejidad anteriormente relacionada, se propone un primer criterio de desconfianza en la seguridad global y el desarrollo sostenible en la posmodernidad: la persistencia de la pobreza extrema y la lista de preocupaciones, vulnerabilidades y desafíos multidimensionales (OEA, 2003), así como los conflictos, hoy, asociados a las tradicionales y nuevas amenazas de la seguridad multidimensional (OEA, 2003).

Cambios sociales y políticos que surgen en la posmodernidad

La conformación de los Aliados para derrotar a los alemanes demuestra que los seres humanos “somos moderadamente gregarios”, puesto que “nos juntamos por necesidad” (T. Escobar, comunicación personal, 1.º de agosto de 2019); de hecho, después de la victoria sobre los nazis, la alianza sucumbió por la desconfianza entre aliados de occidente y la Unión Soviética durante la repartición de Alemania. La conformación de agrupaciones para satisfacer las necesidades dentro de una organización o individuales, se hace con limitaciones de tiempo, objetivos logrados, desconfianza o hasta relaciones rotas entre los participantes.

El gregarismo absoluto no está dentro de las posibilidades de los seres humanos; la desconfianza, entre otras, marca el distanciamiento o las barreras para acompañar en el tiempo a quienes tienen el mismo sentido de materialización de esperanzas, objetivos y metas. Algo dicho anteriormente en otras palabras, como característica de una posmodernidad ajena al desarrollo sostenible.

Sin contradecir lo argumentado y manteniendo el mismo precepto gregario, la creación de las Naciones Unidas marca un cambio significativo en el orden internacional. La conformación de una organización supranacional respondió en su momento a la necesidad de regular las relaciones al final de la guerra y posterior a la misma. Y aunque formuló las bases para “la libertad, la justicia y la paz” en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), no fueron visionados en ese momento, los diferentes cambios sociales, económicos, religiosos y ambientales que actualmente muestran un mundo cambiante y globalizado. De hecho, el concepto “desarrollo” en la mencionada declaración simplemente es relacionado en dos aspectos de connotación simple: el “desarrollo de relaciones amistosas entre las naciones” y al “desarrollo de la personalidad humana” (1948). Algo completamente distinto para lo que hoy se debe entender por desarrollo, y en especial el desarrollo sostenible.

Como se puede evidenciar entonces, existen serias necesidades de dar respuestas a la problemática de mantener la paz y la seguridad, proteger los derechos humanos, distribuir ayuda humanitaria, promover el desarrollo sostenible y defender el derecho internacional (Naciones Unidas, s.f.), por lo que en la actualidad, el planeta enfrenta múltiples problemas de carácter multidimensional (OEA, 2003).

De este modo, Guilles Lipovetsky (2008) plantea que

han partido de la idea de que la historia avanza necesariamente para garantizar la libertad y la felicidad del género humano. [...] las tragedias del siglo XX, y en la actualidad, los nuevos peligros tecnológicos y ecológicos han propinado golpes muy serios a esta creencia en un futuro incesantemente mejor. Estas dudas engendraron la concepción de la posmodernidad como desencanto ideológico y pérdida de la credibilidad de los sistemas progresistas. (p. 27)

Como consecuencia, los escenarios de confianza en la posmodernidad modifican la conducta del individuo y las sociedades, además, las aspiraciones de justicia se tornan difusas, puesto que las ahora “sociedades de la desconfianza son problemáticas” (T. Escobar, comunicación personal, 1.º de agosto de 2019). La complejidad de la seguridad y la sostenibilidad están a la orden del día, por lo que se requieren acciones contundentes, asociadas a un tiempo limitado.

Desconfianza posmoderna por causas en la seguridad y el desarrollo sostenible

El porqué de la desconfianza

Para hablar y entender el porqué de la desconfianza en la posmodernidad a consecuencia de los cambios del estado de seguridad y la falta de igualdad y equidad en el desarrollo sostenible, es necesario hablar primero de la confianza a partir de los conceptos de Niklas Luhmann.

Los eventos¹ que se presentaron anteriormente a partir de la Segunda Guerra Mundial y que abrieron las puertas a nuevas formas de riesgo a la vida y existencia de la naturaleza², así como demoras en el desarrollo, reimprimen un planteamiento de cara al futuro; a lo que Luhmann denominó “complejidad social” (Luhmann, 1996) en la cual “la confianza, como mecanismo de reducción de esta complejidad [...] permite ofrecer seguridades presentes a planificaciones y orientaciones dirigidas al futuro” (1996).

Aquí hay una primera justificación de la desconfianza posmoderna, en el sentido de la existencia de una complejidad social, en la que su extensión se justifica o no, en la confianza, es decir, menor complejidad social es a la confianza; mayor complejidad social es a la desconfianza. Lo que permite explorar esta probabilidad es la incertidumbre futura, que incluye el temor por vida ante el escenario globalizado y violento del presente, sin un adecuado desarrollo sostenible equitativo y justo. Cabe afirmar además como deducción subsecuente, que la desconfianza junto a la confianza, se hacen visibles como variables de la complejidad social.

Luhmann ahora, crea una nueva relación entre confianza y desconfianza en una variabilidad temporal. Explica que “la confianza es una apuesta, hecha en el presente, hacia el futuro y se fundamenta en el pasado” (Luhmann, 1996). Por consiguiente, ante la incertidumbre del futuro seguro por una “apuesta”, la desconfianza por el presente que vivimos en la posmodernidad puede ser justificablemente decepcionante y reduce el margen de confianza. Esta posible justificación se da por el mismo *futuro presente* en el que seguridad y desarrollo se convierten en variables dependientes del tiempo en que permaneces en *statu quo*.

Por otra parte, el autor manifiesta que

la confianza, en el más amplio sentido de la fe en las expectativas de uno, es un hecho básico de la vida social. Por supuesto que, en muchas situaciones, el hombre puede en ciertos aspectos decidir si otorga confianza o no [...]. Cada día ponemos nuestra confianza en la naturaleza del mundo, que de hecho es evidente por sí misma, y la naturaleza humana. (p. 5)

De lo anterior, y en un estado social ideal, la fe representa el camino de la confianza en los seres humanos en general, también es cierto cuando el hombre carente de seguridad y desarrollo decide *si otorga* o no su confianza en otros, por esto entre muchos más, es por lo que *NO* damos nuestra confianza a un terrorista, a un traficante de seres humanos, a un narcotraficante o a un criminal cualquiera. Convivimos dentro de la complejidad social de la posmodernidad y no entregamos nuestra confianza, por el contrario, damos toda nuestra desconfianza ante el mal o ante el bien si es dudoso, o demorado en cumplir nuestra fe puesta.

1 Se refiere a toda la variedad de amenazas nuevas y tradicionales, así como a las vulnerabilidades y desafíos de la seguridad multidimensional que reconocemos como causales del presente para una desconfianza del futuro.

2 Naturaleza somos todos: seres humanos, animales, vegetación y medioambiente en el que habitamos.

El origen de la desconfianza posmoderna en la seguridad y el desarrollo sostenible

“La búsqueda de respuestas políticas a las grandes cuestiones del futuro se ha quedado ya sin sujeto y sin lugar” (Beck, 1998, p. 25). En consecuencia, y a manera de análisis, la desconfianza en la posmodernidad tiene dos vías, desde el ser humano hacia el entorno, o de una sola vía desde la política glocal y global. La primera desde lo humano sucede con respecto a las amenazas de la seguridad multidimensional (OEA, 2003) circundantes en el planeta y que son, en su mayoría el producto de gestación en la segunda mitad del siglo XX, en especial su última década.

La segunda, desde lo humano corresponde a una confianza limitada frente a los Estados y organizaciones supranacionales, en su capacidad de contención y negación de las amenazas y desafíos a la seguridad humana, así como la implementación de un desarrollo sostenible equitativo y justo hacia todas las direcciones planetarias. Algo parecido al utilitarismo de John Rawls que se tratará en otro apartado.

En cuanto a seguridad humana, es necesario aclarar que esta

tiene dos aspectos principales. En primer lugar, significa seguridad contra amenazas crónicas como el hambre, la enfermedad y la represión. Y, en segundo lugar, significa protección contra alteraciones súbitas y dolorosas de la vida cotidiana, ya sea en el hogar, en el empleo o en la comunidad. Dichas amenazas pueden existir en todos los niveles de ingreso y desarrollo de un país. (Barrero et al., 2018)

Ahora bien, la desconfianza posmoderna sobre la política local y global se da como en el primer caso de la perspectiva humana: el valor positivo (bueno) y negativo (malo) (J. Patiño, comunicación personal, 31 de julio de 2019), del trabajo: completo o incompleto, hecho con compromiso o si él; de los diferentes Estados y organizaciones supranacionales. Dicho esto, en *El contrato social* de Rousseau: “cuando el nudo social comienza a aflojarse y el Estado a debilitarse, cuando los intereses particulares comienzan a hacerse notar y las pequeñas sociedades a influir en la grande, el interés común se altera y encuentra opositores” (2003, p. 140): ¿una premonición de lo que sería la posmodernidad?

En efecto, se hace referencia a las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos, y sus organismos constitutivos, Organización del Tratado del Atlántico Norte, el Consejo del Ártico, Unión Europea, entre otros más.

Retomando el punto de inflexión de la Segunda Guerra Mundial y una vez terminada, la idea de la conformación de las Naciones Unidas, fue buena, oportuna y necesaria; de hecho, sigue siéndolo. Sin embargo, es clara muestra de la pérdida del control social y del poder por parte de los Estados, al entregar parte de su autonomía gobernadora³. Es cierto que se depositó la confianza entre todos para todos, pero a pesar de los esfuerzos, las

3 Tampoco es malo si el interés permite seguir siendo cooperativo.

amenazas circulantes en el planeta y los desafíos como el hambre, la pobreza extrema y la desigualdad en el desarrollo, son mayores que antes.

La seguridad global y el derecho al desarrollo sostenible de todos, en su sentido amplio y ético, son por sí solos una complejidad social en la que se trabaja desde la política y la biopolítica glocal y globalmente, para dar resultados en beneficio de los derechos fundamentales humanos.

Al respecto, el propio Jim Yong Kim, presidente del Grupo Banco Mundial y de los Directorios Ejecutivos y las Juntas de Directores de las instituciones que lo integran, en la entrega del Informe Anual 2018 dejó claro que

No es exagerado decir que los desafíos actuales pueden parecer insuperables. En el curso de nuestra labor en todo el mundo encaramos crisis coincidentes, como el cambio climático, conflictos, pandemias, desastres naturales y desplazamientos forzados. Debemos ayudar simultáneamente a nuestros países clientes a abordar las crisis inmediatas, generar resiliencia frente a los desafíos inminentes y hacer inversiones perdurables con el fin de prepararse para un futuro incierto. Sin embargo, aun en momentos difíciles, nunca como ahora he tenido tanto optimismo en creer que podemos lograr nuestros dos objetivos de poner fin a la pobreza extrema antes de fines de 2030 y de impulsar la prosperidad compartida del 40 % más pobre de la población del mundo. (Banco Mundial, 2018)

Estas palabras de fe y optimismo permiten ciertos niveles de confianza en la teoría de Luhmann, como “mecanismo de reducción de la complejidad” social (1996). Por fortuna la humanidad posmoderna a pesar de todo, debe entender que se está trabajando por un mejor futuro; distinto al presente, es decir, “un mundo otro” (Osorio, 2019), por ejemplo, en la construcción de Índices de Desarrollo Humano⁴, entendidos como la “ampliación de las oportunidades del ser humano y mejora de sus capacidades y libertades” (H. Barrios, comunicación personal, 3 de agosto de 2019).

Se demuestra cómo, en la primera vía⁵, las cosas no son alentadoras en la complejidad social por el factor tiempo. El terrorismo, el COT y la falta de desarrollo no dan tregua. Los problemas de hambre y pobreza extrema requieren acciones políticas mayormente contundentes a las que se han adoptado. “La degradación del medio ambiente y la atmósfera, junto con el declive considerable de la biodiversidad, amenaza el desarrollo humano de las generaciones actuales y futuras” (UNDP, s.f.).

En pocas palabras, la desconfianza posmoderna en la seguridad vista desde la política, y los riesgos latentes frente a la vida vistos desde la biopolítica, evidencian contundentemente la complejidad a la que se enfrenta el ser humano respecto a sus garantías y derechos en este sentido, debido al miedo por la vida, la incertidumbre, el sentimiento

4 Indicador total del logro en materia de desarrollo de los países. Se basa en indicadores de esperanza de vida, logros educacionales e ingresos.

5 Desde el ser humano hacia el entorno o de una sola vía desde la política local y global.

de indefensión y en consecuencia, la pérdida de confianza por las instituciones obligadas a protegerlo.

Los Estados y organizaciones supranacionales, como representantes de un contrato social con los seres humanos deben fortalecer las capacidades de acción para la reducción de la desconfianza y el fortalecimiento de la fe en un futuro promisorio que permita olvidar el presente complejo. Si llegare a suceder que estos organismos de poder perdieran el control político de la vida humana, el futuro cada vez será más amenazante e incierto.

La necesidad de confianza puede considerarse como el punto de partida correcto y apropiado para la derivación de reglas para la conducta apropiada. Si el caos y el temor paralizante son las únicas alternativas para la confianza, hay que concluir que el hombre por naturaleza tiene que otorgar confianza, aun cuando eso no se haga ciegamente y sólo en ciertas direcciones (Luhmann, 1996, p. 7).

Necesidad de un nuevo enfoque de la justicia

Derechos humanos y Aristóteles

“¿Qué implican los derechos humanos, que se supone deben valer para todos, con respeto a las distintas culturas? ¿Quién garantiza los derechos humanos en el mundo del pos-Estado nacional?” (Beck, 1998, p. 35),

Retomando la Declaración de los Derechos Humanos, en el preámbulo se menciona “que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana” (Naciones Unidas, 1948). La justicia como variable independiente que vincula a la *libertad* (derecho a la vida)⁶ y a la *paz* (derecho a la seguridad), corresponde a un “bienestar social” (Unesco, s.f.) inalienable y propio del ser humano. Lo anterior, tratando de ampliar la cobertura de los Derechos Humanos de 1948, insuficientes para lo que debe ser desarrollo, pero tratando de dar sentido amplio y constructivo.

Desde este enfoque vinculante de la justicia en la posmodernidad y la inclusión del hombre dentro de la sociedad, Sócrates define justicia como “dar a cada uno lo que se debe” (Platón, 1988, p. 72), es decir, un principio de igualdad y equidad, sin embargo, en la posmodernidad se cuestiona este último en cuanto a cómo distribuir equitativamente las condiciones de seguridad, defensa y desarrollo para toda la humanidad (A. Zárate, comunicación personal, 2 de agosto de 2019).

La justicia en el mundo contemporáneo y desde la perspectiva de la seguridad y el desarrollo local, regional y global, se ha visto comprometida por las brechas que existen en todos los rincones del planeta y que afectan a los seres humanos inmersos dentro de la sociedad. La necesidad de superar condiciones de pobreza extrema, hambre, inseguri-

6 De hecho, uno de los indicadores del Índice de Desarrollo Humano como se trató anteriormente es la expectativa de vida

dad frente al COT y el terrorismo, afectaciones por el cambio climático, enfermedades, inequidad y pérdida hasta de la intimidad, hacen reflexionar en qué condiciones de seguridad (paz) y derecho a la vida (libertad), se podría llegar a vivir en una sociedad global considerada justa. “La idea de justicia se definía estáticamente a partir del reconocimiento de derechos formalmente reconocidos por la ley” (Campuzano, 1996, p. 195)

Cobra importancia el planteamiento de Sócrates del individuo perteneciente a la sociedad donde “se buscará la justicia en el Estado (*polis*) primeramente, y luego en el individuo. El Estado nace cuando el individuo no se autoabastece, sino que necesita de otros, por lo cual se asocia con los demás” (Platón, 1988, p. 22). Lo anterior es vinculante con el apartado anterior de la confianza y desconfianza en la complejidad social planteada por Luhmann, en especial la desconfianza en la posmodernidad que tiene desde las vías de análisis planteado anteriormente. Aquí hay una posible relación directa entre la justicia y complejidad social posmoderna en los aspectos de confianza y desconfianza.

Esto implica entender a Aristóteles en el presente de su pensamiento hacia los escenarios que el tiempo futuro nos permita seguir comprendiendo, pero en condiciones más justas. Entonces,

la ética aristotélica es así el punto de partida para el retorno a una justicia contextualizada del hombre socialmente inserto que se implica en la determinación de los valores de una sociedad y una cultura determinadas, mediante la interacción de las esferas, ahora ya no escindidas, de lo bueno y de lo justo. (Campuzano, 1996, p. 195)

Lo que sigue, es revisar la justicia desde otra óptica contemporánea.

John Rawls y la teoría de la justicia

John Rawls (2012) cita dos conceptos fundamentales: el utilitarismo y el intuicionismo, que serán analizados desde la desconfianza en la seguridad y el desarrollo como amenaza; no queriendo dar a entender que la teoría del autor no es correcta, por el contrario, es interesante para su estudio y análisis crítico.

En el primero (utilitarismo), Rawls lo delimita como aquel “cuando las instituciones más importantes de la sociedad están dispuestas de tal modo que obtiene el mayor equilibrio neto de satisfacción distribuido entre los individuos pertenecientes a ella, entonces la sociedad está correctamente ordenada y es, por tanto, justa” (2012). Aquí se relaciona con lo que en el apartado de la desconfianza en la posmodernidad fue mencionado, en la relación de la segunda vía⁷ con el utilitarismo de Rawls.

La definición de John Rawls conlleva creer en una sociedad justa, pero “¿Cómo sería una sociedad perfectamente justa?” (Osorio-García, 2010, p. 141). En la concepción de

⁷ Desde lo humano, corresponde a una confianza limitada frente a los Estados y organizaciones supranacionales en su capacidad de contención y negación de las amenazas y desafíos a la seguridad humana.

un balance de las satisfacciones que esta tiene respecto a lo proveído⁸ por las instituciones. Si esto de da, hay justicia en la prudencia racional del “bienestar social” (Unesco, s.f.), solo dejando el margen a la sumatoria que tiene el ser humano de las satisfacciones anteriormente descritas. Entonces, el *margen* al que se refiere Rawls es quizá entre otras, la posibilidad de que eso no se dé, y si la suma de realizaciones en seguridad y desarrollo sostenible no se dan, entonces no hay justicia, una situación que conlleva a desconfianzas futuras por el presente incompleto.

En el segundo (intuicionismo), igualmente Rawls lo define como “La doctrina que mantiene que existe una familia irreductible de primeros principios que tiene que ser sopesados unos con otros preguntándonos qué equilibrio es el más justo según nuestro juicio” (Rawls, 2012). La intuición en el sentido simple no resuelve los problemas de seguridad y defensa de las Naciones, mucho menos las inequidades o insatisfacciones de un desarrollo sostenible no igualitario para los seres humanos; por lo que entonces no habrá justicia, por el contrario, el uso de la intuición para buscar la resolución de los problemas de seguridad y prosperidad, puede ser visto como la pérdida de la confianza en la seguridad misma, que no se recibe en lo glocal y lo global; en consecuencia por no acceder a una justicia igualitaria.

Por otra parte, Rawls propone dos principios de justicia: el principio de libertad y justicia social.

El primer principio, el de libertad, hace referencia a que “las demandas de libertad han de ser satisfechas en primer lugar. Mientras que esto no se logre, ningún otro principio entra en juego” (Rawls, 2012) Esto

se refiere a las libertades contempladas en una lista de bienes que para Rawls no se pueden obviar jamás en ninguna deliberación, ellos son: derechos básicos y libertades políticas, claramente establecidos; libertad de movimiento y libertad de escoger ocupación entre un espectro amplio de oportunidades; poder y posibilidades de acceso a oficios y condiciones de responsabilidad en las instituciones políticas y económicas de la estructura básica de la sociedad; renta y riqueza y, finalmente, el respeto mutuo. (Osorio García, 2010, p. 151)

En el apartado anterior del nuevo enfoque de la justicia y sobre la base de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la libertad fue referida como el derecho a la vida primordialmente. En Rawls, la libertad es lo principal, a pesar de que lo lleva a un sentido más amplio. En la relación justicia-confianza y no justicia-desconfianza, el derecho a la vida se constituye como el principal de los objetivos de la naturaleza humana y en la posmodernidad la obligación de todos por su cumplimiento y por consiguiente se hace necesario preservar esa obligación a través de medidas amplias y en todas las direcciones, que permitan que el desarrollo llegue a todos. Por consiguiente, podrá explorarse

8 La defensa y seguridad de las naciones y seres humanos no se compra, bien puede ser un contrato social desde el realismo de su imperiosa necesidad y su obligatoriedad en el cumplimiento de Estado.

de forma más profunda hasta dónde todos los principios no pueden darse hasta que se tengan garantías de la conservación de la vida de la naturaleza en general, reducción de las amenazas de la seguridad multidimensional y condiciones de sostenibilidad.

El segundo principio, el de la justicia social, recomienda “la selección de una constitución política y los elementos principales del sistema económico y social. La justicia de un esquema social depende esencialmente de cómo se asignan los derechos y deberes fundamentales”. En este principio,

al que deberían llegar las deliberantes se apoya en la capacidad que tienen los hombres de formarse, según el desarrollo de la conciencia moral, un sentido de la justicia. Y consta de dos partes, la primera de ellas se construye desde la premisa según la cual la cooperación social voluntaria es más estable que la impuesta, por un lado, y brinda unas ventajas que son imposibles de alcanzar en un modo de vida aislado, por otro. La segunda parte del segundo principio afirma que la prioridad de las libertades sobre los “bienes secundarios” [...], permite un sistema de cooperación voluntario más estable que otros muchos principios. (Osorio García, 2010, p. 152)

Lo anterior tiene relación con la segunda vía de la desconfianza posmoderna planteada anteriormente, en lo referente a los Estados y organizaciones supranacionales que, en su capacidad de contención y negación, deben hacer frente a las amenazas y desafíos a la seguridad y desarrollo humano de forma realista, obligatoria e inmediata. En ambos casos del segundo principio de Rawls, la seguridad y la defensa, amenazas por la complejidad social en la posmodernidad no se evidencian claramente, sin embargo, las estructuras políticas a partir de su conformación tienen como fin la justicia.

El contrato social: debate político contemporáneo como parte de la solución

En la nueva comprensión del mundo, las capacidades de los seres humanos para entenderlo permiten evaluar y seleccionar las mejores posibilidades para la reducción de la complejidad social (Luhmann, 1996, p. 11). Es fundamental para esto, salir de las limitaciones locales y globales y tomar decisiones, es decir, “encontrar una forma de asociación que defienda y proteja con toda fuerza común, la persona y los bienes de cada asociado, y por la cual cada uno, uniéndose a todos, obedezca tan solo a sí mismo, y quede tan libre como antes” (Rousseau, 2003, p. 46).

Entonces, ¿cómo abordar esto en la posmodernidad?, ¿el contrato social es capaz de reducir la desconfianza y aumentar la confianza? y ¿qué ha sucedido con la variable del tiempo sin solución a la seguridad global, sus amenazas y la falta de un desarrollo sostenible equitativo y justo?

El contrato social como principio teórico es correcto, constructivista y hasta “biopolíticamente” correcto, pero la configuración actual de la sociedad en la globalización re-

quiere de su revisión, una revalorización y sus implicaciones políticas en lo cotidiano, así como en las políticas públicas (Hernández-Álvarez, 2008, p. 73) que el tiempo alejen la desconfianza. De hecho, sea posible que la “equidad valore las desigualdades desde una idea de justicia” (Hernández-Álvarez, 2008, p. 73). Para Rawls, los seres humanos establecen un contrato social sobre lo que consideran del bien y del mal, así como sobre los elementos que requiere una sociedad.

Ahora y para entender mejor la relación de justicia y desconfianza con respecto a la seguridad y el desarrollo, se argumenta de la siguiente manera: la justicia en el sentido simple proporciona la fe y la confianza presente para continuar igual en el escenario futuro, gozando de las mismas condiciones hacia un bienestar y felicidad casi asegurados. Por el contrario, las situaciones no justas no dan a los seres humanos lo debido en seguridad⁹ y desarrollo, por lo cual, en la posmodernidad la vida en riesgo es una constante¹⁰ en relación con las complejidades sociales de la seguridad multidimensional, lo que genera desconfianza múltiple.

La multiplicidad de la desconfianza se encuentra en la globalización, un escenario creado inicialmente para la interdependencia económica, pero que en la posmodernidad se redefine como confuso, disperso y complejo, “que hace que una multitud de actores aparezcan en escena incidiendo en cualquier aspecto de la sociedad sin tener en cuenta límites ni fronteras” (López, 2013, p. 17).

Este apartado finaliza con una pregunta desde la bioética de Osorio-García (2010): “¿Cómo llegar a un acuerdo sobre los principios que pueden organizar nuestros desacuerdos, nuestros intereses personales, que se encuentran en nuestra convivencia social en permanente conflicto?” (p. 141).

El contrato social pactado en la posmodernidad: los ODS

Ante los desafíos de la desigualdad generados por las grandes brechas de la globalización, se hace necesario el compromiso de todos en el planeta, hacer posible la reconstrucción de lo perdido hasta ahora y recuperar las condiciones de convivencia equitativa para todos.

No se puede descartar que, ante la complejidad del mundo en el que se vive, sea esta la última oportunidad para construir el mundo que se desea, sobre la base de los errores cometidos y que involucre a todos en el planeta en un compromiso que permita a los ciudadanos planetarios aportar y ser parte de las soluciones para salir de los problemas que se padecen.

Sin hacer mayor remembranza histórica, pero sin dejar de mencionar los llamados Objetivos de Desarrollo del Milenio (PNUD, s.f.), establecidos entre el 2000 y el 2015

9 Hace referencia a la lista de amenazas tradicionales, nuevas amenazas, desafíos y preocupaciones mencionadas en apartados anteriores.

10 La vida en riesgo, como el máximo de los riesgos que debe afrontar el ser humano que no posee las mínimas condiciones de seguridad local, regional o global.

para los países en desarrollo específicamente, revelarían avances en sus ocho temas abordados como la búsqueda de la

[erradicación de] la pobreza extrema y el hambre, [el logro de] la enseñanza primaria universal, [la promoción] de la igualdad de género y la autonomía de la mujer, [la reducción de] la mortalidad infantil, [el mejoramiento de] la salud materna, [el combate contra el] VIH/SIDA, [el] paludismo y otras enfermedades, garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

Sin embargo, ante la necesidad de abordar otras preocupaciones también asociadas al desarrollo planetario, los anteriores dieron origen a los objetivos de desarrollo sostenible o llamada también Agenda 2030 (PNUD, 2019), los cuales son el reciente y más acertado contrato social establecido por todos y para todos. Este pacto plantea

la promesa de no dejar a nadie atrás, los países se han comprometido a acelerar el progreso para aquellos más atrasados. Es por esto que los ODS han sido diseñados para traer al mundo varios “ceros” que cambien la vida, lo que incluye pobreza cero, hambre cero, sida cero y discriminación cero contra las mujeres y niñas. (PNUD, 2019)

El mencionado contrato social fue establecido por las Naciones Unidas, en representación de todos los seres humanos y en Asamblea General con la representación de todos los países del mundo, a través de la Resolución aprobada el 25 de septiembre de 2015, denominada “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” (2015), en la cual establece cláusulas como

Estamos resueltos a poner fin a la pobreza y el hambre en todo el mundo de aquí a 2030, a combatir las desigualdades dentro de los países y entre ellos, a construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas, a proteger los derechos humanos y promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas, y a garantizar una protección duradera del planeta y sus recursos naturales. Estamos resueltos también a crear las condiciones necesarias para un crecimiento económico sostenible, inclusivo y sostenido, una prosperidad compartida y el trabajo decente para todos, teniendo en cuenta los diferentes niveles nacionales de desarrollo y capacidad. (2015)

Los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) se constituyen en un apoyo para cada país en su senda hacia un desarrollo sostenido, inclusivo y en armonía con el medio ambiente, a través de políticas públicas e instrumentos de presupuesto, monitoreo y evaluación. Es así como la Agenda 2030 se considera un documento social, que pone la dignidad y la igualdad de las personas en el centro. Al ser ambiciosa y visionaria, requiere de la participación de todos los sectores de la sociedad y del Estado para su implementación (Cepal & ONU, 2016).

Por lo tanto, los gobiernos, la sociedad civil, el ámbito académico y el sector privado al apropiarse de esta ambiciosa agenda, al debatirla y al utilizarla como una herramienta

crea espacios propicios para formar sociedades inclusivas y justas, al servicio de las personas de hoy y de futuras generaciones (Cepal & ONU, 2016). “La Agenda 2030 es una agenda transformadora, que pone la igualdad y dignidad de las personas en el centro y llama a cambiar nuestro estilo de desarrollo, respetando el medio ambiente” (Cepal & ONU, 2016).

Sin embargo, es preciso reconocer que así los ODS presenten una estrecha relación entre el sistema supranacional —materializado principalmente en las Naciones Unidas— y los Estados, la capacidad de lograr las nuevas metas de desarrollo recae principalmente en la acción política, institucional, presupuestal y de seguridad que estos segundos actores puedan aportar. Como establece Mans Nilsson y sus colaboradores:

Si bien no son legalmente vinculantes, los ODS sí proporcionan un marco normativo para el desarrollo. Se espera que los gobiernos y otras partes interesadas establezcan planes nacionales y regionales para su implementación. La Agenda 2030 es un plan para acciones específicas y para navegar por las complejidades y las compensaciones que sin duda surgirán durante la implementación. (Nilsson, 2016)

De este modo, la Agenda 2030 y sus 17 objetivos ofrecen un marco único para las vías de transformación hacia la sostenibilidad en todo el mundo. Es universal, y al ser implementada por todos los países dentro de su contexto nacional, es vital que todos los sectores, niveles y actores de la sociedad que trabajen de manera coherente. El cambio de paradigma implícito en la Agenda 2030 requiere cambios en la gobernanza, en todos los niveles, desde el nivel local hasta el global, y entre ellos.

Ahora bien, considerando que no solo los cambios sociales y políticos surgen en la posmodernidad, la desconfianza, la inequidad y la injusticia son factores a tener en cuenta para una buena gobernanza y desarrollo sostenido e inclusivo. Por lo cual todos los actores del Estado y la sociedad deben enfocar sus esfuerzos para alcanzar mejores condiciones de confianza, equidad y dignidad como lo plantean algunos de los ODS de la Agenda 2030:

1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo. La pobreza va más allá de la falta de ingresos y recursos para garantizar unos medios de vida sostenibles. Entre sus manifestaciones se incluyen el hambre y la malnutrición, el acceso limitado a la educación y a otros servicios básicos, la discriminación y la exclusión sociales y la falta de participación en la adopción de decisiones. El crecimiento económico debe ser inclusivo con el fin de crear empleos sostenibles y promover la igualdad.

2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible. Los suelos, agua, océanos, bosques y nuestra biodiversidad están siendo rápidamente degradados. El cambio climático está poniendo mayor presión sobre los recursos de los que dependemos y aumentan los riesgos asociados a desastres tales como sequías e inundaciones. Muchas campesinas y campesinos ya no pueden ganarse la vida en sus tierras, lo que les obliga a emigrar a las ciudades en busca de oportunidades. Se requiere una profunda reforma del sistema mundial de agricultura y alimentación para nutrir a 925 millones de hambrientos que existen actualmente

y los dos mil millones adicionales de personas que vivirán en el año 2050. El sector alimentario y el sector agrícola ofrecen soluciones claves para el desarrollo y son vitales para la eliminación del hambre y la pobreza.

[...].

4. *Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.* La consecución de una educación de calidad es la base para mejorar la vida de las personas y el desarrollo sostenible. Se han producido importantes avances con relación a la mejora en el acceso a la educación a todos los niveles y el incremento en las tasas de escolarización en las escuelas, sobre todo en el caso de las mujeres y las niñas. Se ha incrementado en gran medida el nivel mínimo de alfabetización, si bien es necesario redoblar los esfuerzos para conseguir mayores avances en la consecución de los objetivos de la educación universal.

5. *Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas.* La igualdad entre los géneros no es solo un derecho humano fundamental, sino la base necesaria para conseguir un mundo pacífico, próspero y sostenible. Si se facilita a las mujeres y niñas igualdad en el acceso a la educación, atención médica, un trabajo decente y representación en los procesos de adopción de decisiones políticas y económicas, se impulsarán las economías sostenibles y se beneficiará a las sociedades y a la humanidad en su conjunto.

[...].

8. *Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.* La continua falta de oportunidades de trabajo decente, la insuficiente inversión y el bajo consumo producen una erosión del contrato social básico subyacente en las sociedades democráticas: el derecho de todos a compartir el progreso. La creación de empleos de calidad seguirá constituyendo un gran desafío para casi todas las economías más allá de 2015. Para conseguir el desarrollo económico sostenible, las sociedades deberán crear las condiciones necesarias para que las personas accedan a empleos de calidad, estimulando la economía sin dañar el medio ambiente. También tendrá que haber oportunidades laborales para toda la población en edad de trabajar, con condiciones de trabajo decentes.

[...].

10. *Reducir la desigualdad en y entre los países.* Las naciones más vulnerables —los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo— continúan avanzando en el ámbito de la reducción de la pobreza. Sin embargo, siguen existiendo desigualdades y grandes disparidades en el acceso a los servicios sanitarios y educativos y a otros bienes productivos.

Con el fin de reducir la desigualdad, se ha recomendado la aplicación de políticas universales que presten también especial atención a las necesidades de las poblaciones desfavorecidas y marginadas.

11. *Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.* Las ciudades son hervideros de ideas, comercio, cultura, ciencia, productividad, desarrollo social y mucho más. En el mejor de los casos, las ciudades han permitido a las personas progresar social y económicamente.

Ahora bien, son muchos los problemas que existen para mantener ciudades de manera que se sigan creando empleos y prosperidad sin ejercer presión sobre la tierra y los

recursos. Los problemas comunes de las ciudades son la congestión, la falta de fondos para prestar servicios básicos, la escasez de vivienda adecuada y el deterioro de la infraestructura.

[...].

16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles. Este objetivo se centra en la promoción de sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, la provisión de acceso a la justicia para todos y la construcción de instituciones responsables y eficaces a todos los niveles. (Cepal & ONU, 2016)

Es evidente cómo todos los ODS forman parte de una propuesta social ambiciosa de desarrollo sostenible que integra las dimensiones económica, social y ambiental. Por tal razón son la expresión de los deseos, aspiraciones y prioridades de la comunidad internacional. Así mismo, pone la igualdad y dignidad de las personas en el centro y llama a cambiar el estilo de desarrollo, respetando el medio ambiente.

De otra parte, y en consonancia con los propósitos de los ODS en la actualidad es más frecuente calificar la acción de un gobierno y el manejo de la gestión pública mediante el término gobernanza; vocablo que no solo se refiere a la acción y efecto de gobernar, sino también “al Arte o manera de gobernar que propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía” (Launay-Gama, 2019).

Habrà que esperar hasta el 2030, para evaluar si todos en el planeta compartimos la inclusión pactada y si salimos adelante todos, sin haber quedado nadie atrás, sin las posibilidades de supervivencia o de alcanzar ya a los que lo lograron.

El 2030 no es lejano, es un tiempo en el que los seres humanos deben mantener la esperanza y la confianza por un desarrollo asegurado, para lo cual se debe trabajar desde todos los rincones del planeta para lograrlo, a pesar de que lastimosamente muchos seres humanos no alcancen ese momento deseado. Lo que implica el desarrollo debe ser la principal prioridad de todos para lograr juntos la supervivencia planetaria sin comprometer el futuro de las próximas generaciones.

Conclusiones

Intentar resolver el interrogante de cómo la desconfianza y la falta de justicia social afectan la seguridad global y el desarrollo sostenible hace necesario reflexionar, entre otros aspectos, sobre las actuales preocupaciones a nivel mundial en una compleja era denominada posmodernidad, en condiciones en donde la justicia y el contrato social discrepan a consecuencia de los ambientes de desconfianza que generan insatisfacción social, con efectos en la seguridad colectiva y en el desarrollo sostenible planetario.

De igual forma, contemplar la posibilidad de vincular la justicia y el contrato social en un mismo sentido y en torno a la seguridad global en la época posmoderna obliga a

dar cuenta de los cambios en la seguridad con efectos en la justicia con un mayor grado de desconfianza del ser humano, así como de la necesidad de la reedición de un nuevo contrato social.

En primer término, es necesario tener presente cómo en la posmodernidad es más relevante el interés individual que el desarrollo colectivo. Es claro también que el surgimiento de la posmodernidad surge a consecuencia de la era contemporánea y como resultado de la modernidad. La posmodernidad trae consigo la emancipación individual, resultado de los obstáculos sociales y políticos entre otros. En parte y a consecuencia de las limitaciones que dejó la Segunda Guerra Mundial y la época de la industrialización.

Ahora bien, la modernidad está relacionada con el modelo económico en función de la acumulación de riqueza, lo que condicionó el paradigma del desarrollo con afectaciones a la seguridad global dando curso a diversas formas de violencia. Toda vez, para estos ambientes la prioridad fue crecer más que vivir mejor.

Algunos cambios de la posmodernidad, en parte son a consecuencia de las secuelas de los grandes conflictos bélicos mundiales; lo que motivó, a la comunidad internacional a congregarse en la Organización de Naciones Unidas (ONU), desarrollando entre muchos aspectos de interés global, la primera cumbre de la tierra para sentar bases, a fin de lograr un desarrollo sostenible en el planeta. Igualmente, se dio a conocer oficialmente el listado de las necesidades planetarias de cara al crecimiento económico y las condiciones de seguridad. Prioridades que se consideran, deben asegurar y satisfacer las necesidades presentes, sin comprometer las necesidades de las nuevas generaciones.

Lo anterior, más el antecedente de bipolarización mundial —sobrellevado en una carrera armamentista e ideológica que ocasionó un distanciamiento de los antiguos aliados y que se reflejó en hechos de especial trascendencia como la construcción del muro de Berlín— conllevó a un ambiente tenso denominado Guerra Fría. Condiciones que condujeron, a la autodestrucción mutua, a los grandes genocidios y a ubicar el hambre y la riqueza en puntos extremos del planeta “comunismo vs. democracia”.

Las posteriores guerras civiles, las intervenciones papales en el escenario político mundial, la aparición de nuevas estructuras dentro de las organizaciones supranacionales, la defensa colectiva y la caída del muro de Berlín junto a la unipolaridad, la aparición del narcotráfico y el crimen organizado transnacional, hacen evidente nuevos ambientes de desconfianza convirtiéndose en desafíos para la justicia y la seguridad colectiva.

La compleja problemática de la posmodernidad hace más evidente el ambiente de discriminación y desigualdad de género en particular con la mujer. De igual manera, surgen nuevas preocupaciones que afectan la justicia, la seguridad global y el desarrollo como: los conflictos novedosos, la interdependencia económica, nuevas modalidades del terrorismo, los desastres naturales, los efectos del cambio climático, la aparición de nuevos actores poderosos que replantean el ordenamiento mundial hacia la multipolaridad, el ciberespacio como nuevo campo de batalla y el espacio como el siguiente.

No obstante, un factor de desconfianza en la seguridad global y el desarrollo sostenible en la posmodernidad, continua siendo la pobreza extrema la que junto a la anterior lista de preocupaciones, vulnerabilidades y desafíos multidimensionales, se convierten en nuevas amenazas a la seguridad multidimensional.

Las anteriores razones, se convierten en prioridades en las que la comunidad internacional debe enfocar todo el esfuerzo para enfrentar la desconfianza en la seguridad global, en procura de un verdadero desarrollo sostenible enfrentando colectivamente la pobreza extrema y todas las preocupaciones, vulnerabilidades y desafíos multidimensionales, así como los conflictos tradicionales y las nuevas amenazas de la seguridad multidimensional.

Así mismo, la desconfianza obliga a considerar también el concepto de confianza, tal y como lo argumenta Niklas Luhmann, quien refiere cómo algunos eventos a partir de la Segunda Guerra Mundial, son origen de nuevos riegos a la vida y la existencia de la naturaleza, ocasionando demoras en el desarrollo futuro. De esta manera, Luhmann denomina esta situación como “complejidad social” (1996) en la cual “la confianza, como mecanismo de reducción de esta complejidad [...] permite ofrecer seguridades presentes a planificaciones y orientaciones dirigidas al futuro” (1996).

No obstante, la incertidumbre futura se convierte en factor clave a resolver, toda vez que, el efecto que conlleva el temor por vida en el actual escenario globalizado y violento, sin un adecuado desarrollo sostenible equitativo y justo incrementa la desconfianza. Por lo cual se puede afirmar, como deducción subsecuente, que la desconfianza junto a la confianza se hacen visibles como variables de la complejidad social.

Otro factor de desconfianza, desde lo humano corresponde a una confianza limitada frente a los Estados y las organizaciones supranacionales, en su capacidad de contención y negación de las amenazas y desafíos a la seguridad humana, así como la implementación de un desarrollo sostenible equitativo y justo hacia todas las direcciones planetarias. Algo parecido al utilitarismo planteado por John Rawls.

Con respecto a la justicia en el mundo desde la época contemporánea se ha visto cuestionada por las brechas que existen y que afectan a los seres humanos inmersos dentro de la sociedad mundial. Existe entonces la necesidad de superar las condiciones de pobreza extrema, de hambre, de inseguridad, de terrorismo, de afectaciones por el cambio climático, de enfermedades, de inequidad y de pérdida hasta de la intimidad. Lo que invita a reflexionar en qué condiciones de seguridad (paz) y derecho a la vida (libertad) y de cómo se podría llegar a vivir en una sociedad global considerada justa. Tal y como lo plantea Campuzano (1996), “la idea de justicia se definía estáticamente a partir del reconocimiento de derechos formalmente reconocidos por la ley”.

En este mismo sentido, John Rawls en su *Teoría de la justicia* plantea dos conceptos fundamentales: el utilitarismo y el intuicionismo. El primero se da “cuando las instituciones más importantes de la sociedad están dispuestas de tal modo que obtiene el mayor equilibrio neto de satisfacción distribuido entre los individuos pertenecientes a ella, entonces la sociedad está correctamente ordenada y es, por tanto, justa”.

En el segundo lo define como “la doctrina que mantiene que existe una familia irreductible de primeros principios que tiene que ser sopesados unos con otros preguntándonos qué equilibrio es el más justo según nuestro juicio”. La intuición en el sentido simple no resuelve los problemas de seguridad y defensa de las naciones, mucho menos las inequidades o insatisfacciones de un desarrollo sostenible no igualitario para los seres humanos, por lo que entonces no habrá justicia. Por el contrario, el uso de la intuición para buscar la resolución de los problemas de seguridad y prosperidad puede ser visto como la pérdida de la confianza en la seguridad misma, que no se recibe en lo local y lo global y, en consecuencia, no se accede a una justicia igualitaria.

En cuanto al contrato social como principio teórico es correcto, constructivista y hasta “biopolíticamente” correcto. Sin embargo, la configuración actual de la sociedad en la globalización requiere de una revisión y revalorización de sus implicaciones políticas en lo cotidiano, así como en las políticas públicas tal y como lo mencionan Hernández y Álvarez (2008). De hecho, es posible que la “equidad valore las desigualdades desde una idea de justicia”, mientras que, para Rawls, los seres humanos establecemos un contrato social sobre lo que consideramos del bien y del mal, así como sobre otros elementos que requiere una sociedad.

Ante la compleja desconfianza que actualmente desafía al mundo, los ODS dispuestos en la Agenda 2030 hacen parte de un contrato social colectivo en la búsqueda de soluciones efectivas y eficaces a las afectaciones del hombre con la humanidad y con el planeta, en un compromiso que permita más aportar que ser hacer parte de los problemas. En efecto, los ODS se convierten en una expresión colectiva de necesidades, deseos, aspiraciones y prioridades de la comunidad internacional hacia un desarrollo justo, sostenido, inclusivo y en armonía con el medioambiente, a través de políticas públicas e instrumentos de presupuesto, monitoreo y evaluación.

Por lo anterior, a fin de contrarrestar los factores de desconfianza que la sociedad en pleno considera condiciones de inequidad e injusticia, el Estado y la sociedad en pleno deben enfocar sus esfuerzos para lograr mejores condiciones de confianza, justicia, equidad y dignidad, como lo plantean algunos de los ODS de la Agenda 2030.

Declaración de divulgación

Los autores declaran que no existe ningún potencial conflicto de interés relacionado con el artículo. Este documento es producto del proyecto de investigación denominado “Contribución del sector defensa nacional de Colombia al cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible, agenda 2030”, adscrito al grupo de investigación Masa Crítica, del Departamento de Fuerza Aérea, Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”.

Financiamiento

Este artículo contó con la financiación de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto” para el grupo de investigación Masa Crítica.

Sobre los autores

David Barrero-Barrero es coronel de la reserva activa de la Fuerza Aérea Colombiana. Piloto y Administrador Aeronáutico. Magíster en Ciencias de la Seguridad y Defensa Interamericana del Colegio Interamericano de Defensa. Docente e investigador en diferentes áreas de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto” y docente de la Universidad Militar Nueva Granada.

<https://orcid.org/0000-0003-0412-1371> - Contacto: david.barrero@esdegue.edu.co

Fabio Baquero-Valdés es coronel de la reserva activa de la Fuerza Aérea Colombiana. Administrador Aeronáutico, especialista en Seguridad y Defensa Nacional, en Gerencia Estratégica de Costos y Gestión Empresarial, y en Control Interno. Auditor líder de las normas ISO 9000 y NTS GP-1000. Especialista en docencia universitaria, par académico del CNA y magíster en Educación de la Universidad Santo Tomás. Se desempeña como docente e investigador en la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”

<https://orcid.org/0000-0002-5509-322X> Contacto: fabio.baquero@esdegue.edu.co

Referencias

- Banco Mundial. (2018). *Informe anual 2018*. Banco Mundial.
- Barrero-Barrero, D., Baquero-Valdés, F., & Gaitán-Rodríguez, A. (2018). La seguridad multidimensional y el poder aéreo: doctrinas de la OEA y Fuerza Aérea para fortalecer el desarrollo de la seguridad y la defensa: ¿cuál es el nuevo panorama en Colombia? *Ciencia y Poder Aéreo*, 13(1), 72-81. <https://doi.org/10.18667/cienciaypoderaereo.587>
- Beck, U. (1998). *¿Qué es la globalización? falacias del globalismo, respuestas a la globalización* (B. M. Borrás, Trad.). Paidós.
- Campuzano, A. (1996). A vueltas con la justicia. Una reflexión sobre posmodernidad y comunitarismo. *Anuario de Filosofía del Derecho*, 13, 193-208.
- Cepal & ONU. (2016). *Agenda 2030 y los objetivos de desarrollo sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe*. Repositorio Digital Cepal. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/40155.4>
- De Zubiría, S. (2007). Bioética y educación: tejiendo redes y utopías. En E. Novoa (Coord.), *Bioética, desarrollo humano y educación*. Universidad el Bosque.
- Fernández-Buey, F. J. (2005). Filosofía de la sostenibilidad. *Gaceta Sindical: Reflexión y debate*, 6, 17-32.
- Gómez, C. (2017). *El desarrollo sostenible: conceptos básicos*. Unesco. <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Havana/pdf/Cap3.pdf>
- Hernández-Álvarez, M. (2008). El concepto de equidad y el debate sobre lo justo en salud. *Revista de Salud Pública*, 10(1), 72-82. <https://doi.org/10.1590/S0124-00642008000600007>
- Jackson, P. (2019, noviembre 11). *Crónica ONU: de Estocolmo a Kyoto: breve historia del cambio climático*. Naciones Unidas. <https://www.un.org/es/chronicle/article/de-estocolmo-kyotobreve-historia-del-cambio-climatico>

- Launay-Gama, C. (2019, noviembre 10). *El uso del concepto de gobernanza y gobernabilidad en Colombia. Cómo distintos actores de la sociedad colombiana (académicos, ONG, Estado) usan y se apropian el término de gobernanza*. Institut Gouvernance. <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-236.html>
- Lipovsky, G., & Charles, S. (2008). *Los tiempos hipermodernos*. Editorial Anagrama.
- Lipovsky, G. (2000). *La era del vacío. Ensayos sobre el individuo contemporáneo*. Anagrama.
- Lipovsky, G. (2008). *La sociedad de la decepción*. Editorial Anagrama.
- López, M. (2013). La guerra irrestricta ¿Un nuevo modo de hacer la guerra? *Memorial del Ejército de Chile*, 490, 17-31.
- Luhmann, N. (1996). *Confianza*. Editorial Anthropos.
- Naciones Unidas, Asamblea General. (1987). *Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. Naciones Unidas.
- Naciones Unidas, Asamblea General. (2015, octubre 21). *Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Naciones Unidas. https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf
- Naciones Unidas. (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Naciones Unidas. http://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR_booklet_SP_web.pdf
- Naciones Unidas. (s.f.). *Desarrollo*. Naciones Unidas: <https://www.un.org/es/sections/what-we-do/promote-sustainable-development/index.html>
- Naciones Unidas. (s.f.). *Eventos*. Naciones Unidas. https://www.un.org/es/events/pastevents/millennium_summit/sg_report/ch1_spa.htm
- Naciones Unidas. (s.f.). *Qué hacemos*. Naciones Unidas. <http://www.un.org/es/index.html>
- Nilsson, M. (2016). *A draft framework for understanding SDG interactions*. ISCU - International Council for Science. <https://council.science/cms/2017/05/SDG-interactions-working-paper.pdf>
- OEA. (2003). *Declaración sobre Seguridad en las Américas*. OEA.
- Osorio-García, S. (2010). John Rawls: una teoría de justicia social, su pretensión de validez para una sociedad como la nuestra. *Revista Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 5(1), 137-159. <https://doi.org/10.18359/ries.136>
- Platón. (1988). *República*. Editorial Gredos.
- PNUD. (1994). *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*. Fondo de Cultura Económica.
- PNUD. (2019). *Objetivos de desarrollo sostenible*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>
- PNUD. (s.f.). *Objetivos de desarrollo del milenio*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. https://www.undp.org/content/undp/es/home/sdgoverview/mdg_goals.html
- Rawls, J. (2012). *Teoría de la justicia*. Editorial Fondo de Cultura Económica.
- Rousseau, J.-J. (2003). *El contrato social*. Editorial La Página.
- Sen, A. (2000). El desarrollo como libertad. *Gaceta Ecológica*, 55, 14-20.
- UNDP. (s.f.). *Resumen: índices e indicadores de desarrollo humano. Actualización estadística de 2018*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_summary_human_development_statistical_update_sp.pdf
- Unesco. (s.f.). *Justicia*. Tesoro de la UNESCO. <http://vocabularies.unesco.org/browser/thesaurus/es/search?eclang=es&q=justicia>
- Uriarte, J. M. (2019, junio 29). *Modernidad*. Caracteristicas.co. <https://www.caracteristicas.co/modernidad/>

Esta página queda intencionalmente en blanco

Las garantías del militar como víctima en la Jurisdicción Especial para la Paz

The guarantees for military service personnel victims in the Special Jurisdiction for Peace

Jesús Eduardo Sanabria-Moyano y Natalia Beltrán Orjuela

Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá D.C., Colombia

RESUMEN. En 2016, Colombia firmó el acuerdo paz con las FARC- EP, con lo cual se creó la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), en aras de evitar la impunidad de las graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario por parte de los actores que participaron en el conflicto armado. En este contexto, la JEP tiene conocimiento del caso 001 en el cual se reportan cerca de 208.000 integrantes de las Fuerzas Militares como víctimas del conflicto armado. Esto evidencia que existen diferencias de aplicación en la garantía de los derechos de una víctima civil y una víctima militar. Se aborda el proceso ante la JEP, describiendo el reconocimiento, participación y reparación cuando la víctima hace parte de las Fuerzas Militares en contraste con las garantías generales de protección de las víctimas.

PALABRAS CLAVE: academia; Colombia; conflicto y paz; justicia; legitimidad; producción bibliográfica

ABSTRACT. In 2016, Colombia signed a peace agreement with the FARC-EP, thus creating The Special Jurisdiction for Peace (JEP) to prevent the impunity of actors involved in the armed conflict for serious human rights violations and breaches of international humanitarian law. In this context, the JEP is cognizant of case 001, which involves nearly 208,000 members of the military forces, victims of the armed conflict. It is evident that there are differences when guaranteeing the rights of a civilian victim and a military victim. Here, the JEP's process is addressed, determining the recognition, participation, and reparation given to victims that are part of the Military Forces in contrast to the typical guarantees of protection given to other victims.

KEYWORDS: armed conflict; differential approach; justice and reparation; military participation; special jurisdiction for peace; victim

Sección: JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS • Artículo de investigación científica y tecnológica

Recibido: 18 de octubre de 2019 • Aceptado: 16 de diciembre de 2019

CONTACTO: Jesús Eduardo Sanabria-Moyano ✉ jesus.sanabria@unimilitar.edu.co

Introducción

En Colombia, el proceso de justicia transicional se consolida con el fin de optar por la consecución de los fines del Estado, construyendo una paz estable orientada a la reconciliación nacional, que dignifique a todas las víctimas del conflicto armado a través de la garantía de sus derechos por parte de un Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición. Por ello, se reconoce como víctima a toda persona que haya “sufrido daños, individual o colectivamente, incluidas lesiones físicas y mentales, sufrimiento emocional, menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales como consecuencia de acciones u omisiones que constituyan una violación a las normas de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario” (Naciones Unidas, 2005, § 5).

Al respecto, de la lectura del Acuerdo Final de Paz celebrado entre las FARC-EP y el Gobierno Nacional y sus normas reglamentarias se logra identificar las diversas garantías sustanciales y procesales con las que cuenta una víctima —civil— en el marco de la Jurisdicción Especial para la Paz. Sin embargo, esta jurisdicción avocó conocimiento de un caso denominado “001”, por medio del cual se conocen de graves violaciones a los derechos de los integrantes de las Fuerzas Militares, reconocidos como víctimas del conflicto, ante una infracción de las normas de derecho internacional humanitario dentro del contexto del conflicto armado con las FARC-EP.

Desde el año 2005 se expidió la Ley 975, con la cual se creó un marco de justicia transicional que buscaba superar el conflicto existente en la época con los grupos denominados Autodefensas y se dispuso que los miembros activos de las Fuerzas Militares debían ser reconocidos como víctimas y ser reparados por el Estado cuando sus derechos se hayan visto vulnerados en el marco del conflicto. Así, el Congreso de la República reconoció jurídicamente como víctima a los miembros de la Fuerza Pública y a sus familias garantizando el acceso a la verdad, justicia y reparación a las víctimas que sufrieron daños a causa del accionar de este grupo armado ilegal.

Con el transcurso de los años, se evidenció que esta ley, en específico, no les otorgaba a los miembros de la Fuerza Pública una atención y reparación integral. Por ello, se expidió la Ley 1448 de 2011 que buscó corregir algunas falencias que se presentaban, así como priorizar la atención de las víctimas registradas en su reconocimiento y reparación, con fundamento en alcanzar la paz deseada. De esta forma, quedó establecido que se consideran como víctimas cuando en el marco del conflicto, se vulneran los derechos de los miembros de las Fuerzas Militares por la infracción de normas de Derecho Internacional Humanitario y de Derechos Humanos, fundamento recogido por el Consejo de Estado y la Corte Constitucional.

Esta legislación nacional les permitió a los integrantes de las Fuerzas Militares obtener un sustento normativo nacional que les brinda protección y seguridad jurídica como víctimas del conflicto armado dentro de la jurisdicción administrativa, a través de los mecanismos que fueron implementados para ejercer sus derechos en tal efecto. Empero, en el último decenio, el Estado colombiano se involucró en un nuevo proceso de transición con

las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Ejército del Pueblo FARC-EP), el cual aseguró la creación de un marco jurídico para la paz a partir de una jurisdicción especial y transitoria, bajo los pilares de la verdad, justicia, reparación y no repetición, colocando a las víctimas en el centro del proceso y evitando la impunidad de los hechos que generaron graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario por parte del grupo armado ilegal.

En consecuencia, de lo pactado en La Habana se logra dilucidar que esta Jurisdicción se construye a partir de la aceptación de competencia, sanción de los victimarios y medidas de reparación simbólicas hacia las víctimas. En especial, los integrantes de la Fuerza Pública podrán ser reconocidos a su vez como víctimas y se deben proteger sus derechos a través de la Jurisdicción Especial para la Paz y el sistema en general, garantizando su reconocimiento y participación en los casos sometidos a su competencia.

Marco teórico

Las investigaciones que anteceden el presente artículo parten del reconocimiento del militar como víctima del conflicto armado, siguiendo la línea de autores como Mejía y Marín (2015), Ayala (2018) y Pastrana (2016), que hacen sus análisis hermenéuticos desde el Derecho Internacional Humanitario y Derecho Internacional de los Derechos Humanos aplicados a escenarios de justicia transicional, para llegar a la conclusión de que el militar es víctima en el marco del conflicto armado cuando sufre un daño ocasionado por el irrespeto o infracción a alguna norma o disposición del derecho consuetudinario que los regula, en especial, cuando se convierte en sujeto de especial protección al haber dejado las armas en el marco del conflicto. Por tanto, debe ser objeto de reconocimiento de iguales garantías que una víctima civil en cuanto a la necesidad de conocer la verdad de lo sucedido, exigir justicia y una reparación integral. Sin embargo, hasta el momento no se conoce de una investigación que aporte a la discusión si en el marco legal y reglamentario de la Jurisdicción Especial para la Paz se materializa esta igualdad en lo procesal y sustancial.

En consecuencia, la presente investigación se centra en distinguir cuáles son las garantías sustanciales, procesales y probatorias de los miembros de la Fuerza Pública como víctimas del conflicto armado en un proceso ante la Jurisdicción Especial para la Paz. Ello permitirá identificar si existe o no igualdad en el ejercicio y acceso a las garantías de reconocimiento, participación y reparación frente a una víctima civil, mediante el análisis doctrinal y jurisprudencial que reconoce al militar como víctima directa del conflicto armado y permite orientar la garantía de sus derechos en el marco de los procesos adelantados por la Jurisdicción Especial para la Paz.

Métodos

La metodología aplicada parte de ser una investigación de tipo cualitativo, que permite describir los elementos un fenómeno eminentemente jurídico desde la deducción y para

ello utiliza los métodos propios del derecho como hermenéutica jurídica y en el análisis-síntesis bibliográfico descriptivo y comparativo de fuentes normativas, jurisprudenciales y doctrinales que existen entorno a la Jurisdicción Especial para la Paz con relación a la consideración del militar como víctima del conflicto armado, para luego hacer un ejercicio de comparación o contraste con las garantías que cuentan las víctimas civiles.

En consecuencia, la investigación se centra en contribuir a la construcción de la realidad práctica, interpretativa y valorativa del saber científico denominado “Las garantías del militar como víctima en la Jurisdicción Especial para la Paz”. Tal es el objeto de estudio que está presente en los marcos normativos que han sido mencionados y en el Acto legislativo 001 de 2017, con el cual se da inicio a las definiciones de competencia de la Jurisdicción Especial para la Paz y, con ello, la posibilidad de reconocer los derechos de las víctimas inmersas en el conflicto armado.

Para ello, en primer lugar, se describirán las garantías en el reconocimiento del militar como víctima del conflicto armado. Luego, se identificará el marco legal de participación, reconocimiento y reparación de las víctimas a la luz de un proceso ante la Jurisdicción Especial para la Paz y en general, en el Sistema Integral, para que posteriormente se puedan abordar las garantías de protección específicas de las víctimas militares frente a un proceso ante la jurisdicción transicional, determinando si existe o no un trato diferenciado y por tanto discriminatorio por el hecho de ser víctimas militares, en específico, frente a su reparación integral.

Resultados

Garantías generales de protección de los miembros de la Fuerza Pública como víctimas en el marco de la justicia transicional

Desde 1949, se ha contemplado una legislación internacional y de carácter convencional aplicable a conflictos armados internacionales y no internacionales. Sus orígenes se remontan a finales del siglo XIX con el Convenio de Ginebra de 1864, por medio del cual se pretendió otorgar protección a las víctimas de los conflictos y enmarcó la obligación de proporcionar cuidados, sin discriminación, a militares heridos y enfermos (Comité Internacional de la Cruz Roja [CICR], 2004). En efecto, en 1899 se extendió dicha protección a las fuerzas armadas del mar, para luego incorporar a los prisioneros de guerra en 1929.

Con el fin de las hostilidades dentro del contexto de la Segunda Guerra Mundial, se establecieron los cuatro Convenios de Ginebra y sus protocolos adicionales como base primordial del Derecho Internacional Humanitario, el cual se fundamenta en el respeto por la vida y la dignidad de las personas involucradas en un conflicto armado (CICR, 2009). Así, el artículo 3 común prevé que, en caso de conflicto armado, que no sea de índole internacional, la población civil -no combatiente- como los miembros de las fuerzas

armadas que hayan depuestos sus armas, será tratada con humanidad y sin distinción (III Convenio de Ginebra, 1949).

Adicionalmente, en el artículo 4 del Protocolo II Adicional se priorizan una serie de prohibiciones que conducen las hostilidades. Al igual que en otros instrumentos se restringe el uso de algunos medios y métodos utilizados en la guerra destinados a ocasionar graves daños desproporcionales e innecesarios. Para Pejic (2011), esto se refiere a la necesidad de identificar la “intensidad de la violencia” en el conflicto, a partir de la duración y del tipo de armas que se utilizan.

Frente a un campo de construcción de paz por medio del establecimiento de la justicia transicional que busca poner fin a un conflicto armado interno, como es el caso colombiano, a menudo dentro del concepto de población civil, que no participa directamente en el conflicto y por ello se protege a través del Derecho Internacional Humanitario, comprende, además, a los efectivos de las Fuerzas Militares y de Policía que tienen derecho a “recibir políticas de reparación cuando en el curso de las dinámicas de la guerra contra el Estado, los grupos armados ilegales infringieron normas de DIH, ocasionando daños excesivos y sufrimientos innecesarios a sus oponentes” (Pastrana & Vera, 2016, p. 22).

En este punto, es menester determinar que “los uniformados que estén participando de las hostilidades y contra quienes llegare a presentarse una acción que no respeta los principios de la conducción humanitaria de la guerra, se considerarían como víctimas en el marco del Derecho Internacional Humanitario” (Ayala & Abella, 2018, p. 157). Ello se reduce a que los miembros de la Fuerza Pública en la guerra no han renunciado a sus derechos por el hecho de estar en confrontación, por el contrario, son objeto de protección como víctimas de violaciones en desarrollo del conflicto (Mejía, 2016; Consejo de Estado, 2018) superando el paradigma del reconocimiento por parte de la sociedad como victimarios (Mejía & Marín, 2015; Vega, 2019).

Así las cosas, desde la Constitución Política en su artículo 250 se observa el deber especial en cabeza de la Fiscalía General de la Nación de velar por la protección de las víctimas, su participación en el proceso y el derecho a su reparación integral. A nivel legislativo, el Congreso de la República ha expedido un compendio de leyes que en el marco de la justicia transicional reconocieron como víctimas del conflicto a los miembros de los Fuerzas Militares y Policiales integrando el precedente de las normas de derecho internacional humanitario (Florián, 2007). En efecto, para Mejía (2015), la inclusión de los militares como víctimas “tiene esencialmente la vocación de permitir que estas personas encuentren en los procesos judiciales (...) precisamente una verdad lo más cercana posible a la realidad, una justicia retributiva de forma especial y también en alguna medida la reparación” (p. 10).

Una de las leyes más relevantes es la Ley 975 o Ley de Justicia y Paz (2005), la cual se expidió con el fin de promover la desmovilización de los miembros de grupos armados organizados al margen de la ley y la reparación a las víctimas a través de la vía judicial especial. De forma que instituyó como víctimas del conflicto armado

a los miembros de la Fuerza Pública que hayan sufrido lesiones transitorias o permanentes que ocasionen algún tipo de discapacidad física, psíquica y/o sensorial (visual o auditiva), o menoscabo de sus derechos fundamentales, como consecuencia de las acciones de algún integrante o miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley. (art. 5)

A partir de este discurso de justicia transicional, se expidió, además, la Ley 1448 de 2011, como ley marco de protección de los derechos de las víctimas del conflicto armado a la atención, asistencia y reparación integral. De modo que modifica el concepto de víctima y adicionalmente en su parágrafo 1 reconoce que cuando se trate de miembros de la Fuerza Pública su reparación económica se ajustará al régimen especial aplicable. Sin embargo, tendrán derecho a medidas de restitución y rehabilitación previstas en la Ley de Víctimas, siempre que no se dispongan en su régimen especial, sin excluir el reconocimiento de medidas de satisfacción y garantías de no repetición (Corte Constitucional, 2016).

Bajo este precepto, para la Corte Constitucional (2019) el artículo 3 de la Ley 1448 “contiene una definición operativa del término ‘víctima’, en la medida en que no define la condición fáctica de la víctima, sino que determina un ámbito de destinatarios para las medidas especiales de protección contempladas en dicho estatuto legal” (párr. 27) con el fin de garantizar un enfoque diferencial en materia de acceso a la justicia (Mejía & Marín, 2015). Con ello, se dio un avance en la legislación, pero no fue efectivo. Conforme a la lectura de este artículo, se evidencia, además, que no se profundiza sobre los términos y circunstancias en las cuales pueden acceder los miembros de la Fuerza Pública a la reparación integral, por tanto, es necesario hacer hincapié en la jurisprudencia del Consejo de Estado.

Así, la Sala Tercera del Consejo de Estado analizó la responsabilidad del Estado por falla del servicio por omisión en ataques o tomas guerrilleras a las bases militares “El Cerro de Patascoy” (Sentencia del 28/10/14), “Las Delicias” (Sentencia del 09/04/14) y los hechos ocurridos en la vereda “el Billar” (Sentencia del 29/08/14), siendo la primera vez que se pronuncia sobre el reconocimiento de los militares como víctimas a causa de una conducta omisiva del Estado frente a su protección, dentro del marco del conflicto armado.

Como conclusiones relevantes de esta jurisprudencia se destaca que el punto de partida de las víctimas es la universalidad, por lo que los miembros de la Fuerza Pública son sujetos de especial protección, beneficiarios de la Ley de Víctimas, por conductas activas como la infracción a normas de Derecho Internacional Humanitario tales como el secuestro, la tortura y el uso de artefactos no convencionales como el MAP/MUSE/AEI. O bien por conductas omisivas por no adoptar medidas para prevenir y proteger su vida e integridad al imputarle al Estado una falla estructural en el funcionamiento de sus Fuerzas Militares. De igual forma, se determinó que los familiares de los militares fallecidos en

ataques por grupos al margen de la ley son víctimas en el marco del conflicto (Consejo de Estado, 2014).

Tal como lo arguye Ayala y Avella (2018),

el Consejo de Estado se enfocó en enfatizar que, aunque este grupo de ciudadanos estén prestando servicio militar, conservarán sus derechos, pues éstos “les son inherentes e irrenunciables”. Por lo tanto, ellos y sus familiares podrán acceder plenamente a lo que estableció la ley de Víctimas (ley 1448) en asuntos de atención y reparación integral. (p. 227)

Siguiendo este hilo, la Corte Constitucional (1997) en Sentencia C-456, por su parte, en aplicación del principio *pro homine* ya había concluido que “el miembro de la fuerza pública no termina absorbido por el aparato estatal, como lo pretende una visión deshumanizadora y contraria a la dignidad de la persona humana” (p. 37).

En consecuencia, las conductas perpetradas en el marco de la guerra permiten evidenciar que algunas no siempre se adecuan a la reglamentación internacional atinente a conflictos armados, toda vez que en su mayoría no se ajustan a los principios básicos de derecho internacional humanitario, por ello se alude a que los miembros de la Fuerza Pública son seres humanos que, en virtud de su oficio, puede ser sujeto de vulneraciones a sus derechos y deben ser reparados (Pastrana, 2016).

Dentro del marco de una justicia transicional, los derechos de las víctimas son predominantes. Uprimny (citado por Quintero, 2016) hace empeño en que

Se debe poner en el centro la protección de los derechos de las víctimas de violaciones masivas de derechos humanos, la verdad de los hechos ocurridos y la obtención de una reparación asociada a un proceso de judicialización y adjudicación de responsabilidades de los culpables de los crímenes. (p. 46)

Bajo esta premisa, el Acuerdo Final para la terminación del conflicto y sus disposiciones reglamentarias, como el Acto Legislativo 01 de 2017 condensa la creación de un Sistema Integral con un *enfoque diferencial* que busca satisfacer los derechos de las víctimas brindándoles garantías en el marco de la Jurisdicción Especial para la Paz y garantizando principios fundamentales bajo el tenor de la centralidad de las víctimas.

De igual forma, el punto 5 del Acuerdo ratifica la voluntad del Estado colombiano en fortalecer las medidas de reparación de las víctimas, en específico de los miembros de la Fuerza Pública en cuanto a la reparación material, pero hasta el momento no se han visto avances. En este entendido, las Naciones Unidas (2008) sostienen que deben vincularse las medidas de reparación con esfuerzos de justicia y búsqueda de la verdad, a su vez insta a los Estados a adoptar procedimientos judiciales y administrativos que tengan en consideración la atención psicosocial como una de las medidas de reparación (Naciones Unidas, 2000).

En particular, en la Sentencia C-161, la Corte Constitucional (2016) ratifica que los militares víctimas del conflicto armado son titulares de los derechos a la verdad, justicia, reparación integral y garantías de no repetición. Asimismo, colige que no es posible compararlos con las demás víctimas porque se encuentran en situaciones diferentes dada la misión constitucional que desempeñaron, por lo que gozan de un tratamiento especial. Sin embargo, en Sentencia C-052, la Corte Constitucional (2012) frente a su reconocimiento, preceptúa que ambos grupos reciben igualdad en el trato normativo, por lo que su participación dentro del proceso no varía frente a la víctima civil, ya que cuentan con los mismos derechos y mecanismos de acceso.

Ahora, el Congreso de la República (2018) en la Ley 1922, por medio de la cual se adoptan reglas de procedimiento de la Jurisdicción Especial para la Paz reitera el enfoque diferencial señalado en el Acuerdo al establecer que en sus actuaciones, procedimientos y decisiones deben observar un enfoque especial y deberán atender a las particularidades de cada víctima o colectivo (art. 12).

En virtud de ello, frente a víctimas militares del conflicto armado en la Jurisdicción Especial para la Paz, su participación deberá concretarse con un enfoque diferencial, dada su condición de miembros de la Fuerza Pública, por lo que se debe garantizar plenamente el acceso a la justicia en todas las etapas del proceso, con medidas de protección, asistencia en las audiencias iniciales y apoyo psicológico y jurídico. En cuanto a la reparación, esta debe ser adecuada y transformadora, ya que se observa la necesidad de compensar de forma disímil sus vulneraciones a raíz del riesgo elevado que comportó su labor, atendiendo al principio *pro homine* (Consejo de Estado, 2018). En específico, frente a las Fuerzas Militares, además, el Estado debe asegurar el bienestar moral y salud física como forma de reparación (Corte Constitucional, 2008).

Conforme a lo anterior, la Corte Constitucional, al realizar un test intermedio de igualdad partiendo de la existencia de un *tertium comparationis* entre las víctimas civiles y militares que ocasionó el conflicto armado interno, determinó que existe un trato diferenciado, razonable y adecuado, pero no discriminatorio frente a su reparación. Parte de la idea de que ambos grupos pertenecen al “universo de víctimas” y por ende requieren de la protección y respuesta efectiva por parte del Estado (Corte Constitucional, 2016). Pero frente a su indemnización, el trato diferenciado encuentra su fundamento en la necesidad de cubrir de forma diferenciada el desgaste físico y emocional al que se sometió al miembro de la Fuerza Pública o a su familia, mientras desempeñaba su labor (Corte Constitucional, 2011) debido al elevado riesgo que implicó ejercer su misión institucional¹, al ser víctima potencial de una confrontación armada (Corte Constitucional, 2016), evitando su revictimización.

1 La Corte Constitucional en Sentencia C-101 de 2003 reconoce a partir de un punto de vista funcional y material que “dentro de su deber profesional se encuentra el de arriesgar la vida. Para la Corte, es razonable y por lo tanto se justifica un trato diferenciado, a efectos de reconocer una pensión o compensación, según la muerte sea en combate, en misión del servicio o en simple actividad” (Corte Constitucional, 2003, punto 3).

Consecuencialmente, la Corte Constitucional (2016) reconoce que las medidas que se desprenden de la Ley 1448 de 2011 “deben armonizarse con otros mecanismos resarcitorios garantizando mayor equidad, cobertura, optimizando y racionalizando el uso de recursos disponibles para los programas de reparación a fin de hacerlos sostenibles” (p. 57). Por tanto, se evidencia que para la Corte Constitucional el trato diferenciado es constitucional toda vez que busca no desbordar la capacidad económica que tiene el Estado para resarcir económicamente conductas violatorias que se desprenden del conflicto armado.

A modo de conclusión se determina que las garantías de protección de las víctimas militares en la justicia transicional y en específico, las derivadas de la Jurisdicción Especial para la Paz se deben otorgar teniendo en cuenta un enfoque especial, diferenciado y sin discriminación para los miembros de la Fuerza Pública, tomando en consideración las funciones de alto riesgo que desempeñaron durante el conflicto, por lo que se parte de la premisa del principio de universalidad de las víctimas sujeta a una relativización que no es discriminatoria frente a los miembros de las Fuerzas Militares y Policiales. De esta forma, se debe propiciar por construir un escenario de justicia transicional con la plena participación de todas las víctimas, que abarque el esclarecimiento de los hechos ocurridos, se investiguen y sancionen a los responsables y finalmente, se reparen integralmente a las víctimas, atendiendo a cada condición particular.

En esta materia, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, al integrar la normatividad internacional, han creado una tendencia en la cual reconocen al miembro activo de la Fuerza Pública como un ciudadano sujeto de derechos, lo cual tiene un impacto inmediato en la Jurisdicción Especial para la Paz y en el caso 001 (secuestro) que adelanta.

Reconocimiento y participación de las víctimas en el marco del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición

El conflicto armado colombiano tiene múltiples causas y a lo largo de los más de 50 años de su trayectoria ha generado una victimización interseccional que sufrió de forma indiscriminada, directa e indirectamente las vulneraciones sistemáticas y generalizadas de sus derechos en razón o con ocasión del conflicto. De este modo, con el fin de avanzar hacia la construcción de una paz estable y duradera, se requirió pactar acerca de la necesidad de asegurar la satisfacción de los derechos de las víctimas y de registrar la verdad de lo sucedido durante el conflicto. Así, en el marco de las negociaciones de La Habana se celebraron foros de participación de víctimas, cuyos aportes y recomendaciones sirvieron para la reglamentación de sus derechos dentro del Acuerdo, lo cual se reconoció como el empoderamiento total de las víctimas (Linares & Ospina, 2017). Incluyendo en la mesa de negociación a un representante por parte de las Fuerzas Militares.

Con fundamento en esta consideración, el artículo 66 transitorio de la Constitución Política establece que los instrumentos de justicia transicional deben facilitar la terminación del conflicto armado interno, la consolidación de la paz, ya que constituye un deber jurídi-

co para el Estado y sus ciudadanos (Corte Constitucional, 2006) y la garantía de los derechos a la verdad, justicia y reparación de todas las víctimas (Corte Constitucional, 2017).

De esta forma, el Acuerdo posibilitó, entre otras medidas, la creación de un Sistema Integral compuesto por mecanismos judiciales y extrajudiciales que trabajan de manera integral, mancomunada y simultánea con el fin de garantizar medidas de carácter restaurativo y reparador que dignifiquen a las víctimas, a través de compromisos encauzados en la promoción y el respeto de sus derechos, con un enfoque diferencial por medio de los cuales se logre investigar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos, garantizar el esclarecimiento de la verdad, la búsqueda de personas desaparecidas y la reparación de los daños sufridos, los cuales son derechos que se conciben como elementos interrelacionados (Isa, 2006).

Particularmente, el punto 5.2 del Acuerdo Final y el Acto Legislativo 01 de 2017 consolidan estos mecanismos fundamentales como parte del principio de satisfacción de los derechos de las víctimas reconocidas como ciudadanos con derechos universales, indivisibles e interdependientes dentro del proceso (Acuerdo Final, 2016). Por tanto, los anteriores mecanismos gozan de igual jerarquía y se conectan a través de relaciones de condicionalidad y de incentivos para acceder y mantener cualquier tratamiento especial de justicia (Acuerdo Final, 2016), garantizando en lo posible el registro de la verdad de lo ocurrido y el deber de reparación de las víctimas.

A la luz del Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Promoción de la Verdad, de la Justicia, la Reparación y las Garantías de no Repetición (2013), la participación de las víctimas dentro del marco de la justicia transicional se hace efectiva a través de 4 mecanismos: la búsqueda de la verdad, la persecución penal, las reparaciones y las garantías de no repetición.

En este sentido, el eje transversal de participación de las víctimas dentro del proceso de transición será amplio, pluralista y equilibrado (Acuerdo de paz, 2016), bajo la figura del *interveniente especial* en apego a los estándares nacionales e internacionales, sujeta a una tutela judicial efectiva del goce de sus derechos (Márquez, 2006; Corte Constitucional, 2016). Por su parte, “en un sistema de justicia restaurativa la víctima (...) será la gran protagonista que va a participar activamente en la solución del conflicto” (Márquez, 2005, p. 100) “sin la cual no se puede adelantar una causa que tenga por objeto investigar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario” (López, 2011, p. 13).

De hecho, la Corte Constitucional (2018) sostiene que “el reconocimiento de los derechos de las víctimas del conflicto conlleva la obligación de proteger su participación dentro de los procesos penales en el marco de la justicia transicional” (p. 347). Así, resaltó que la protección que el Estado debe brindar a las víctimas en el marco de la Jurisdicción Especial para la Paz se debe otorgar en conexidad con el derecho a la vida, a la integridad y seguridad personal, como piedras angulares de los demás derechos. Como precedente de lo anterior se destaca la Sentencia T-1267 de 2001 en donde la Corte Constitucional

resalta que los derechos de las víctimas se garantizan a través de la participación efectiva dentro de los procesos.

Con su participación, se trata, en definitiva, de expresar su conformidad frente a lo acordado producto de una negociación de paz y que ya fue consultado con toda la sociedad, incluyendo a las víctimas (López, 2011). En este sentido, la justicia transicional actúa como un “mecanismo que persigue la construcción democrática y duradera de la paz (...) estableciendo la necesidad de satisfacer y garantizar los derechos de verdad, justicia, reparación y no repetición de las víctimas” (Muñoz, 2013, p. 35), intrínsecamente ligados a su dignidad humana (Corte Constitucional, 2002), con el fin de lograr la garantía de sus derechos, amparado en el artículo segundo de la Constitución Política colombiana.

Bajo este pilar, el Acto Legislativo 01 de 2017 establece que la Comisión para el Establecimiento de la Verdad, Convivencia y no Repetición y la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas promueven el reconocimiento de las víctimas como sujetos políticos de importancia para la transformación del país, garantizándoles su participación en las audiencias públicas y en las acciones de búsqueda.

Ahora bien, en desarrollo del componente de justicia, se creó una Jurisdicción Especial para la Paz. De acuerdo con el artículo 5 transitorio preceptuado en el Acto Legislativo 01 de 2017, esta nueva jurisdicción contempla un sistema adversarial que tiene como objetivos principales la protección y garantía de los derechos de las víctimas a través de la investigación y sanción de los responsables de las graves violaciones y la reparación de los daños. De esta manera, la Corte Constitucional (2017) en Sentencia C-674 de 2017 arguye que

La jurisdicción Especial para la Paz responde a un particular entendimiento y a una particular sensibilidad acerca del conflicto armado, de sus causas, de las dinámicas que lo atravesaron, y de las fórmulas para su terminación, este sistema respondió a la necesidad de garantizar a un mismo tiempo la terminación del conflicto armado, la reparación a las víctimas y el sometimiento a la justicia. (p. 412)

En cuanto a la participación efectiva de las víctimas, el artículo 14 de la Ley 1957 de 2019 establece que esta será coordinada, organizada, colectiva y en observancia del principio de la colaboración armónica instituido en el artículo 113 de la Constitución Política. Con base a este principio, se debe garantizar a través de una estructura institucional especializada por medio de la Procuraduría General de la Nación, en coadyuvancia de la Unidad de Víctimas y bajo la coordinación de la dependencia de la participación de víctimas adscrita a la Secretaría Ejecutiva de la Jurisdicción Especial para la Paz² (Corte Constitucional, 2018).

2 Al mismo tiempo, su participación se deriva del estricto cumplimiento de principios constitucionales tales como coordinación, eficiencia, eficacia, celeridad y economía procesal que rigen la actuación de la Jurisdicción Especial para la Paz y que además deberá efectivizarse tomando medidas con una perspectiva étnica y cultural.

Igualmente, el artículo 15 de la Ley Estatutaria (2019), declarado constitucional mediante Sentencia C-080 de 2018, garantiza el acceso a una justicia pronta, cumplida y eficiente, por lo que enuncia los derechos garantizados a las víctimas en conexidad con el acceso a la justicia:

1. Ser reconocidas como víctimas dentro del proceso judicial que se adelanta.
2. Aportar pruebas e interponer recursos establecidos en la JEP.
3. Recibir asesoría, orientación y representación judicial a través del Sistema Autónomo de Asesoría y Defensa prescrito en el artículo 115.
4. Contar con acompañamiento psicológico y jurídico en los procedimientos adelantados ante la jurisdicción.
5. A ser tratadas con justicia, dignidad y respeto.
6. A ser informadas del avance de la investigación y del proceso y a intervenir en audiencias.
7. En casos de reconocimiento de verdad y responsabilidad, podrán asistir a audiencias públicas en presencia de víctimas individuales o colectivas afectadas. (p. 4)

En virtud de lo anterior, la Sala de Reconocimiento de Verdad, Responsabilidad y Determinación de los Hechos y Conductas de la Jurisdicción Especial para la Paz ha avanzado en la satisfacción de los derechos de las víctimas. Mediante el comunicado 082, estableció que el Auto 080 de 2019 admite la presencia de los representantes judiciales de las víctimas en las versiones libres que rindan los comparecientes del caso 003, así como dispuso la creación de una sala de audiencias especial para que las víctimas puedan ver en tiempo real la mencionada audiencia. La anterior garantía se espera sea priorizada en los demás casos que adelanta la jurisdicción, incluyendo el caso 001 referido a militares víctimas del conflicto.

Es así como, para Ospina et al. (2017) “las obligaciones del Estado frente los derechos de las víctimas son irrenunciables, incluso en la aplicación de instrumentos jurídicos de justicia transicional, como es el caso de la JEP” (p. 19) y una limitación o restricción a su reconocimiento y participación dentro de las audiencias que se adelanten en las distintas Salas supondría el estudio irrestricto de un juicio de proporcionalidad.

En esta misma línea, se plantea que “participar implica hacerlo dignamente y en forma efectiva; implica estar en capacidad de acceder a la justicia sin discriminación y de forma segura, ser oído en el proceso y ser capaz de intervenir procesal y probatoriamente” (Ospina, 2017, p. 20). A la luz de lo anterior, las víctimas, sean civiles o militares, pueden acudir ante la Jurisdicción Especial para la Paz o ante el Sistema en general, mediante un mecanismo sencillo, por sí mismas o a través de informes colectivos, para alcanzar la verdad de los hechos ocurridos, la justicia, reparación con las garantías de no repetición y sus derechos en el proceso serán garantizados en igual forma.

Finalmente, en cuanto a las medidas de reparación, desde el Acuerdo de Paz se establece la existencia de una visión compartida entre las FARC-EP y el Gobierno Nacional frente al compromiso de respetar y garantizar los derechos de las víctimas,

por ello, el Acto Legislativo 01 de 2017 condensa una reparación integral que atiende a los componentes de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y no repetición, con el ánimo de armonizar las medidas de reparación y que será garantizada de forma articulada por las instituciones del Estado, a cabalidad, ya que el Acuerdo Final no creó una nueva instancia que se encargue de la reparación de las víctimas por lo que su competencia continúa en cabeza de la Unidad de Víctimas y Restitución de Tierras y los regímenes especiales para el caso de las Fuerzas Militares.

Al respecto, la Corte Constitucional (2018) concluye que la materialización de las medidas de reparación dependen del “deber autónomo del Estado de reparar a las víctimas de forma integral, así como en la existencia de integralidad entre los distintos componentes del sistema transicional e incorporando a las penas un componente restaurativo” (p. 460) como respuesta a la sociedad, destacando el reconocimiento, la confianza y la solidaridad social (Corte Constitucional, 2017).

En efecto, para la Corte Constitucional y la Ley 1820 de 2016, la obligación de reparación integral se garantiza a través del programa de reparación administrativa de la Ley 1448 de 2011. No obstante, el Acuerdo incorpora medidas especiales de reparación de forma adecuada, diferencial y bajo criterios de equidad (Corte Constitucional, 2012, 2018). De este modo se establece en el Acuerdo (2016) que esta obligación surge sobre la base de los hechos que sean objeto de decisión por parte de la Jurisdicción Especial para la Paz.

Por lo cual, este órgano es competente para ordenar las reparaciones introducidas en el Acuerdo, como medidas restaurativas propias que contiene el Sistema. En los cuales deberá tener en cuenta las medidas especiales de reparaciones para los miembros de la Fuerza Pública, como las acciones institucionales que se enmarcan en la rehabilitación y satisfacción, por tanto, necesariamente debe adecuarse al presente contexto e incorporar a las instituciones que desde la Fuerza Pública brindan el acceso al programa de reparaciones.

Ahora bien, cabe agregar que, en cuanto al factor de indemnización, bajo los postulados del Acuerdo, las FARC-EP tienen el deber de entregar sus bienes para cumplir con la obligación de indemnizar a las víctimas, situación que aún es incierta debido a la necesidad de un mecanismo efectivo de administración y distribución de dichos recursos. En igual forma, la Ley 1448 de 2011, aunque establece el deber del Estado de indemnizar a las víctimas, dicho elemento se encuentra limitado para los militares víctimas del conflicto debido a que tanto ley como la Corte Constitucional equiparan el régimen especial presuncional como una equivalencia a la indemnización en el marco de la reparación integral. En otras palabras, se podría plantear la existencia de una denegación del acceso a la justicia para recibir la reparación a los daños materiales y morales ocasionados a las militares víctimas del conflicto armado.

Planteamiento que se encuentra soportado adicionalmente, por la orden expresa de la Corte Constitucional (2018) a la Jurisdicción Especial para la Paz sobre la prohibición de ordenar medidas de carácter económico, lo que limita aún más la posibilidad de encon-

trar un órgano que se las reconozca. Obligando al militar víctima a recibir la compensación del régimen prestacional como factor equivalente a su indemnización, situación que genera debate debido a que esta disposición no se estructuró en el marco de una justicia transicional, ni siquiera se adoptó sobre la contextualización de un escenario de Conflicto Armado no Internacional (Mejía & Marín, 2015).

En suma, el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición aborda la participación de las víctimas como eje transversal del Acuerdo Final y como un interviniendo especial dentro del proceso, a partir de un enfoque diferenciado e interseccional que garantiza sus derechos a conocer la verdad y a obtener la reparación por los daños sufridos a través del efectivo acceso a la justicia sin impunidad. En específico, su reconocimiento y participación se reduce a garantías sustanciales, procesales y probatorias encaminadas a efectivizar un juicio justo y equitativo en el que se provean medidas para ser oídas, de publicidad de los expedientes y audiencias, asistencia judicial y psicológica, notificación, recurrir pruebas y presentar un recurso judicial adecuado y efectivo en un ambiente de dignidad y respeto.

En efecto, este Sistema se creó con el fin de ser la máxima garantía de sus derechos en la justicia transicional a partir de la integralidad de los mecanismos que la componen. Así, su reconocimiento, participación y garantía se ve reflejada en cada uno de sus componentes y se materializará en los avances en cuanto a reparación individual y colectiva conforme a las medidas de reparación que se desglosan del Acuerdo y sus normas reglamentarias. A la luz de lo anterior, si bien el debate frente a las medidas de reparación que puede ordenar la Jurisdicción no se ha discutido, pues no se conoce la primer sentencia, se espera que esta jurisdicción articule sus esfuerzos con las instituciones del Estado para garantizar el enfoque diferencial en las medidas de reparación para los miembros de las Fuerzas Militares que sufrieron daños en el marco del conflicto.

Conclusiones

Con la firma del Acuerdo de Paz entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP se creó un Sistema de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición que reconoce las víctimas del conflicto como ciudadanos con derechos y los pone como eje transversal en cualquier proceso. Con ello, les concede garantías mínimas de participación en las etapas sustanciales, procesales y probatorias en instancias de investigación y juzgamiento de los responsables, así como el acceso a la verdad de lo ocurrido durante el conflicto, la búsqueda de personas desaparecidas y la posibilidad de acceder a una reparación integral que compense todos los daños sufridos durante la guerra.

De este modo, se evidenció cómo la integralidad de los componentes del Sistema y la colaboración armónica de los distintos órganos del Estado contribuyen en la efectivización de esta garantía, empoderando a las víctimas y evitando su invisibilización en el tránsito hacia la paz deseada garantizando su derecho a la verdad, justicia y reparación.

Así, se determinaron las garantías que se les debe respetar y garantizar a las víctimas, en específico, en el componente de justicia a cargo de la Jurisdicción Especial para la Paz. Ahora bien, las medidas de reconocimiento como intervinientes especiales dentro del proceso que se adelante son la posibilidad de intervenir en audiencias presentando sus pretensiones, de ser representadas judicialmente, así como recibir acompañamiento psicológico, presentar y controvertir pruebas e impugnar las decisiones a través de un recurso judicial efectivo; todo ello de la mano de la notificación y publicidad de los trámites, con el fin de que comprendan que el Sistema se creó para garantizar sus derechos y funciona en torno a estos.

Ahora bien, las medidas que se le deben otorgar a las víctimas del conflicto tienen un enfoque diferencial e interseccional, por lo que se evidencia la presencia de un universo de víctimas con condiciones diversas que los hacen acreedores de medidas específicas, las cuales dependen del tipo de vulneración sufrida en el marco del conflicto armado. A partir de lo anterior, se reconoce como víctima del conflicto a los miembros de la Fuerza Pública, quienes debido al alto nivel de riesgo en el que desarrollaron durante su labor, fueron víctimas de la vulneración de algunos de sus derechos humanos y su vez de infracciones al derecho internacional humanitario. Por tanto, son titulares de los derechos a la verdad, justicia, reparación con garantías de no repetición; sin embargo, en el componente de reparación el legislador impone la remisión a su régimen prestacional especial para la efectividad de algunas medidas, en específico, de la reparación económica o indemnización, sin que ello signifique un trato diferenciado y discriminatorio frente a las víctimas de carácter civil, de acuerdo con lo establecido por la Corte Constitucional.

Al respecto, se reconoce que las medidas de reparación dentro del marco de la justicia transicional articulan un esfuerzo mancomunado e integrado, que permite la satisfacción de los derechos de las víctimas a acceder a la verdad, justicia y reparación, con garantías de no repetición, lo que se reconoce como la coherencia externa entre las instituciones que están a cargo de otorgar estas medidas e interna frente a la garantía integral de concederlas. Bajo este precepto, se insta a las instituciones a que reúnan sus esfuerzos y realicen todas las labores encaminadas a garantizar los derechos de las víctimas del conflicto como centro del Acuerdo de Paz y los procesos que reivindiquen sus derechos, incluyendo la garantía de la participación igualitaria y diferencial de los militares como víctimas en los procesos que adelanten los componentes del Sistema Integral. Adicionalmente, se invita a superar las restricciones contenidas en la legislación, en relación con las medidas de reparación material sujetas al régimen especial de las Fuerzas Militares, ya que se evidenció que estas no fueron estructuradas en el marco de una justicia transicional y por tanto no cuentan con ese enfoque restaurador de los hechos victimizantes en el marco del conflicto.

Declaración de divulgación

Los autores declaran que no existe ningún potencial conflicto de interés relacionado con el artículo. Este último se deriva del proyecto de investigación “Construcción de paz y

desarrollo sostenible: una mirada desde los derechos humanos y el DICA”, que hace parte de la línea de investigación “Memoria histórica, construcción de paz, derechos humanos, DICA y justicia” del grupo de investigación “Memoria histórica, construcción de paz, derechos humanos, DICA y justicia”, reconocido y categorizado en B por Colciencias (COL0141423) de la Escuela Superior de Guerra. Además contó con la colaboración del proyecto de investigación INV-DER 2953, “Fundamentos constitucionales y de derechos humanos de la Justicia Especial para la Paz y su consideración frente a las víctimas”, del grupo de “Derecho Público”, Centro de Investigaciones Jurídicas, Políticas y Sociales de la Facultad de Derecho de la Universidad Militar Nueva Granada.

Financiamiento

Este artículo contó con financiamiento de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto” y de la Vicerrectoría de Investigación de la Universidad Militar Nueva Granada.

Sobre los autores

Jesús Eduardo Sanabria Moyano es abogado de la Universidad Militar Nueva Granada (UMNG). Especialista en Derechos Humanos y DIH Aplicados a los Conflictos Armados de la Escuela de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario del Ejército Nacional de Colombia. Magíster en Derecho Público Militar de la UMNG. Investigador del Grupo de Investigación Memoria Histórica, Construcción de Paz, Derechos Humanos, DICA y Justicia. Docente de la Facultad de Derecho UMNG.

<https://orcid.org/0000-0001-9715-5305> - Contacto: jesus.sanabria@esdegue.edu.co

Natalia Beltrán Orjuela es abogada de la Universidad Militar Nueva Granada. Joven investigadora del Grupo de Derecho Público y de la línea de “Derecho internacional, derechos humanos y derecho internacional humanitario” del Centro de Investigaciones Jurídicas, Políticas y Sociales de la Facultad de Derecho de la Universidad Militar Nueva Granada.

<https://orcid.org/0000-0002-2475-0098> - Contacto: u0304783@unimilitar.edu.co

Referencias

- Ayala, J., & Abella, L. (2018). *Los miembros de la fuerza pública víctimas del conflicto armado en Colombia*. Editorial Ibáñez.
- Comité Internacional de la Cruz Roja. (1949). *Convenio de Ginebra relativo al trato debido a los prisioneros de guerra (“Tercer Convenio de Ginebra”)*, 75 UNTS 135, disponible en esta dirección: <https://www.refworld.org/es/docid/58d56b564.html>
- Comité Internacional de la Cruz Roja. (1977). *Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional*. <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/protocolo-ii.htm>

- Comité Internacional de la Cruz Roja. (2004). *¿Cuál es el origen del derecho internacional humanitario?* <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/5tdljk.htm>
- Comité Internacional de la Cruz Roja. (2009). *Los Convenios de Ginebra de 1949: orígenes y pertinencia actual*. <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/statement/geneva-conventions-statement-120809.htm>
- Congreso de la República de Colombia. (2005). Ley 975 de 2005. *Diario Oficial No. 45.980* de 25 de julio de 2005. Bogotá, Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (2018). Ley 1922 de 2018. *Diario Oficial No. 50.658* de 18 de julio de 2018. Bogotá, Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (2019). Ley 1957 de 2019. *Diario Oficial No. 50.976* de 6 de junio 2019. Bogotá, Colombia.
- Congreso de la República. (2011). Ley 1448 de 2011. *Diario Oficial 48.096* de 10 de junio de 2011. Bogotá, Colombia.
- Congreso de la República. (2016). Ley 1820 de 2016. *Diario Oficial No. 50.102* de 30 de diciembre de 2016. Bogotá, Colombia.
- Congreso de la República. (2017). Acto legislativo 01 de 2017 “por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones”.
- Consejo de Estado, Sala Plena Contenciosa Administrativa. (2014). Sección Tercera, Sentencia No. 52001-23-31-000-1998-00352-01(31250). C.P. Jaime Orlando Santofimio Balboa.
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. (2014). Sentencia de 09 de abril de 2014. C.P. Mauricio Fajardo Gómez.
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B. (2014). Sentencia del 29 de agosto de 2014. C.P. Ramiro De Jesús Pazos Guerrero.
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. (2018). Sentencia 00463 del 07 de mayo de 2018. C.P. Jaime Obando Santofimio.
- Corte Constitucional. (1997). Sentencia C-456 de 1997. Sentencia de 23 de septiembre de 1997. M.P. Dres. Jorge Arango Mejía y Eduardo Cifuentes Muñoz.
- Corte Constitucional. (2001). Sentencia T-1267 de 2001. Sentencia de 29 noviembre de 2001. M.P. Rodrigo Uprimny Yepes.
- Corte Constitucional. (2002). Sentencia C-228 de 2002. Sentencia de 3 de abril de 2002. M. P. Manuel José Cepeda Espinosa y Eduardo Montealegre Lynett.
- Corte Constitucional. (2006). Sentencia C-370 de 2006. Sentencia de 18 de mayo de 2006. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Álvaro Tafur Galvis Y Clara Inés Vargas Hernández.
- Corte Constitucional. (2006). Sentencia C-575 de 2006. Sentencia de 25 de julio de 2006. M.P. Álvaro Tafur Galvis.
- Corte Constitucional. (2008). Sentencia C-1199 de 2008. Sentencia de 4 de diciembre de 2008. M.P. Nilson Pinilla.
- Corte Constitucional. (2011). Sentencia C-789 de 2011. Sentencia de 20 de octubre de 2011. M.P. Jorge Iván Palacio.
- Corte Constitucional. (2012). Sentencia C-052 de 2012. Sentencia de 8 de febrero de 2012. M.P. Nilson Pinilla.
- Corte Constitucional. (2012). Sentencia C-253ª de 2012. Sentencia de 29 de marzo de 2012. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

- Corte Constitucional. (2016). Sentencia C-161 de 2016. Sentencia de 7 de abril de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.
- Corte Constitucional. (2016). Sentencia C-473 de 2016. Sentencia de 31 de agosto de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.
- Corte Constitucional. (2017). Sentencia C-674 de 2017. Sentencia de 14 de noviembre de 2017. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.
- Corte Constitucional. (2018). Sentencia C-080 de 2018. Sentencia de 15 de agosto de 2018. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.
- Corte Constitucional. Comunicado 55, Expediente Rpz-003 -Sentencia C-674/17. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.
- Florián, H. (2007). *La Ley de Justicia y Paz: desafíos y temas de debate*. Friedrich Ebert Stiftung.
- Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia- Ejército del Pueblo. (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. <http://www.altocoe misionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>
- Isa, F. (2006). *El derecho de las víctimas a la reparación por violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos*. El Otro Derecho. ILSA.
- Jurisdicción Especial para la Paz. (2019). Comunicado 082 Víctimas podrían participar en versiones de la Sala de Reconocimiento de la JEP.
- Linares, C., & Ospina, L. C. (2017). *La participación de las víctimas en el Sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición*. http://www.coljuristas.org/documentos/libros_e_informes/Libro_LA_PARTICIPACI%C3%93N_DE_LAS_V%C3%8DCTIMAS_CCJ_15_Marzo_2017.pdf
- López, C. (2011). Participación de las víctimas en la Ley de Justicia y Paz y Corte Penal Internacional. *ProFis GIZ*. <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Documents/GTZ%20%20CARTILLA%20V%C3%8DCTIMAS.pdf>
- Márquez, A. (2005). La víctima en la justicia restaurativa. *Prolegómenos. Derechos y Valores*, 8(16), 91-110.
- Márquez, A. (2006). Las víctimas en el nuevo sistema procesal acusatorio y su reconocimiento por la Corte Constitucional. *Prolegómenos. Derechos y Valores*, 9(18), 127-151.
- Mejía, J. C. (2015). *Nuestros héroes también son víctimas*. https://www.academia.edu/10934387/Nuestros_h%C3%A9roes_tambi%C3%A9n_son_v%C3%ADctimas
- Mejía, J. C. (2016). El soldado ciudadano como víctima en el conflicto armado colombiano: descripción desde el derecho internacional humanitario. *Ambiente Jurídico*, 20, 165-200.
- Mejía, J. C., & Marín, A. (2015). *Miembros de las Fuerzas Armadas como víctimas. Enfoques desde la justicia transicional en Colombia*. Ibáñez.
- Muñoz, E. (2013). *El derecho a la reparación de las víctimas del conflicto armado interno: Reparación excepcional en el marco de la Justicia Transicional* [Tesis de maestría]. Universidad Nacional de Colombia.
- Naciones Unidas. (2000). *Informe del Relator Especial sobre el derecho de restitución, indemnización y rehabilitación de las víctimas de graves violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales*. <https://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/html/informes/onu/redrir/E-CN-4-2000-62.html>
- Naciones Unidas. (2005). *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*. <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/remedyandrepairation.aspx>
- Naciones Unidas. (2008). *Instrumentos del estado de derecho para sociedades que han salido de un conflicto: Programas de reparaciones*. <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/ReparationsProgrammesSP.pdf>

- Naciones Unidas. (2013). *Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición – Misión al Uruguay*. <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2017/02/G1415075.pdf>
- Ospina, J. C., Linares, C., & Maldonado, J. (2017). *Promoviendo la garantía y exigiendo los derechos. Guía para profesionales en el SIVJRNR*. http://coljuristas.org/documentos/libros_e_informes/promover_la_garantia_y_exigir_los_derechos.pdf
- Pastrana, E. (2016, diciembre 1). La Fuerza Pública colombiana como víctima del conflicto armado. *Círculos de la Memoria*. https://issuu.com/centrodeinvestigacionenconflictoyme/docs/revista_circuitos_de_la_memoria_cicm?fbclid=IwAR34IXM01X-o3H9FHdz_E3G9nj91NOgm85NTur9t9TsVR3t0qBox9A1HSrk
- Pastrana, E., & Vera, D. (2016). Los efectivos militares y policiales como víctimas del conflicto armado: entre la compensación convencional del deber y la reparación integral por crímenes de guerra. En E. Pastrana, & W. Halavy (Eds.), *Construcción de la memoria histórica militar en el contexto de la justicia transicional*. Opciones Gráficas Editores.
- Pejic, J. (2011). The protective scope of Common Article 3: more than meets the eye. *International Review of the Red Cross*, 93(881), 189-225. <https://doi.org/10.1017/S1816383111000130>
- Quintero, O., Molina, N., Pieschacón, A., Rincón, A., Cicery, V., Granados, A., & García, D. (2016). *Condición de Víctima de miembros de las FF. MM. Contexto de conflicto armado no internacional*. https://issuu.com/centrodeinvestigacionenconflictoyme/docs/condicion_de_victima_de_los_miembro?fbclid=IwAR0vsIknk1QtfPQ_ZBbTfHoz5Amyk_NF7_HpnYLr8g66H8o7zeQX4nonQ
- Uprimny, R., & Guzmán, D. (2010). En búsqueda de un concepto transformador y participativo para las reparaciones en contextos transicionales. *International Law, Revista Colombiana de Derecho Internacional*, 17, 231-286.
- Vega, L. (2019). El lugar de la memoria en los procesos de transformación de las Fuerzas Militares de Colombia. En E. Pastrana, E. Buelvas, & H. Gehring (Eds.), *Fuerzas Militares de Colombia: nuevos roles y desafíos nacionales e internacionales* (pp. 83-108). Opciones Gráficas.

Esta página queda intencionalmente en blanco

FUERZAS ARMADAS Y SOCIEDAD

Armed Forces and Society

Esta página queda intencionalmente en blanco



Revista Científica General José María Córdova

(Revista colombiana de estudios militares y estratégicos)
Bogotá D.C., Colombia

Volumen 18, Número 29, enero-marzo 2020, pp. 161-179
<http://dx.doi.org/10.21830/19006586.530>

Experiencias de procesos de desminado humanitario en Colombia desde la perspectiva de los desminadores

Humanitarian demining in Colombia: from the perspective of deminers

José Aldemar Macías Montoya

Escuela de Ingenieros Militares, Bogotá D.C., Colombia

María Antonieta Corcione Nieto

Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”, Bogotá D.C., Colombia

RESUMEN. Esta investigación tiene como objetivo destacar la experiencia y las buenas prácticas en desminado humanitario (DH) realizadas en Colombia por parte de los efectivos del Ejército Nacional, a partir del análisis de entrevistas realizadas a cinco desminadores pertenecientes a la institución. Los entrevistados evidencian que el DH es efectivo cuando privilegia el trabajo con las autoridades locales y las comunidades que habitan y transitan los territorios afectados. El DH está vinculado con la gestión de riesgo de desastres, como actividad realizada en Colombia de acuerdo con los convenios internacionales y las normativas nacionales. Además de evidenciar la importancia de los conocimientos de los desminadores en la parte técnica y en el valor social que tienen sus acciones, se identificaron dificultades a superar para el éxito cabal de estas misiones.

PALABRAS CLAVE: derecho humanitario; desminado humanitario; desminador; Ejército Nacional de Colombia; mina antipersonal; mina terrestre

ABSTRACT. This research aims to feature the experience, and best practices involved in the humanitarian demining (DH) carried out in Colombia by the members of the National Army by scrutinizing the interviews of five deminers belonging to this institution. According to the interviewees, DH is effective when it privileges work with local authorities and the communities that inhabit and transit the affected territories. DH is carried out in Colombia, linked to disaster risk management, following international conventions and national regulations. Besides presenting the importance of deminers' technical knowledge, as well as the social value of their actions, this article exposes the difficulties they must overcome to fulfill these missions successfully.

KEYWORDS: antipersonnel mine; deminer; humanitarian law; humanitarian demining; land mine; National Army of Colombia

Sección: FUERZAS ARMADAS Y SOCIEDAD • Artículo de investigación científica y tecnológica

Recibido: 16 de septiembre de 2019 • Aceptado: 3 de diciembre de 2019

CONTACTO: José Aldemar Macías Montoya ✉ investigacion@esing.edu.co

Introducción

Colombia, como escenario de un conflicto armado interno de más de cinco décadas, es uno de los países más afectados por minas antipersonal (MAP), municiones sin explotar (MUSE) y artefactos explosivos improvisados (AEI) (Oficina del Alto Comisionado para la Paz [OACP], 2019). De acuerdo con Humanitarian Practice Network, la estrecha relación entre el conflicto armado colombiano y el narcotráfico ha favorecido el uso de minas con el fin de controlar el territorio y permitir el cultivo, el procesamiento y la distribución de narcóticos (Arango Domínguez, 2010).

En periodos de posconflicto, tanto las MAP como los AEI representan una amenaza real para la población que habita y transita en las zonas que fueron afectadas directamente por el conflicto armado nacional, debido a que los límites del campo de batalla, con el tiempo, se han vuelto aún más difusos. Responder a la situación creada por las MAP y los AEI ha sido difícil a causa de la naturaleza del conflicto colombiano, dinámico y cambiante en intensidad y localización (Bejarano Hernández, 2010). En este escenario, el Estado es responsable de eliminar el miedo y el daño producido por MAP, MUSE y AEI para la consecución de una paz estable y duradera.

En el país, las víctimas militares por MAP ocupan el primer puesto (Quintero Rojas, 2018). Asimismo, la problemática del daño por MAP y AEI se suma a las afectaciones por otros aspectos como el desplazamiento, el reclutamiento y el aislamiento de poblaciones, situaciones críticas e insostenibles de violación de derechos humanos (DD. HH.) y del derecho internacional humanitario (DIH) (Garay Acevedo & Pérez Guecha, 2018). Las minas, junto con las masacres, asesinatos, secuestros y detenciones, crean una atmósfera de miedo, que logra intimidar diariamente a miles de colombianos y los fuerza a abandonar sus tierras y su historia (Arango Domínguez, 2010).

Como consecuencia de esta situación, resulta clave la acción del desminado humanitario (DH), pero su realización no es nada fácil, puesto que la información de las comunidades es escasa y dispersa. Para el personal militar que participa en las labores del desminado —cuya meta última es disminuir al máximo la vulnerabilidad social—, el conocimiento del escenario de riesgo y su manejo constituye un factor potenciador del nivel de seguridad propia (Descontamina Colombia, 2019).

En el campo del DH, se deben tener en cuenta los diversos roles que cumplen las personas en las zonas a intervenir: el desminador, la comunidad, el mando militar, el cooperante y la(s) autoridad(es) municipal(es), roles desde los cuales se asume una perspectiva de comprensión de la realidad que hace parte de la socialización de quienes ingresan en las actividades del DH.

Para el tema central de este artículo, conviene tener presente que el desminador es quien se enfrenta al reto de detección y desactivación de las minas en terreno. Los desminadores son aquellos hombres y mujeres encargados de aplicar las especificaciones aportadas por los organismos internacionales y por el sector estatal para llevar a cabo esta

tarea en campo, pues es allí donde se efectúa realmente el desminado humanitario y se obtiene, en consecuencia, la descontaminación del terreno (Bejarano Hernández, 2010).

El conocimiento que tengan los desminadores sobre las características de la zona y los procedimientos marca la diferencia en los resultados de las actividades: entre la protección de la vida y los eventos adversos. Aquí es indispensable indagar sobre la comprensión y el conocimiento que los equipos de desminadores (pertenecientes al Ejército Nacional de Colombia) adquieren para desarrollar las estrategias y buenas prácticas del desminado humanitario. Además del conocimiento técnico, el equipo debe contar con una representación social adecuada del sentido que tiene su actuar en cada escenario de riesgo, puesto que el desminado humanitario se traduce en una práctica social del personal encargado —lo cual también requiere de una preparación en este sentido—. Con respecto a esto último, debe decirse que, aunque los estudios realizados sobre el DH se focalizan en las experiencias de diversos países y en el papel que al respecto ha jugado la cooperación internacional —dentro de los cuales se destaca la labor de Naciones Unidas en la asistencia de procesos de DH en países como Afganistán, Camboya, Kuwait, Mozambique, Nicaragua, El Salvador, Colombia, Bolivia y Chile (Aranda & Salinas, 2015; Casanova, Cabrera, & Pachón, 2017)—, no han profundizado en los enfoques sociales del rol del desminador.

Para el caso colombiano, los estudios recientes se han dedicado a medir los impactos del DH en los territorios descontaminados en el marco de los diferentes periodos de pos-conflicto, aludiendo a temas como reinserción socioeconómica, proyectos de desarrollo y mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades (Cabrera & Pachón, 2017; Campuzano Carmona, 2017). Asimismo, otros temas de análisis han estado relacionados con los efectos en las violaciones a los DD. HH. y al DIH (Arias & Ospina, 2018; Cardona, Jiménez, & Vanegas, 2014; Orozco, 2018).

A pesar de ello, los análisis del contexto nacional en cuanto a la gestión del riesgo y la producción de sentido social por parte de los desminadores son escasos. El presente estudio, en consecuencia, espera llenar este vacío a partir, primero, del establecimiento de la diferencia conceptual entre desminado militar (DM) y desminado humanitario (DH), procesos que atienden a perspectivas y objetivos diferentes, y en los cuales intervienen también actores diferentes. En segundo lugar, se presenta un panorama general de los antecedentes de DH a nivel internacional y nacional, para aportar a la comprensión del contexto y de la problemática en cuanto a la producción de sentido social en las experiencias singulares vividas por los desminadores en el país. En dichas experiencias, finalmente, se identifican las buenas prácticas en intervenciones realizadas en diferentes regiones del país, lo cual está relacionado con la gestión del riesgo de desastres.

Lo que siembra la guerra: MAP, MUSE y AEI

Para abordar el tema de desminado, es necesario establecer la diferencia entre DM y DH, así como tener clara la definición de MAP y MUSE. Con respecto a estas últimas, vale de-

cir que las MAP son artefactos explosivos que pueden herir, mutilar o matar a una o más personas. Tales artefactos se activan con la presencia, proximidad o contacto de la propia víctima. Las MUSE, por su parte, son artefactos explosivos que no estallaron o que fueron abandonados intencionalmente o por descuido después de haber sido lanzados, proyectados o arrojados —granadas, municiones (balas, vainillas) o bombas, entre otros—, y que pueden ocasionar mutilaciones o la muerte (Descontamina Colombia, 2019).

Como las MAP son difíciles de obtener, las guerrillas y los grupos paramilitares suelen acudir a las minas “caseras” (o AEI), que son mucho más inestables y difíciles de ubicar que las minas convencionales¹. Estos artefactos explosivos son normalmente colocados como blancos específicos y de forma oportunista, es decir, su emplazamiento depende de las valoraciones que los grupos armados hagan respecto al tránsito de tropas enemigas. Así, los artefactos que quedan sembrados después de un ataque y que afectan a los civiles son remanentes aislados que, además de representar un peligro constante, llegan a dificultar futuros intentos de retirar o desactivar las minas restantes (Arango Domínguez, 2010).

Ahora bien, con respecto a la diferencia entre DM y DH, según la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP) y su programa Descontamina Colombia, el concepto de DM se refiere al conjunto de procedimientos implementados por los actores militares especializados en tareas de antiexplosivos con el objetivo de facilitar operaciones militares de avanzada en determinadas zonas y territorios para la identificación y destrucción de MAP y MUSE (Descontamina Colombia, 2019). En contraposición, el DH es la asistencia humanitaria a comunidades afectadas por las MAP, MUSE y AEI, asistencia que tiene por propósito identificar, desactivar y destruir dichos artefactos, siguiendo los Estándares Nacionales de Desminado Humanitario, los Estándares Internacionales para la Acción contra Minas y los Principios Humanitarios de Humanidad, Neutralidad e Imparcialidad; todos ellos consagrados en la Resolución 46/182 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (1991) con el fin de llevar a cabo la liberación de tierras para ser usadas con plena seguridad por desplazados, víctimas del conflicto armado y la comunidad en general (Campuzano Carmona, 2017).

El DH se desarrolla a partir de tres fases: se inicia con un estudio no técnico, en el que se recopila y analiza información de todas las fuentes disponibles susceptibles de contar con datos sobre contaminación de MAP y MUSE. En segundo lugar, se realizan los estudios técnicos, que son investigaciones a profundidad en un área potencialmente peligrosa, mediante la intervención invasiva, que permite confirmar o cancelar la sos-

1 La legitimidad del uso de las MAP fue debatida hasta 1980 en la Convención sobre Armas Convencionales. A pesar de los esfuerzos de un amplio sector que buscaba su prohibición, siguieron estando permitidas por el derecho internacional humanitario (DIH) hasta 1997. En este año se firmó el Tratado de Ottawa, sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y su destrucción. La razón de la prohibición, según este tratado, radica en dos cosas: primero, que el daño causado supera las medidas de proporcionalidad en los conflictos; y segundo, que no permiten la distinción entre civiles y combatientes, sobre todo en conflictos armados en territorios irregulares y en conflictos de larga duración como el colombiano (Reyes, 2018).

pecha de la presencia de MAP y MUSE. Si se confirma su presencia, se delimita el área peligrosa, que posteriormente será intervenida. Por último, se realiza la fase de despeje, que consiste en tareas o acciones para remover o destruir todos los peligros de MAP y MUSE en un área peligrosa confirmada, a una profundidad específica y acordada entre la Organización de Desminado Humanitario y los diferentes organismos y autoridades nacionales (Descontamina Colombia, 2019).

Las actividades de DH en Colombia son realizadas principalmente por dos tipos de instituciones: las Fuerzas Militares y las Organizaciones Civiles de Desminado Humanitario (OCDH) acreditadas por el Estado colombiano para actuar en el territorio nacional (Tabla 1). Ambos tipos de instituciones utilizan diferentes técnicas de DH, que pueden ser manuales o mecánicas. El DH manual es llevado a cabo por un desminador, quien utiliza un equipo de detección de metales y una sonda de excavación. Esta técnica consiste en localizar y dejar al descubierto una MAP o MUSE para su posterior destrucción o desmantelamiento por parte de personal experto, de acuerdo con los estándares nacionales e internacionales. El DH mecánico se realiza a partir de la utilización de equipos barreminas tripulados o sin tripular, que destruyen las MAP. Adicionalmente se pueden utilizar caninos como complemento o apoyo en las labores de delimitación de la extensión contaminada por MAP o MUSE (Centro Internacional de la Cruz Roja [CICR], 2011).

Tabla 1. Organizaciones encargadas del DH en Colombia

Fuerzas Militares
Brigada de Ingenieros de Desminado Humanitario N.º 1 - Ejército Nacional de Colombia (BRDEH) ^a
Agrupación de Explosivos y Desminado de Infantería de Marina (AEDIM) ^b
Organizaciones civiles de desminado humanitario
The HALO Trust (Reino Unido)
Humanity & Inclusion Colombia
Ayuda Popular Noruega (APN)
Campaña Colombiana Contra Minas (CCCM)
Asociación Colombiana de Técnicos y Expertos en Explosivos e Investigadores de Incendios y Armas Nucleares, Biológicas, Químicas y Radioactivas (ATEXX)

Continúa tabla...

Organizaciones civiles de desminado humanitario

Perigeo (Italia)

Danish Demining Group (DDG)

Polus Center (Estados Unidos de Norteamérica)

- a Brigada creada como respuesta a la necesidad del país de dar cumplimiento a los acuerdos asumidos en la Convención de Ottawa ante la creciente amenaza de las MAP y MUSE, el 6 de agosto de 2016 (Brigada de Desminado Humanitario [BRDEH], 2019).
- b El 30 de diciembre de 2014 se creó y activó la AEDIM, cuyo propósito es guiar las operaciones de DM y DH, en términos de movilidad y contramovilidad tanto de militares como de población civil (Descontamina Colombia, 2019).

Fuente: Elaboración propia con base en la información de Descontamina Colombia (2019)

Regulaciones nacionales e internacionales del desminado humanitario (DH)

El 10 de octubre de 1980 se firmó en Ginebra el “Convenio sobre prohibiciones o restricciones en el empleo de ciertas armas convencionales que pueden considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados” (CCAC), que se incluyó como anexo de los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949. Según la Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas (UNODA), el objetivo de esta Convención consistió en “la restricción del uso de ciertos tipos concretos de armas que causan a los combatientes lesiones excesivas o sufrimientos innecesarios, o que afectan a los civiles de manera indiscriminada” (UNODA, 2019).

El documento oficial del CCAC contiene las disposiciones generales del acuerdo suscitado por los países miembros, quienes, en aras de mantener flexibilidad a futuro con respecto a la inclusión de diferentes tipos de armas y sistemas armamentísticos, incluyen como anexos una serie de protocolos que contienen las prohibiciones o restricciones en cuanto al empleo de armas o sistemas de armas concretos (UNODA, 2019): Protocolo I: Restringe las armas no detectables de fragmentación; Protocolo II: Restringe las minas terrestres y las armas trampa; Protocolo III: Restringe las armas incendiarias; Protocolo IV: Restringe las armas láser cegadoras; Protocolo V: Establece obligaciones y mejores prácticas para la limpieza de los restos explosivos de la guerra.

Aunque la CCAC inicialmente solo incluía los tres primeros protocolos, en octubre de 1995, durante la primera Conferencia de los Estados parte, se negoció y aprobó el Protocolo IV, sobre armas láser cegadoras. Asimismo, se definieron los reglamentos sobre minas terrestres, armas trampa y otros artefactos, realizando una enmienda al Protocolo II, como respuesta al alarmante aumento de víctimas por este tipo de armas. Dicha enmienda contemplaba la ampliación del campo de aplicación del protocolo en

cuestión y de las restricciones sobre el uso de minas terrestres, en el marco de conflictos internacionales y de conflictos internos (tal y como lo contempla el Protocolo V), estableciendo estándares de seguridad para las minas lanzadas a distancia y prohibiendo el uso de minas de fragmentación y de minas terrestres antipersonal de tipo no localizable (Comité Internacional de la Cruz Roja [CICR], 1997).

Sin embargo, las dificultades para acordar una prohibición total de las minas terrestres y la prevalencia de mortalidad por este tipo de armas (principalmente en civiles) llevaron al surgimiento de la “Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción” o Convención de Ottawa, firmada en dicha ciudad el 3 de diciembre de 1997² (CICR, 1997).

A pesar de que hoy en día 164 países han aceptado unirse a la Convención y respetar sus normas y reglamentos, el éxito de esta sigue viéndose comprometido, ya que la mayoría de Estados que utilizan y producen este tipo de artefactos se han negado sistemáticamente a ser parte de la CCAC (CICR, 2011). Según Destroy Mineland (s.f.), los países más afectados por la utilización de MAP son

Camboya (donde hay 10 millones de minas, y uno de cada 236 ciudadanos está mutilado), Angola (9 millones de minas, y uno de cada 470 habitantes está mutilado), Bosnia-Herzegovina, Afganistán, El Salvador, Nicaragua, Colombia, Perú, Sudán, Mozambique, Somalia, Irak y Sahara Occidental. Además, se calcula que actualmente existen alrededor de 110 millones de MAP repartidas en 64 países.

Colombia se adscribió al CCAC el 3 de diciembre de 1997 y ratificó su permanencia el 6 de septiembre del 2000, decisión que entró en rigor en el país el 1 de marzo de 2001. A partir de la adscripción a dicho convenio, se creó el marco normativo y jurídico nacional, cuyo propósito fue el cumplimiento de los lineamientos dictados en el Tratado de Ottawa y la creación e implementación de la Ley 759 de 2002 (Colombia, Congreso de la República, 2002), por medio de la cual se dictan normas para dar cumplimiento a los mandatos de la “Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción” y se fijan disposiciones con el fin de erradicar en Colombia el uso de las minas antipersonal.

2 Del 1 al 19 de septiembre de 1997, tuvo lugar en Oslo (Noruega) la Conferencia Diplomática sobre la Prohibición Total Internacional de Minas Terrestres Antipersonal. Luego de tres semanas de negociaciones, se aprobó la “Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción”, el 17 de septiembre de 1997 (Castro, 2013). La Convención logró que los Estados se comprometieran a ayudar a los cientos de miles de víctimas de las minas, la mayoría de las cuales residen en países con muy pocos establecimientos de salud y de rehabilitación. De igual manera, la Convención establece objetivos claros en cuanto a la remoción de minas y confiere a cada país un plazo de diez años para desminar su territorio. Asimismo, los Estados partes también deben destruir sus existencias de minas antipersonal. La Tercera Conferencia de Examen de la Convención —celebrada en Maputo, Mozambique, en 2014— demostró la actitud dinámica y centrada en los resultados de los Estados que suscribieron este tratado (CICR, 2018).

En marzo de 2015, en el marco de la mesa de negociación para poner fin al conflicto armado entre las FARC y el gobierno nacional, se hizo público el acuerdo sobre limpieza y descontaminación del territorio de la presencia de MAP, AEI y MUSE o restos explosivos de guerra (REG) en general, a través del Comunicado Conjunto N.º 52 (De Hoyos Alba, 2018). La atención hacia la extracción de estos artefactos ha aumentado debido a que las negociaciones de paz con el principal grupo insurgente que ha estado presente en el territorio colombiano (y que ha llevado a cabo la implantación de estos artefactos en las zonas del Caquetá, Antioquía y Arauca) concluyeron con la firma del acuerdo (Gómez Garzón, 2016).

El control y desminado es necesario. Algunas fuentes sugieren que en el país podrían existir entre 50.000 y 100.000 artefactos sembrados, sin que las cifras tengan un sustento real (Bejarano Hernández, 2010). Por el contrario, la organización Campaña Colombiana contra Minas (CCCM, 2019) lleva un registro de las víctimas de estos artefactos desde 1990. Al igual que esta, la organización Descontamina Colombia (2019) registra que en 515 municipios del territorio nacional se han presentado accidentes por MAP y MUSE. Los seis municipios con mayor número de víctimas desde 1990 hasta el 30 de abril de 2019 son Vistahermosa (Meta) con 368 víctimas, Tame (Arauca) con 347 víctimas, Tumaco (Nariño) con 297, San Vicente del Caguán (Caquetá) con 263, Tarazá (Antioquia) con 255 y Montañita (Caquetá) con 250 víctimas. Y los cinco departamentos con mayor número de víctimas civiles son Antioquia (1154), Nariño (608), Meta (420), Cauca (270) y Norte de Santander (262).

El lapso en que más colombianos resultaron afectados por MAP fue del 2002 al 2010, durante el despliegue de la política de Seguridad Democrática y el desarme de grupos paramilitares, con un vínculo clave entre los conflictos de tierras, según Geneva International Center for Humanitarian Demining (GICHHD, 2013). Por lo demás, los grupos armados que más han utilizado las MAP en la historia del conflicto han sido los grupos guerrilleros, sobre todo, las Fuerzas Revolucionarias de Colombia (FARC), y en una alta proporción, según las investigaciones que adelanta el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), el Ejército de Liberación Nacional (ELN) (Reyes, 2018).

Según la OACP, al 30 de abril de 2019, se han registrado un total de 11.751 víctimas por MAP y MUSE, siendo el año 2006 el de mayor número de casos en la historia del país, con 1228 víctimas (Descontamina Colombia, 2016). Además, según datos de Función Pública (2015), para el 2015, del total de víctimas, alrededor de un 62 % correspondía a miembros de la fuerza pública y un 38 % a población civil. La afectación refiere un 80 % de personas heridas y mutiladas y un 20 % de defunciones. Así mismo, 1140 de las víctimas fueron menores de edad, de los cuales un 32 % pertenecía a población indígena.

El CNMH, en su informe del 2017, presenta un dato alarmante: Colombia es el segundo país más minado del mundo; si bien no todo el territorio nacional está contaminado. De hecho, se han presentado víctimas por MAP en 91 de los 1122 municipios que tiene el país. Esto significa que en el 54 % de los municipios colombianos no se han pre-

sentado afectaciones de esta índole. El problema, en efecto, ha tendido a concentrarse de una manera significativa en determinadas regiones, pues se identifican 25 municipios en los cuales se concentra el 50 % de las víctimas y sobrevivientes durante el último periodo de observación (abril 2006-marzo 2016). Sobre esos 25 municipios deberán centrarse las políticas de DH, de forma que prevalezcan aquellos territorios en donde existan las condiciones de seguridad y no haya presencia de actores armados ilegales (Centro Nacional de Memoria Histórica y Fundación Prolongar, 2017).

Gestión del riesgo del desminado humanitario (DH)

De forma general, los programas de educación sobre el riesgo tienen como objetivo reducir las probabilidades de herida o muerte de los miembros de las comunidades afectadas por la siembra, colocación o abandono de MAP, MUSE y AEI, es decir, reducir la amenaza³ que presentan estos artefactos. Mediante la implementación de tales programas, se pretende garantizar la seguridad de las personas y propiciar el desarrollo social, económico y de salud, de forma que se puedan atender las necesidades de las víctimas (Descontamina Colombia, 2019).

En el despeje manual de minas, el peligro lo constituye la presencia o sospecha de presencia de MAP y MUSE. La misión no es nada sencilla, ya que los artefactos se encuentran regados por todo el territorio nacional de una manera desordenada, lo que hace que su búsqueda e identificación en zonas ribereñas, caminos, potreros y otros terrenos sin ningún tipo de señalización sea peligrosa. Así mismo, el proceso de ubicación de áreas peligrosas para organismos de desminado humanitario es lento (Alarcón Acevedo, 2017).

Así, pues, el concepto de *riesgo* se refiere a la combinación entre la probabilidad de ocurrencia de un determinado peligro y sus posibles consecuencias en términos de daño. Según el estudio del despeje manual de minas del Centro Internacional de Ginebra para el Desminado Humanitario (GICHD)⁴, la gestión del riesgo corresponde a una serie de procesos que buscan, además, la eficiencia del uso de recursos limitados con el objetivo de disminuir el riesgo de un individuo o una comunidad que se enfrenta a determinado peligro (GICHD, 2005). Esta orientación a la eficiencia de los recursos permite aplicar múltiples enfoques para abordar una determinada amenaza; por ejemplo, dado que los activos de remoción manual de MAP representan un recurso limitado, la remoción de minas se lleva a cabo primero en las áreas donde el beneficio puede ser mayor y de forma que

3 De acuerdo con Herzer, Rodríguez, Celis, Bartolomé y Caputo (2002), amenaza es la probabilidad de ocurrencia de un evento detonador o desencadenante, puede ser natural o de origen antrópico.

4 El Estado colombiano cuenta con el apoyo y la asistencia técnica del Centro Internacional de Ginebra para el Desminado Humanitario (GICDH, por sus siglas en inglés) desde el año 2001 hasta la fecha. El GICDH donó el Sistema de Gestión de Información sobre Actividades Relativas a Minas Antipersonal (IMSMA, por sus siglas en inglés), el cual permite el trabajo simultáneo de datos alfanuméricos y geográficos. El GICDH contribuye anualmente a mejorar el sistema de acuerdo con los requerimientos y necesidades de los países que lo han venido adoptando como sistema oficial en el tema de DH (OACP, 2019).

se reduzca el riesgo de manera rápida y efectiva. Del mismo modo, ante la posibilidad de eliminar completamente un riesgo, se sopesa el costo de hacerlo según diferentes formas de utilizar los recursos existentes (GICHHD, 2005).

La aplicación de procesos de gestión de riesgo deben conducir a la implementación de medidas eficaces, las cuales pueden ser pasivas (señalización y demarcación de un terreno contaminado con presencia de MUSE o MAP) o activas (desmantelamiento, despeje y destrucción de la fuente de amenaza o peligro). No obstante, independientemente del carácter de tales medidas, siempre habrá un riesgo residual que debe ser considerado (GICHHD, 2005).

En consecuencia, la gestión puede adelantarse en dos niveles diferentes: uno estratégico y otro operativo. El nivel estratégico está relacionado con el diseño e implementación de programas nacionales de acción en el tema de DH, teniendo en cuenta las características y necesidades propias de las comunidades y territorios en riesgo. Mientras que el nivel operativo está orientado a la evaluación de posibles riesgos para así planificar acciones específicas que tengan en cuenta, por ejemplo, el tipo de protección, el DH más pertinente o, incluso, la época del año en la que sería más apropiado adelantar dichas acciones y así obtener mejores resultados (GICHHD, 2016).

Finalmente, vale la pena mencionar que una herramienta valiosa de la gestión del riesgo es la serie de pasos a seguir para efectuar acciones de desminado (GICHHD, 2016). Dichos pasos dependen de la definición del sistema, la identificación de los peligros, la identificación de los modos de fallas elementales y fallas compuestas, la evaluación de la probabilidad de ocurrencia y la estimación de las consecuencias. Además, para los desminadores es primordial el afianzamiento de estas secuencias de pasos no solo por su propia seguridad, sino por la conciencia de lo que implica su labor en el medio social en que se desarrolla.

Antes de continuar, se mencionan algunos puntos metodológicos clave para la comprensión del alcance de la investigación y del valor de las entrevistas de los desminadores de DH, ya que la manera como perciben su accionar resulta fundamental en la comprensión y aplicación de la gestión del riesgo.

Consideraciones metodológicas

Puesto que el presente estudio busca indagar sobre las experiencias significativas en DH en el marco del conflicto armado interno colombiano desde las experiencias de la gestión del riesgo de los desminadores, fue necesario identificar primero el contexto que da sentido a dichas experiencias para después poder sistematizar e interpretar adecuadamente los resultados de este análisis. De acuerdo con Jara (1999), la sistematización es también una interpretación crítica de una o varias experiencias que, a partir de un ordenamiento y reconstrucción, descubre o explicita la lógica del proceso vivido, los factores que han intervenido en dicho proceso, cómo se han relacionado entre sí y por qué se ha hecho de ese modo.

Para ello se aplicó un enfoque cualitativo-interpretativo por medio de entrevistas semiestructuradas a cinco técnicos de la Brigada de Ingenieros de Desminado Humanitario (BRDEH) N.º 1 del Ejército Nacional de Colombia; entrevistas que contaron con el consentimiento informado por parte de los participantes. La información recuperada de las entrevistas se almacenó en archivos de audio que reposan como única copia en los dispositivos de los investigadores.

El análisis de contenido para explorar la categorización y la sistematización de la información generada en las entrevistas se realizó siguiendo la propuesta de Espín (2002) y se distribuyó en nueve categorías de análisis en referencia a experiencias significativas y buenas prácticas por parte los desminadores: 1) DM vs. DH, 2) aspectos efectivos del DH, 3) trabajo comunitario, 4) trabajo con autoridades locales, 5) estudios no técnicos, 6) logística y transporte, 7) estándares y lineamientos nacionales e internacionales, 8) entrenamiento, capacitación y certificación de personal y 9) actualización técnica.

Las minas dejan una huella en la tierra⁵ y también dejan huella en el desminador

Los resultados de las entrevistas realizadas a los desminadores presentan un sistema de significación robusto en torno a la gestión del riesgo en las actividades de desminado. Este sistema de significación parte de las diferencias entre DM y DH en cuanto al manejo de los objetivos del desminado, sin que se desvincule en ambos procedimientos el manejo del riesgo ante una amenaza común: MAP, MUSE y AEI.

Como se estableció anteriormente, mientras que el DM tiene como objetivo único abrir paso y garantizar la seguridad de movilización de tropas mediante el despeje de los terrenos por donde estas se vayan a movilizar, sin garantizar la remoción absoluta de MAP y MUSE en terrenos aledaños, el DH procura el restablecimiento de derechos a las comunidades y garantiza la limpieza total de MAP y MUSE en los terrenos contaminados con estos artefactos. Esta parte de su quehacer es clara para los desminadores entrevistados y está de acuerdo con los estándares nacionales. Como declaró uno de ellos: “El desminado militar es todo aquello que hacen los grupos Gases, grupos Marte en todo lo que es abrir brechas para poder continuar con las operaciones de desminado humanitario” (Desminador 1). En efecto, aun cuando existen diferencias entre ambos tipos de desminado, se observa un trabajo conjunto para que el DH sea posible.

Así mismo, en cuanto a los aspectos efectivos de las acciones de DH, los desminadores reconocen los efectos de impacto social que tiene su labor para el retorno de las comunidades a sus lugares de origen, para que sea posible la devolución y recuperación de tierras productivas que habían sido abandonadas por el riesgo de presencia de MAP y MUSE. Estas acciones permiten a las comunidades emprender nuevamente proyectos

5 Frase tomada del artículo “Minas antipersonal: huella imborrable de la guerra” (Reyes, 2018).

productivos y de desarrollo, restituyendo y consolidando la confianza que tienen las comunidades afectadas hacia el Ejército Nacional:

El retorno de la población, la cual recobra sus actividades productivas, [trae] satisfacción por parte de la comunidad y agradecimiento a la labor que hacemos. Ver que los pueblos salen adelante, y por ejemplo, en áreas de escuelas, volver a ver a todos los niños estudiando es una gran experiencia. (Desminador 3)

El DH se sustenta en el trabajo comunitario, ya que las comunidades, que poseen un conocimiento detallado de su territorio, pueden brindar información concreta sobre posibles terrenos contaminados por MAP y MUSE o sobre terrenos en los que haya sucedido este tipo de accidentes con personas o animales. De igual manera, todo proceso de DH debe comenzar primero por la socialización de esta actividad con la comunidad en cuestión, pues sin su aprobación para el adelantamiento de las acciones pertinentes no puede haber DH, no pueden llevarse a cabo las acciones planeadas. “Cuando se llega a un lugar y no quieren el desminado humanitario, toca movilizarse donde la gente quiera el desminado de sus zonas, la idea es que todas las poblaciones sepan los beneficios que les va a traer el desminado humanitario” (Desminador 5).

Los entrevistados manifestaron que, en términos generales, el trabajo con la comunidad ha sido efectivo, pero en algunos casos se ha presentado renuencia por parte de algunos pobladores a aceptar el apoyo de los procesos de DH por desconfianza hacia las instituciones del Estado, especialmente hacia el Ejército Nacional. En otras ocasiones, el rechazo se debe al miedo de ser blanco de represalias por parte de grupos armados al margen de la ley, que son los que siembran zonas con MAP y MUSE. Otra problemática que mencionan los entrevistados tiene que ver con denuncias falsas de terrenos contaminados, lo cual genera un subregistro e implica un esfuerzo adicional, ya que dichas denuncias deben ser comprobadas.

El trabajo con las autoridades locales en los procesos de DH también es primordial, ya que los gobiernos locales poseen información mucho más detallada y precisa sobre lugares y terrenos contaminados por MAP y MUSE, lo que permite cotejar la información recolectada en el trabajo comunitario y optimizar las acciones correspondientes.

Las alcaldías cuentan con denuncias de los lugares donde hay accidentes con minas antipersonal. Cuando se despliegan los equipos de estudio no técnico siempre encuentran apoyo incondicional de los presidentes de acción comunal de las veredas, donde existen los accidentes con minas antipersona[1]. (Desminador 2)

En los estudios no técnicos, el papel de las comunidades adquiere especial relevancia, en la medida en que generan alertas sobre posibilidades de riesgo en áreas presuntamente contaminadas. En este sentido, la recolección, procesamiento y análisis de la información sobre estas áreas constituye un paso clave para proceder con intervenciones especializadas.

Como su nombre lo indica para hacer estudios no técnicos no se emplean equipos técnicos. Esta fase es de encuestas, en la que una persona del desminado capacitada se dirige a investigar en los sectores donde posiblemente haya contaminación de minas antipersonales. Su trabajo es recolectar y documentar esta información. Los equipos de estudio no técnico solo utilizan algunos GPS que, a lo mejor, no son de última tecnología, pero es un gran apoyo para ellos. (Desminador 2)

Esta es la principal falencia y problemática de los procesos de DH que manifiestan los entrevistados. Dadas las características geográficas del país y la deficiencia en materia de infraestructura vial, los estudios no técnicos no pueden ser llevados a cabo en amplias zonas rurales. Ahora bien, el crecimiento constante del programa de DH a nivel nacional ha significado también el crecimiento del talento humano que participa en esta labor, pero los requerimientos logísticos actuales no dan abasto para movilizar al personal. Lo anterior tiene como consecuencia otro aspecto negativo al que hacen referencia los entrevistados:

Al enfrentarse a este tipo de obstáculos, y ante la voluntad de cumplir con las metas propuestas y el servicio humanitario que presta el desminado, se han visto obligados a poner recursos propios, ya sea para la movilización de personal o para el pago de arriendo de terrenos requeridos para la instalación de campamentos. (Desminador 1)

Frente a la problemática anterior, las comunidades han jugado un papel clave para mitigar dichos obstáculos, ya que en muchas ocasiones han apoyado al personal de DH con animales de carga con los que pueden movilizarse e incluso acceder a zonas a las que ningún vehículo podría ingresar.

Ahí sí hay algunas restricciones, ya que no todos los equipos de estudio no técnico cuentan con la disponibilidad de transporte para llegar a las áreas afectadas (...). Por mi propia experiencia sé que, a veces, nos hemos movido por nuestros propios medios para poder continuar la investigación, siempre mirando el profesionalismo, sin importar que nos toque sacar de nuestro propio dinero para cumplir con los objetivos y metas que nos han encomendado; y eso nos lleva a que son aspectos negativos, ya que no es el deber ser en la organización en la que estamos trabajando. (Desminador 5)

Los entrevistados son muy enfáticos en la obligatoriedad de cumplir con los lineamientos estipulados por los diferentes marcos regulatorios, tanto nacionales como internacionales, sin los cuales simplemente no podrían adelantarse las acciones de DH. En estos lineamientos radica la significación de la experiencia del desminador.

Para poder realizar una operación de desminado humanitario, es necesario llevar a cabo los diferentes estudios, así como el plan de acción para realizar el desminado. Sin lo anterior, no puede realizarse el desminado, por lo cual podemos decir [que] hay una organización muy estricta para este tipo de operaciones. (Desminador 4)

En términos generales, el entrenamiento, capacitación y certificación de personal es complejo y estricto, teniendo en cuenta el gran riesgo al que se enfrenta diariamente el personal de DH.

El soldado tiene que estar en capacitación siete semanas, donde el 80 % son ejercicios prácticos. Lo hacemos así para que no sea molesta la manera de enseñarles. En solo detectores son 20 horas teóricas y 50 horas prácticas. Entonces, se la pasan en campo, practicando y preguntando al inspector. Es mucho mejor la doctrina en este curso, ellos salen mejor capacitados. Cabe aclarar que, con este curso, en la evaluación de la OEA, salen con mejores resultados. El curso del líder dura nueve semanas, y lo hacen los oficiales y suboficiales; ellos deben ser conocedores de los procedimientos de la brigada y estándares nacionales. El líder de equipo es un desminador con más experiencia y cumple con requisitos académicos. Y el supervisor nacional dura 11 semanas, ya que es conocedor de todos los anteriores procesos. Nos acredita Descontamina Colombia, que es la autoridad nacional competente. (Desminador 5)

Finalmente, para el tema de actualización técnica hay avances muy importantes, que tienen como consecuencia el incremento de la seguridad y protección del talento humano de las actividades de DH, así como el aumento de la eficacia y precisión de las tareas. Por ejemplo, “la utilización de caninos, [que] hacen en un día lo que un desminador hace en un mes” (Desminador 4) ha generado una reducción sustancial en los tiempos de entrega de terrenos limpios de MAP y MUSE y ha optimizado la precisión en la identificación y el desmantelamiento de estos artefactos. Así mismo, la utilización de GPS, detectores de metales y otras máquinas ha permitido también incrementar la eficacia en las tareas. Todos los entrevistados manifestaron sus expectativas con respecto a las potencialidades de utilizar drones en las tareas de DH.

El desminado humanitario: un sistema propio de representación y de buenas prácticas

Los desminadores están inscritos en un universo representacional que tiene un lenguaje propio de su área de trabajo. Diferencian, por ejemplo, entre el *nosotros, los del DH*, y el ellos de los grupos de DM, lo cual determina para ellos una identificación dentro del campo y sus objetivos primordiales. En cuanto a sus responsabilidades, expresan que son distintas a las de los profesionales que participan en el DM, lo que los aleja significativamente de la representación de los escenarios de combate y conflicto y los posiciona ante un riesgo mayor. En el escenario de la gestión del riesgo, enfatizan que la aplicación de estándares internacionales, que son un referente en su universo, es primordial para el éxito de su labor.

Las especificaciones y reglas de operación son primordiales para los desminadores; existe una alusión permanente a ellas y su aplicación. Se comprende que el comportamiento de los desminadores es influido por los marcos y protocolos de operación nacio-

nales e internacionales; tener buenas reglas, operativas y efectivas, es una característica fundamental de su quehacer.

En consecuencia, el contenido teleológico de su labor tiene dos marcadores: de una parte, valora afirmativamente los beneficios del desminado para las comunidades y los agentes económicos; de otra, concibe que la legitimidad del aparato estatal es definida por la confianza en el Ejército, primero, y en las entidades gubernamentales, después. Esta relación de sentido final es la esencia de su labor: su trabajo tiene sentido por y para las comunidades —que acumulan vulnerabilidades producidas en el desarrollo del conflicto armado, en el que se han visto obligadas a convivir en medio de las amenazas ocasionadas por las MAP, MUSE y AEI—.

Por ello, es fundamental para los desminadores el trabajo con la comunidad: es el primer paso, es una condición para el DH y es una experiencia significativa que enruta el trabajo humanitario en terreno. La comunidad, por su parte, cuenta con el conocimiento de referenciación de la zona en cuanto a su peligrosidad, lo cual es indispensable para el desarrollo de las acciones de los desminadores. Para estos últimos, también juegan un papel importante las autoridades locales, como las Juntas de Acción Comunal, cuya vinculación en el proceso de DH es clave. De esta manera, la sistematización de la información obtenida de la comunidad y de las autoridades municipales es una práctica efectiva para el DH, pues “cumplir por cumplir” con los diferentes protocolos de comunicación en la zona es insuficiente para el éxito de las labores: es necesario analizar la información obtenida y registrarla en los instrumentos de análisis de riesgo.

Puesto que el gran obstáculo para la labor de los desminadores es la logística del transporte y, en general, los recursos para permanecer en terreno, se reconoce que la cooperación de las comunidades es fundamental para llevar a cabo su labor. La mística y la vocación de servicio son contenidos de identidad moralmente exigidos en los escenarios humanitarios. Esta relación entre comunidad vulnerable y medio físico amenazante genera un lazo de cooperación con la acción del desminador.

Finalmente, la certificación para el trabajo es de gran valor para los desminadores: poseerla les permite pertenecer al grupo de referencia; no poseerla los pone en riesgo. La actualización en la labor también es significativa para ser desminador: es un marcador de identificación. Certificarse, en efecto, implica que hay experiencia y conocimiento, lo que permite reducir el riesgo de las acciones de DH.

Consideraciones finales

La realidad de los territorios en los que se desarrollaron acciones de violaciones a los DD. HH. y al DIH como parte del conflicto armado interno representa una necesidad inaplazable de carácter humanitario en todo el territorio nacional. En este caso, el DH es una actividad que busca aliviar el flagelo que sufren las comunidades afectadas por MAP, MUSE y AEI. En el escenario del posconflicto, el DH cumple un papel primordial en la reducción de la amenaza y la superación de las vulnerabilidades existentes.

Las experiencias de los desminadores analizadas en el texto permiten revisar la gestión del riesgo para los profesionales que participan en estas actividades, con el fin de mejorar los aspectos que presentan dificultades. El intercambio de experiencias permitió un proceso de reflexión grupal que facilitó el descubrimiento de características comunes en la tarea de desminado en Colombia. Por tanto, conocer y comprender la producción de sentido de los desminadores —personas de excepcional valor social y humano, artífices de paz, poseedores de un saber valioso sobre el DH en Colombia y capaces de aportar al desarrollo e innovación de esta labor— abrió un escenario de análisis del universo de la afectación por MAP, MUSE y AEI.

Teniendo en cuenta las categorías de análisis definidas en la investigación y los resultados obtenidos, se puede afirmar que la producción de sentido de los desminadores está en gran medida influenciada por los lineamientos internacionales de gestión del riesgo de desastres y el contacto permanente con la comunidad. Sin embargo, a pesar del desarrollo tecnológico para el DH, las entrevistas evidenciaron que existen falencias relevantes en los procesos que afectan la mitigación del riesgo. En no pocas ocasiones se presenta escasa colaboración por parte de las comunidades (por miedo a los grupos al margen de la ley o por desconfianza hacia el Estado), así como denuncias falsas sobre terrenos minados o el grandes dificultades de acceso a determinados lugares (ya sea por la infraestructura vial o por la geografía de la región). Estas problemáticas deben ser subsanadas para que las labores cobren aún más efectividad.

Cabe destacar que el estricto cumplimiento de los lineamientos y marcos regulatorios nacionales e internacionales estipulados para el DH, así como la rigurosidad en la preparación y los entrenamientos del personal que realiza esta tarea vinculan la actividad y la experiencia de los desminadores a las acciones humanitarias en diversos niveles sociales y técnicos.

En general, el trabajo de los desminadores con las comunidades ha sido positivo. Se han generado escenarios de colaboración, en los cuales las autoridades locales juegan un papel fundamental para brindar información sobre terrenos contaminados. Sin embargo, existe también una especie de aversión por el proceso del DH expresada en forma de miedo por las razones mencionadas. Así, aunque se destacan los avances en la aplicación de protocolos nacionales e internacionales y en la preparación técnica y la gestión de riesgo del personal en el territorio nacional, sigue faltando un mayor apoyo logístico y una mayor presencia del Estado para llegar a mitigar más significativamente la amenaza que ha dejado el largo conflicto armado en las comunidades afectadas.

Agradecimientos

Los autores desean agradecer a la Escuela de Ingenieros Militares por su apoyo en la realización de este artículo.

Declaración de divulgación

Los autores declaran que no existe ningún potencial conflicto de interés relacionado con el artículo. Este último se deriva del proyecto de investigación “Experiencias positivas de procesos de desminado humanitario en Colombia durante el periodo 2010-2018” del Grupo de Ingenieros Militares (código Colciencias COL0106738) de la Maestría en Gestión de Riesgo y Desarrollo, de la Escuela de Ingenieros Militares. Así mismo, es resultado del proyecto de investigación “Enfoques diferenciales en el Ejército Nacional: Una propuesta desde las ciencias militares” del Grupo de Investigación en Ciencias Militares (código Colciencias COL0082556), de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”.

Se aclara, además, que antes de realizar las entrevistas a los profesionales en desminado, estos fueron informados verbalmente y por escrito sobre el objetivo de la entrevista y el anonimato en el tratamiento de sus datos; asimismo, se contó con su aprobación en el uso de sus respuestas para la construcción del artículo y su publicación. Los consentimientos informados diligenciados reposan en los archivos personales del investigador principal de este proyecto.

Financiamiento

Los autores no declaran fuente de financiamiento para la realización de este artículo.

Sobre los autores

José Aldemar Macías Montoya es coronel en uso de buen retiro del Ejército Nacional de Colombia, ingeniero civil y profesional en Ciencias Militares. Fue comandante de la Brigada Móvil N.º 3, jefe de Estado Mayor de la Brigada Móvil N.º 3 y de la Fuerza de Despliegue Rápido (FUDRA), así como agregado militar y aéreo de Colombia en Chile. <https://orcid.org/0000-0002-7847-0227> - Contacto: investigacion@esing.edu.co

María Antonieta Corcione Nieto es PhD en Antropología (Universidad de los Andes), magíster en Biología Humana (Universidad Autónoma de Barcelona) y líder del Grupo de Investigación en Ciencias Militares de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”.

<https://orcid.org/0000-0002-3509-5519> - Contacto: maria.corcione@esmic.edu.co

Referencias

- Alarcón Acevedo, S. A. (2017). *Descripción de habilidades de liderazgo gerencial en el personal militar aplicables al desminado humanitario* (Trabajo presentado para la Especialización en Alta Gerencia). Universidad Militar Nueva Granada. Bogotá, Colombia.
- Aranda, G., & Salinas, S. (2015). Minefields and humanitarian demining at the Chile-Bolivia border: A step-by-step approach. *Frontera Norte*, 27(54), 123–142. <http://dx.doi.org/10.17428/rfn.v27i54.579>

- Arango Domínguez, A. M. (2010). *La crisis de las minas antipersonal en Colombia*. Recuperado de <https://odihpn.org/magazine/la-crisis-de-las-minas-antipersonal-en-colombia/>
- Arias, P., & Ospina, J. (en prensa). Desminado humanitario en los escenarios coyunturales del posconflicto colombiano: una mirada jurídico-política. *Desafíos*. Recuperado de <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/view/6389/6867> <http://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.6389>
- Bejarano Hernández, E. (2010). Minas antipersona, su relación con el conflicto armado y la producción de narcóticos en Colombia. *Opera*, 10, 263-279.
- Brigada de Desminado Humanitario (BRDEH). (2019). *Brigada de Desminado Humanitario. Ejército Nacional*. Recuperado de <https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=318878>
- Cabrera, L., & Pachón, W. (2017). Impacto socioeconómico del desminado humanitario. análisis de los casos de restitución de tierras de las comunidades de San Francisco y San Carlos (Antioquia, Colombia). *Trayectorias Humanas Trascontinentales*, 1, 75-85. <https://doi.org/10.25965/trahs.365>
- Campaña Colombiana contra Minas (CCCM). (2019). *Desminado humanitario*. Recuperado de <https://colombiasinminas.org/category/accion-contra-minas/desminado-humanitario/>
- Campuzano Carmona, A. (2017). Desminado humanitario como forma de reinserción socioeconómica en los países de Laos y Colombia, objeto de violencia política. *Aglala*, 8(1), 38-64. <https://doi.org/10.22519/22157360.1025>
- Cardona, L., Jiménez, J., & Vanegas, N. (2014). Landmine detection technologies to face the demining problem in Antioquia. *Dyna*, 81(183), 115-125. <https://doi.org/10.15446/dyna.v81n183.37441>
- Casanova, L., Cabrera, L., & Pachón, W. (2017). Incidencia del factor de cooperación internacional en los procesos de desminado humanitario de Mozambique y Colombia. *Trayectorias Humanas Trascontinentales*, 1, 86-95. <https://doi.org/10.25965/trahs.455>
- Castro, S. (2013). Zona de frontera libre de minas. *Afese*, 58, 153-171.
- Centro Nacional de Memoria Histórica y Fundación Prolongar. (2017). *La guerra escondida. Minas antipersonal y remanentes explosivos en Colombia*. Bogotá, Colombia: CNMH.
- Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). (1997, septiembre 30). Convención de Ottawa o “Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción”. Recuperada de <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/5tdldv.htm>
- Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). (2011). *Convención sobre la prohibición de las minas antipersonal: avances y retos en su segundo decenio de vigencia*. Recuperado de <https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/other/p0846-es.pdf>
- Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). (2018). *Minas antipersonal*. Recuperado de <https://www.icrc.org/es/document/minas-antipersonal>
- Colombia, Congreso de la República. Ley 759 de 2002. *Diario Oficial N.º 44.883*. 25 de julio de 2002. Recuperada de https://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-3688_documento.pdf
- De Hoyos Alba, L. V. (2018). *Gestos de paz, el proyecto piloto que desminó el orejón y condujo a una paz positiva* (Trabajo de grado). Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá, Colombia.
- Descontamina Colombia. (2016). *Realidades, desafíos y retos del desminado humanitario en Colombia*. Recuperado de <http://www.accioncontraminas.gov.co/prensa/2016/Paginas/160510-Realidades-Desafios-y-Retos-del-Desminado-Humanitario-en-Colombia.aspx>
- Descontamina Colombia. (2019). *Desminado humanitario*. Recuperado de <http://www.accioncontraminas.gov.co/accion/desminado/Paginas/Desminado-Humanitario.aspx>
- Destroy Mineland. (s.f.). *Tratado de Ottawa*. Recuperado de http://www.destroymineland.org/?page_id=153

- Espín, J. V. (2002). El análisis de contenido: una técnica para explorar y sistematizar información. *Revista de Educación*, 4, 95-105.
- Función Pública. (2015). *Colombia es el segundo país del mundo más afectado por minas antipersonas*. Recuperado de <http://bit.ly/32ciVwi>
- Garay Acevedo, C. P., & Pérez Guecha, A. del P. (2018). Los derechos humanos en Colombia. *Revista Científica General José María Córdova*, 16(23), 83-105. <https://doi.org/10.21830/19006586.307>
- Geneva International Center for Humanitarian Demining (GICHD). (2005). *Mine action: Lessons and challenges*. Geneva, Switzerland: Geneva International Centre of Humanitarian Demining. Recuperado de https://www.gichd.org/fileadmin/GICHD-resources/rec-documents/Mine_Action_Lessons_Nov2005.pdf
- Geneva International Center for Humanitarian Demining (GICHD). (2013). *Acción contra minas y problemática de tierras en Colombia*. Recuperado de <https://www.gichd.org/fileadmin/GICHD-resources/rec-documents/Mine-Action-Land-Issues-Colombia-2013-es.pdf>
- Geneva International Center for Humanitarian Demining (GICHD). (2016). *10 pasos hacia un sistema nacional de gestión de calidad*. Ginebra, Suiza: Geneva International Centre of Humanitarian Demining. Recuperado de https://www.gichd.org/fileadmin/GICHD-resources/rec-documents/Quality-Management-Handbook_SPANISH.pdf
- Gómez Garzón, M. A. (2016). Seguridad: cooperación colombo-africana en términos de capacidad y voluntad para la realización del desminado. *Disputatio*, 1(1), 48-61.
- Herzer, C., Rodríguez, C., Celis, A., Bartolomé, M., & Caputo, G. (2002). *Convivir con el riesgo o la gestión del riesgo*. Bogotá, Colombia: LA RED, Tercer Mundo Editores.
- https://www.funcionpublica.gov.co/documentos//document_library/othA1ZSmAr2v/view_file/1564294
- Jara, O. (1999). *Para sistematizar experiencias. Una propuesta teórica y práctica*. Lima, Perú: Ediciones Tarea.
- Naciones Unidas. (1991, diciembre 19). *Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia que prestan las Naciones Unidas. Resolución 46/182 de la Asamblea General de las Naciones Unidas*. Recuperado de https://www.unocha.org/sites/unocha/files/dms/Documents/OCHA%20on%20Message_GAres46182_vSP.pdf
- Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas (UNODA). (2019). *Comisión de Desarme de las Naciones Unidas*. Recuperado de <https://www.un.org/disarmament/es/comision-de-desarme-de-las-nae-ciones-unidas-2/>
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP). (2019). *Documento metodológico. Operación estadística: resultado de las operaciones de desminado humanitario*. Recuperado de <http://www.accioncontraminas.gov.co/accion/desminado/Documents/190704-Metodologia-ResultadoOperacionesDH.pdf>
- Orozco, J. A. (2018). Informe. Programa de desminado de emergencia municipio de San Carlos, Antioquia, Colombia, 2009. *Relaciones Estudios de Historia y Sociedad*, 155, 115-131. <http://dx.doi.org/10.24901/rehs.v39i155.290>
- Quintero Rojas, K. L. (2018). Los integrantes de la fuerza pública como víctimas del conflicto y la revictimización. *Revista Científica General José María Córdova*, 16(24), 109-127. <https://doi.org/10.21830/19006586.358>
- Reyes, M. A. (2018). *Minas antipersonal: huella imborrable de la guerra*. Recuperado de <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/fr/noticias/noticias-cmh/minas-antipersonal-una-huella-imborrable-de-la-guerra>

Esta página queda intencionalmente en blanco

INTELIGENCIA Y LOGÍSTICA

Intelligence and Logistics

Esta página queda intencionalmente en blanco



Revista Científica General José María Córdova

(Revista colombiana de estudios militares y estratégicos)
Bogotá D.C., Colombia

Volumen 18, Número 29, enero-marzo 2020, pp. 183-209
<http://dx.doi.org/10.21830/19006586.549>

Acciones de inteligencia en la Operación Militar “Chavín de Huántar”

Intelligence actions in Military Operation “Chavín de Huántar”

Adán José Doria Velarde

Escuela Militar de Chorrillos “Coronel Francisco Bolognesi”, Lima, Perú

RESUMEN. Este artículo describe las acciones de inteligencia realizadas entre el 17 de diciembre de 1996 al 22 de abril de 1997, conducentes al rescate de las personas secuestradas por el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA) en la residencia del embajador del Japón en el Perú. El objetivo de la investigación fue identificar si el gobierno mantuvo su rol de ente decisor, gerente social y creador de valor público (con las fuerzas del orden como ejecutantes de la decisión política, y en qué medida las indagaciones realizadas por la comunidad de inteligencia contribuyeron al éxito de la operación de rescate. Con ello, se abre el debate sobre el tema de la implementación de políticas públicas para resolver la crisis que genera una toma de rehenes por grupos subversivos.

PALABRAS CLAVE: crisis política; inteligencia; operación militar; política interna; rescate de rehenes; terrorismo

ABSTRACT. This article describes the intelligence actions carried out between December 17, 1996, and April 22, 1997, leading to the rescue of the persons kidnapped by the Tupac Amaru Revolutionary Movement (MRTA) at the residence of the Japanese Ambassador to Peru. The objective of this research was to identify whether the government maintained its role as decision-maker, social manager, and creator of public value (with the forces of law and order as the executors of the political decision), and to what extent the intelligence community's inquiries contributed to the success of the rescue operation. Thus, opening the discussion on the issue of implementing public policies to resolve the crisis generated by hostage-taking by subversive groups.

KEYWORDS: domestic policy; hostage rescue; intelligence; military operation; political crisis; terrorism

Sección: INTELIGENCIA Y LOGÍSTICA • Artículo de investigación científica y tecnológica

Recibido: 16 de octubre de 2019 • Aceptado: 12 de diciembre de 2019

CONTACTO: Adán José Doria Velarde ✉ investigacion@emch.edu.pe

Introducción

El presente artículo resalta la trascendencia de las coordinaciones realizadas entre el Gobierno, la comunidad de inteligencia nacional y las Fuerzas Armadas del Perú, a fin de realizar acciones de inteligencia para la conducción de la operación militar de rescate de rehenes “Chavín de Huántar”. El caso de estudio se centra en las acciones planeadas y conducidas por el personal de la comunidad de inteligencia nacional para la obtención de informaciones orientadas a la toma de decisiones y ejecución de la Operación Chavín de Huántar (1996-1997).

Además de conocer el trabajo del personal de inteligencia, se espera evidenciar la totalidad de sus acciones, que constituyeron un pilar fundamental para el éxito de la operación, dado que su accionar es minimizado y cuestionado, y no se explota la experiencia obtenida por este personal en los espacios de negociación, orden jurídico, políticas públicas, valor público, tecnología y calidad del recurso humano que muy bien contribuirían a la reflexión de los Estados en busca de políticas públicas en este campo.

El artículo también presenta las dos posibilidades de las que disponía el gobierno peruano para solucionar esta crisis de rehenes: (i) una solución pacífica, basada en los diálogos directos mediante garantes nombrados por el jefe de Estado y (ii) una solución militar a través de una operación de rescate que no garantizaba la seguridad de los rehenes.

Para el desarrollo de este artículo, se aborda la teoría de operaciones especiales en acciones militares de rescate de rehenes, que tiene su enfoque y sustento en los principios de la guerra, los procedimientos de inteligencia, la obtención de la superioridad relativa y la reducción del área de vulnerabilidad al entrar en operaciones. Se han tenido en cuenta los objetivos siguientes: (i) establecer qué acciones realizó el personal de la comunidad de inteligencia para ejecutar adecuadamente la citada operación, (ii) identificar cómo el personal de la comunidad de inteligencia desarrolló sus labores en este proceso y (iii) saber cómo se empleó la información obtenida.

La hipótesis de esta investigación señala que la obtención de informaciones por la comunidad de inteligencia y su posterior conversión en datos procedimentales constituyó un aspecto transcendental en la planificación, toma de decisiones y ejecución de la operación militar de rescate.

El artículo aborda tres interrogantes: ¿Cuáles son los elementos teóricos en relación con las políticas del gobierno, creación de valor público, teoría de las decisiones y gerencia social para la protección de la nación? ¿Cuáles son los hallazgos del análisis realizado con base en los objetivos específicos? ¿Cuáles son las conclusiones?

Marco Teórico

Ausencia de políticas públicas en defensa y seguridad

En la noche del 17 de diciembre de 1996, catorce miembros del grupo terrorista Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA) ejecutaron la Operación Compañero

Óscar Torre Condesú, que consistió en un asalto a la residencia del embajador del Japón en el Perú, tomando como rehenes a más de ochocientos invitados de diferentes nacionalidades, entre empresarios, diplomáticos, religiosos, militares y políticos con sus respectivas familias. Posteriormente, fruto de varias liberaciones efectuadas por parte del MRTA, la cantidad de rehenes se reducen a setenta y dos. El 22 de abril de 1997, luego de varios fracasos en las negociaciones y ante una eminente amenaza a la salud de los rehenes, el gobierno ordenó el uso de la fuerza militar para rescatarlos.

Como antecedente a esta acción terrorista y posterior rescate, tenemos que luego de la captura de los principales mandos de las organizaciones terroristas del MRTA y el Partido Comunista del Perú - Sendero Luminoso (PCP-SL), la clase política se desentendió de los asuntos de seguridad y defensa, con un evidente un desinterés en el diseño de políticas públicas adecuadas para consolidar la derrota del terrorismo. Las políticas existentes incidían más en combatir la amenaza interna a través de las fuerzas del orden que en fortalecer otros campos importantes como la salud, la agricultura, la educación, etc.; no existió una interacción con y entre dichos campos que permitiera obtener un éxito definitivo en el combate a la subversión. Con la consolidación de la democracia y la aparente derrota al terrorismo, las políticas de defensa ya no formaban parte de la agenda nacional, se privilegiaron otros campos como las políticas sociales y asistenciales que contribuían a obtener la aprobación ciudadana hacia el gobierno y obtener de esta manera sus votos.

Al respecto, el general Leonardo Longa, en entrevista concedida para esta investigación, señaló:

El terrorismo solo fue vencido en el nivel táctico, no en el nivel estratégico ni operacional, no se concibió una política social, económica ni jurídica que impidiera que remanentes terroristas se refugiaran en la selva peruana, no se consolidó el éxito obtenido. Se retiraron las bases contrterroristas y se abandonaron a los comités de autodefensa, y la sociedad pobre comenzó a convivir con terroristas y narcotraficantes. Aparecen nuevas amenazas como la tala ilegal de madera, la minería, el contrabando, etc.

[...].

El gobierno pensó que, cortándose la cabeza, el cuerpo moriría. El cuerpo estaba sin cabeza, pero no moría y seguía haciendo daño al país y seguía habiendo muertos y atentados, que denotó que esta estrategia no fue lo suficiente fuerte para neutralizar al terrorismo. (L. Longa, comunicación personal, 20 de noviembre de 2017)

La comunidad de inteligencia y, sobre todo, el gobierno debió seguir jalando el hilo de la madeja y evitar que la organización terrorista se regenerara y creara una nueva cabeza.

Una opinión importante que señala que la seguridad y la defensa no son cuestiones esotéricas:

Deben constituir políticas públicas y objeto de atención de toda la sociedad. La clase política es responsable de formular las políticas de defensa por los procedimientos

democráticos que correspondan, de la misma manera que como es responsable de formular las políticas agrarias, tributarias y educativas. Los militares no fueron elegidos, y por profesionales que sean, en democracia no les corresponde formular políticas sino ejecutarlas. (Palma, 2002, p. 51)

La percepción de que las políticas sobre seguridad y defensa nacional eran inadecuadas se inicia desde nuestras constituciones y se sustenta en dos razones:

Primero, porque se ubican en el capítulo destinado a definir a los poderes públicos y a los organismos autónomos; y segundo porque, como bien dice el doctor Rubio, se mezclan aspectos de seguridad y defensa con asuntos relativos a las instituciones militares y policiales. (Robles, 2006, p. 17).

Las normas constitucionales existentes en nuestras cartas magnas a lo largo de los tiempos relacionadas con la seguridad y defensa nacionales confieren a las FF. AA. un estatus constitucional que las ha mantenido cerca de las decisiones de alto nivel del Estado (Robles, 2006).

Tabla 1. Seguridad y defensa nacional en las constituciones políticas

Concepto	Constitución Política de 1979		Constitución Política de 1993	
	Sumilla	Artículo	Sumilla	Artículo(s)
Como derecho fundamental	No menciona		No menciona	
Definición	No menciona		No menciona	
Responsabilidad	Estado no garantiza	269	Estado no garantiza	163
Participan	Toda persona según la ley	270	Toda persona según la ley	163
Características	Permanente e integral	270	Permanente e integral	163
Ámbito de aplicación	No menciona		Ámbito interno y externo	163
Se realiza a través de	Sistema organizado sin ley	271	Sistema de Defensa Nacional	163, 164

Fuente: Instituto de Defensa Legal (2006)

En la tabla 1 se puede apreciar que en las dos últimas constituciones no se le dio la importancia debida a la defensa nacional, sino que es hasta la Constitución de 1993 que se menciona por primera vez la existencia de un Sistema de Defensa Nacional. Recién se menciona el concepto de políticas públicas de defensa en el Acuerdo Nacional del

año 2002, con la participación de representantes de organizaciones de la sociedad civil y del Estado.

Reestructuración de la estrategia del combate a la subversión

El expresidente Fujimori diseñó una estrategia con un enfoque personalista, asumió en persona la lucha contrasubversiva, respaldado por un marco legal antiterrorista promulgado en su gobierno. Según Buleje, Fujimori presidió el Consejo de Seguridad y Defensa Nacional y el Sistema de Inteligencia Nacional, asumió el cargo de jefe supremo de las Fuerzas Armadas, entendió que el problema del terrorismo no era exclusivo de las fuerzas del orden y que la iniciativa y decisión también debía ser de la ciudadanía, a la que involucró a través de la conformación de Comités de Autodefensa integrados por campesinos organizados, capacitados y armados por las fuerzas armadas (2015, p. 50). Fujimori impulsó, además, una política de desarrollo social con propósitos estratégicos del gobierno. Según Dietrich, esto marcó la diferencia con sus antecesores, que mantuvieron la idea desfasada de enfrentar a un enemigo corriente, sin diagnóstico previo y sin políticas claras, por lo que Fujimori planteó crear un Servicio de Inteligencia que socavara al terrorismo desde sus bases (2002, p. 16).

Aparecieron nuevas tareas para los civiles: “los nuevos decretos establecían obligaciones para los civiles al exigirles que brindaran información a los servicios de inteligencia y apoyo a las Fuerzas Armadas cada vez que este les sea requerido” (Bowen 2013, p. 127). Según este mismo autor, “se creaba también un nuevo sistema de defensa. El órgano supremo de este sería el Consejo de Defensa Nacional —que encabezaría el presidente Fujimori—, el cual estaría conformado por el jefe del SIN y las Fuerzas armadas, así como por los ministros del Interior y Defensa” (2013, p. 127).

Henry Pease (2003), refiriéndose a las precisiones hechas sobre el fujimorismo entre los regímenes que se ubican entre dictadura y democracia —y siguiendo los trabajos realizados por otros estudiosos como Morlino, O'Donnell, López, Crabtree, Cotler, Grompone, Degregori, Tanaka, Rospigliosi, Gonzales de Olarte y Dammert— concluye que el régimen de Fujimori fue autoritario-civil-militar:

Pero lo que se desarrolla luego del 1.º de enero de 1993, es un régimen autoritario-civil-militar. Su punto de partida es civil, un gobernante constitucionalmente elegido, junto con otro civil y expulsado de las FF. AA., realizan dos tareas previas: toman y autonomizan de los comandos institucionales los Servicios de Inteligencia de Las FF. AA. y la Policía Nacional, que dirigirá realmente Montesinos desde el Servicio de Inteligencia Nacional. (Pease 2003, p. 68)

La conclusión de Pease se ve corroborada por la investigación realizada por el Congreso de la República a través de la Comisión Investigadora de la Gestión Presidencial de Alberto Fujimori, que señala en su informe final del 15 de junio del 2002:

Bajo la conducción directa de Alberto Fujimori, cientos de funcionarios, entre congresistas, ministros, altos mandos militares y autoridades regionales y ediles, bajo diversas modalidades, participaron directamente en la comisión de estos delitos, colaboraron en su ejecución, ocultando hechos con la finalidad de sustraer a los responsables del imperio de la ley, finalmente, emitiendo normas de todo rango para cubrir con un manto de legalidad, el ejercicio omnímodo y corrupto del poder. (Comisión Investigadora de la Gestión Presidencial de Alberto Fujimori, 2002, p. 201)

En relación con el marco contrterrorista implantado por Fujimori, la Comisión de la Verdad y Reconciliación, creada en junio del 2000 por el presidente Valentín Paniagua y cuyo informe final fue hecho público el 28 de agosto del 2003, señala:

Se implantó una legislación drástica después del autogolpe, realizado el 5 de abril de 1992, que el 80 % de la población apoyó. Se promulgaron decretos leyes como la del Sistema Nacional de Inteligencia, la ampliación del control policial de los penales, el apoyo a las rondas campesinas, la intervención de las FF. AA. en las universidades, intensificación de las operaciones de rastillaje y acción cívica, la cadena perpetua para casos de terrorismo, los jueces sin rostro, la ley de arrepentimiento de subversivos rendidos, la reducción de la edad de los exentos de responsabilidad penal de 18 a 15 años para los que cometían delitos de terrorismo, traición a la patria para delitos de terrorismo, los tribunales militares para juzgar a acusados de terrorismo y reducía los plazos para el proceso, todas las dependencias vinculadas a la lucha contra la subversión y el narcotráfico debían adecuar sus normas y procedimientos a las directivas del Comando Operativo del Frente Interno (COFI), dirigido por el Comando Conjunto de las FF. AA. y se estableció la facultad de condenar en ausencia a los responsables del delito de terrorismo. (Comisión de Verdad y Reconciliación [CVR], 2003, pp. 85-87)

Otro aspecto que influyó en el proceso de la formulación de las políticas fue: “El estilo de liderazgo que imprimió Alberto Fujimori, así como su relación que tenía con las Fuerzas Armadas” (Buleje, 2015, p. 69).

Con relación al estilo de liderazgo de Fujimori:

Este líder se gana progresivamente a la opinión pública por resolver la crisis de gobernabilidad y al aplicar con éxito la dura receta de estabilización económica y derrota estratégicamente a Sendero Luminoso a través de una concentración de poderes en el ejecutivo. (Durand, 1996, p. 183)

Rojas, manifiesta respecto al liderazgo de Fujimori, lo siguiente:

Su gobierno se caracterizó por el uso de la personalización del liderazgo hacia un gobierno autoritario reflejado en el control de la prensa y de la población que buscaba implementar y más exactamente evidenciado en el autogolpe del 5 de abril de 1992 propiciado a través de las Fuerzas Armadas donde se llegó mediante acciones violentas e inconstitucionales a la disolución inconstitucional de las dos Cámaras del Congreso de la República y a la intervención del Poder Judicial. (2008, p. 7)

Alberto Fujimori, al asumir su primer gobierno y con el fin de mantener bajo control al Ejército para sus fines personalistas, promulgó dos decretos leyes que incrementaron significativamente su liderazgo autoritario: (i) La facultad de designar al comandante general del Ejército y (ii) la repotenciación del Sistema de Inteligencia Nacional (SIN), designando como su órgano rector al Servicio de Inteligencia Nacional. Según Rojas (2008, pp. 6-7), estos decretos leyes posibilitaron al presidente de la República escoger al comandante general entre los generales más leales, incluso mantenerlos en el cargo los años que creía conveniente a sus intereses y usar al SIN como un arma política sin control civil-militar.

Otro concepto vertido con relación a este tema es que “las fuerzas armadas, a pesar de estar mediadas por la figura civil de Alberto Fujimori, se convirtieron para todo efecto práctico en el ‘partido’ de gobierno y asumieron prerrogativas de naturaleza política en desmedro de las autoridades civiles electas” (Degregori, 1993, p. 18).

Antes de 1990, la barbarie terrorista se incrementaba. Alberto Fujimori, al asumir su primer gobierno se comprometió a derrotarla: impuso una legislación más drástica contra el terrorismo y potenció el Sistema de Inteligencia Nacional a fin de alcanzar ese compromiso.

En la sentencia emitida contra Alberto Fujimori se señala

que fue a partir y desde el SIN que se organizó y reestructuró el aparato estatal para enfrentar, entre otros ámbitos, la lucha contra la subversión terrorista —erigiéndose a estos efectos en un aparato organizado de poder—, al punto que dirigió el conjunto de los servicios secretos del Estado, y centralizó las actividades de inteligencia y les dio: ‘Una nueva dimensión y tareas (i) proyectó la ley del SINA, vinculadas a los sectores defensa y seguridad pública; y (ii) concentró la información de inteligencia —en todas las áreas del acontecer nacional— que se le proporcionaba al presidente Fujimori a cuyo efecto estableció un canal de inteligencia que le permitió la recepción de la inteligencia producida por los órganos competentes de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional’. (CSJR-SPE, 2009).

En lo referente a la conducción de las acciones para combatir la subversión, las Fuerzas Armadas contaban con el manual *Estrategia integral para la contrasubversión*, que señala que la acción contrasubversiva del Estado no se limita a enfrentar el proceso subversivo a partir del momento en que se inician las acciones armadas, sino que debe adelantarse a los hechos, desarrollando políticas públicas que eviten la aparición del caldo de cultivo. Si el Estado reacciona cuando ya apareció la insurrección, su accionar será tardío y, en el mejor de los casos, evitará la generalización de la violencia, pero no los efectos negativos de su aparición y de los costos de su neutralización. Según el mismo manual, el Estado realiza en el campo militar tres fases para derrotar a la subversión: la prevención, la intervención y la consolidación. Tales fases deben acompañarse con políticas públicas en el campo social, económico y político. La fase de prevención empieza cuando se presentan las luchas espontáneas violentas de los sectores marginados, por lo que es necesario elabo-

rar políticas integrales y que abarquen los campos económicos, sociales y políticos. La fase de intervención se da cuando los grupos subversivos inician la lucha armada e intervienen las Fuerzas Armadas, que deben contar con el apoyo de políticas de Estado que supriman las contradicciones internas y los problemas básicos estructurales del país, poniendo énfasis en aquellas que pueden ser aprovechadas con más ventajas por la subversión. Finalmente, la fase de consolidación se inicia con los éxitos alcanzados y tiene por finalidad aprovechar la ventaja circunstancial en aras de la pacificación total y el regreso a las condiciones que caracterizan a una situación normal (Comando Conjunto de las FFAA, 2000, pp. 48-54). Como se puede apreciar, es el Estado el que debe tomar la iniciativa para combatir la subversión desde el mismo momento en que se está gestando y proporcionar todas las políticas públicas para que el accionar de las Fuerzas Armadas sea eficiente.

Método

La metodología documental y participativa trata de reconstruir y recoger las acciones de forma ordenada de una experiencia en la que el autor participó directamente, tanto en el componente operacional como en el de inteligencia. El diseño descriptivo está acompañado de entrevistas y observación participante. El ordenamiento de los hechos, su aplicación y la forma de investigación predominante es cualitativa.

Se aplicó la técnica de la entrevista en profundidad, formulando preguntas a las personas capaces de aportar datos de interés relativos a sus experiencias, opiniones y expectativas, estableciendo un diálogo asimétrico por ser actores involucrados en el tema de esta investigación. La guía de entrevistas fue semiestructurada, ya que se tuvo la libertad de introducir preguntas adicionales para precisar conceptos u obtener mayor información sobre temas deseados. Se han empleado instrumentos como fichas de registro, en las que se resume la información contenida en fuentes documentales que han servido de base para el planteamiento del problema y la construcción del marco teórico, tal como se observa en la tabla 2.

Tabla 2. Herramientas, instrumentos y lugares ricos en datos

Herramientas	Instrumentos	Lugares ricos en datos
Entrevista en profundidad	Guía de entrevistas	Experiencia de los actores involucrados en la Operación Chavín de Huántar
Visión de archivo	Fichas de registro	Información recopilada o registrada en materiales impresos, audiovisuales y electrónicos: publicaciones y documentos oficiales, libros, revistas, manuales, tesis de posgrado, memorias, documentos de prensa, documentales, internet, etc.

Fuente: Elaboración propia

Se realizó un trabajo de campo entre agosto y noviembre del 2017, con entrevistas a profundidad de diversos actores claves involucrados en la operación de rescate, como planificadores, conductores y rehenes. Se concretaron veinte entrevistas, entre ellas: al Almirante Luis Giannetti Rojas, exvicepresidente de la República y exrehén; al general de división José Williams Zapata, exjefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y jefe de la patrulla “Tenaz”; al mayor PNP Marco Castro Renwick, integrante de la Dircote durante la operación y jefe del Departamento de Búsqueda durante la operación; al comandante PNP René Colchado Huamani, integrante de la Dircote y jefe del Departamento de Análisis durante la operación; al general de división Leonardo Longa López, especialista en inteligencia; al general Adolfo Coronado Fournier, jefe del Frente Interno del SIN durante la operación; al técnico EP Manuel Tullume Gonzales, especialista técnico de inteligencia durante la operación; al técnico EP Pedro Tolentino García, especialista de inteligencia en la operación; al coronel EP Gutiérrez Ballón Luis, responsable de la construcción de los túneles durante la operación; al técnico Walter Coronado, especialista del SIN y supervisor de la construcción de los túneles; y al técnico EP Sabrera Céspedes, a cargo de la central bíper. Además, fue entrevistado el exrehén Alex Kouri, que por motivos de distancia no se pudo grabar la entrevista, pero remitió las respuestas en forma escrita, acción que no perjudica los fines de la investigación; y al comunicador Juan Zacarías Muñoz, quien se desempeñaba como corresponsal de prensa extranjera durante los sucesos de la Embajada. A todos los entrevistados se les explicó los objetivos de la investigación, las condiciones y el aporte de su participación; tuvieron la opción de abandonar el estudio en cualquier momento, sin ninguna consecuencia. La metodología seguida para el presente artículo es la que se muestra en la figura 1.

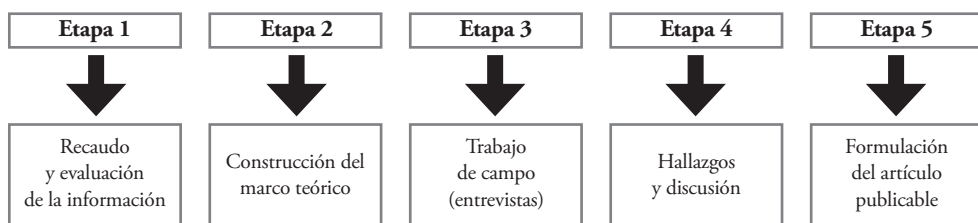


Figura 1. Etapas del trabajo seguido en el desarrollo del presente artículo.

Fuente: Elaboración propia

A fin de verificar la calidad y exactitud de los datos testimoniales recogidos en el trabajo de campo, estos fueron comparados con la evidencia documental contenida en (i) publicaciones generales de carácter académico, (ii) sitios web referidos al tema, (iii) la teoría de las operaciones sostenida por el Vicealmirante McRaven de la Armada de los EE. UU. y (iv) actuaciones judiciales al respecto.

Resultados

Políticas públicas del gobierno para solucionar la crisis de los rehenes

Las acciones de secuestros de rehenes por grupos terroristas afectan a todos los ciudadanos de forma directa o indirecta en diferentes grados de magnitud y con consecuencias diferentes. Las soluciones que el Estado plantea siempre van a estar rodeadas de intereses particulares que dificultan su acción y la satisfacción de todos los ciudadanos por igual. Alejandro Sakuda, en su prólogo del libro escrito por el Almirante Giampetri, señala que la prensa, con algunas excepciones, se esmeró por realizar sensacionalismo, no importándoles la vida de los rehenes ni de sus familiares. No le falta razón a Giampetri cuando censura el hecho de que la mayoría de los medios hayan actuado con una ligereza que denotaba su indiferencia ante el riesgo que corrían no solo los rehenes, sino el país entero (Giampetri, 2011, p. 13).

La crisis abierta con la toma de la residencia generó opiniones que señalaban que esta acción modificaba los intereses inmediatos de la nación:

El futuro a corto y mediano plazo de la nación y el suyo propio estaban en juego. El rumbo de la economía, la estabilidad del gobierno, la confianza de las inversiones extranjeras, el desarrollo del turismo y en definitiva del país se encontraba a expensas del desenlace del atentado más grave de la historia del Perú. (De Carlos, 1997, p. 138)

En todas las obras analizadas sobre la operación militar Chavín de Huántar se puede apreciar la coordinación de esfuerzos, el gobierno como ente decisor, gerente social y creador de valor público, y las fuerzas del orden como ejecutantes de la decisión política. Existió un entendimiento entre el componente político y el militar teniendo como prioridad el restablecimiento del Estado de derecho y la devolución de la paz a la sociedad peruana.

En cuanto a los modelos de políticas públicas empleados por el gobierno para dar solución a la crisis de los rehenes, el secuencial fue uno de ellos (que tiene como autores a Charles O. Jones y James Anderson):

El MS [modelo secuencial] describe correctamente el proceso de las políticas públicas. Si hay imprecisiones en relación a la implementación o respecto de la toma de decisiones, o cualquier otra etapa, es a causa de nuestras estructuras teóricas insuficientes o poco desarrolladas para comprender el funcionamiento profundo de cada etapa o sistema. (Estévez & Esper, 2009, p. 76)

Ahora nos hacemos la pregunta: ¿Por qué la mayoría de políticas públicas no finalizan en una ley? Algunos estudiosos señalan al respecto que “hay decisiones públicas que son tomadas por consenso y consulta entre los grandes grupos interesados (*stakeholders*), y es en virtud de ello que no encontramos este sesgo *top-down* en el modelo, porque el MS puede perfectamente describir una política que sea de tipo consensuada o decisionista (Estévez & Esper, 2009).

Majone nos dice que

una decisión, en el sentido de la teoría de las decisiones, es una elección o juicio, realizado con base a los datos disponibles, entre cursos de acción bien definidos y cuyas consecuencias en varios ‘estados de la naturaleza’, se comprenden razonablemente bien. La decisión debe hacerse en razón de la situación que el decisor confronta *inmediatamente*, tomando en cuenta desde la decisión *presente*, las consecuencias probables de cada posible decurso de acción. Se subrayan los términos para llamar la atención sobre el sentido de urgencia, necesidad y aun de crisis que está implícito en la noción de decisión (1978, p. 346)

Moore postula que las organizaciones públicas tienen como finalidad crear “valor público”: resolver problemas, satisfacer necesidades y habilitar el ejercicio de derechos mediante la prestación de bienes, servicios, transacciones, legislación y regulaciones (1998).

Según Gómez, en su ponencia realizada en el Congreso Internacional de Participación Ciudadana en la Prevención del Delito y la Seguridad Pública que tuvo lugar en México, en octubre del 2006, señala que la generación de valor público solo es posible cuando existen procesos de negociación y acuerdo político acerca del problema público que afecta a una colectividad y la forma como esta, con el concurso de las autoridades, pretende solucionarlo. El valor público, en la medida en que responde a las preferencias y aspiraciones de los ciudadanos, es percibido por el conjunto de la sociedad, al ser consumido y disfrutado por la colectividad como un todo y no de manera individual (2006).

Otra literatura que es conveniente traer a colación es la referida al concepto de *gerencia social*, campo de acción y de conocimientos enfocados en la promoción del desarrollo social. En esa línea, Mokate y Saavedra, señalan que

su tarea consiste en garantizar la creación de valor público por medio de la gestión, contribuyendo al fortalecimiento de los estados democráticos y de la ciudadanía, se apoya en aportes conceptuales y prácticos que le ofrecen simultáneamente los campos de desarrollo social, política pública y gerencia pública, los procesos de formación de políticas públicas incluyentes y sostenibles y la generación de impactos de políticas sociales que surgen del seno de las organizaciones. Se destaca como elemento central la creación de valor público; se enfatiza la importancia de trabajar con la multiplicidad de actores que tienen intereses o se involucran en la promoción del desarrollo y concluye que hace falta trabajar simultáneamente en acciones y objetivos de gestión programática, gestión organizacional y gestión política para el mejoramiento de calidad y condiciones de vida de la población. (2006, p. 7)

Otra opinión importante que propone que

el valor público beneficia a la colectividad social. La definición de lo que es valioso y la confirmación de la efectiva producción de valor público no vienen a través de transacciones de mercado o explícitas preferencias individuales. En su lugar, es el proceso político que tiene que guiar los procesos decisorios, en lo que respecta a la definición

de prioridades, asignación de recursos y confirmación de la generación de beneficios valiosos. (Alford, 2002)

Un concepto en cuanto a la gerencia de las políticas sociales y de toda política pública nos señala que

han sido juzgadas a la luz del carácter crónico de los problemas de pobreza, desigualdad y desconfianza. Es en este contexto que surge la exigencia de la ciudadanía por una mejor gerencia de las intervenciones que proponen mejorar las condiciones de vida de nuestra sociedad y facilitar la transición hacia un futuro mejor. Esta no sólo se relaciona con el uso más eficiente de los recursos públicos y la intervención más efectiva en la mejora de la calidad de vida y las oportunidades, sino también con más y mejores políticas y servicios públicos con un criterio de participación y rendición de cuentas ante la sociedad civil. La gerencia social surge ante la necesidad de enfrentar esta demanda, ya que propone asegurar que las políticas y programas sociales respondan de manera valiosa, pertinente, eficaz y eficiente a problemas importantes de la ciudadanía, promoviendo así el logro del desarrollo social de manera equitativa y sostenible. (Mokate y Saavedra, 2007, p. 2)

El campo de las políticas públicas permite a la gerencia social generar valor público porque facilita un entendimiento y consenso de las propuestas para (i) la formulación de las políticas, (ii) la generación de alternativas de intervenciones a favor del desarrollo, (iii) el conocimiento de las bondades y limitaciones de cada una, (iv) la generación de procesos para la obtención de apoyos y v) la generación de alianzas para la aplicación de las políticas.

La formulación de las políticas públicas implementadas por el gobierno para la toma de decisiones en la crisis de los rehenes tiene similitud con el modelo secuencial propuesto por Charles O. Jones (1970), que señala: “el estudio de las políticas públicas se realiza sobre una secuencia de etapas que constituyen al final su estructura global”. En relación a este tema es conveniente mencionar: “En el campo de las ciencias políticas, el modelo secuencial de políticas públicas, proponía dividir el proceso de la política pública en una serie de etapas, discutiéndose diversos factores que afectaba a cada una de ellas” (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999 y 1993).

En el caso específico de la toma de decisiones del gobierno en la Operación Chavín de Huántar, si bien se empleó la metodología propia del planeamiento militar basado en la formulación de una apreciación estratégica antes de tomar una decisión, esta no difirió sustancialmente de la metodología propuesta por Jones. En la tabla 3 se puede apreciar que las etapas de la formulación de políticas públicas del modelo secuencial de Jones poseen gran similitud con las del planeamiento militar.

Tabla 3. Comparación de las etapas del modelo de Jones frente al del planeamiento militar

Modelo de O. Jones	Modelo del planeamiento militar
Agenda La demanda de la sociedad que pide por la solución de su problema	Misión Objetivo de un planeamiento militar
Discusión o formulación El curso de acción para resolver dicho problema	Situación y probables formas de acción Síntesis de los aspectos importantes de la situación que ha originado el problema
Decisión La política pública (curso de acción gubernamental ya legitimado)	Análisis de las formas de acción probables Analiza el comportamiento de las probables formas de acción, frente a cada capacidad del enemigo en el marco del ambiente operacional, se completa su factibilidad, se determina el grado de aceptabilidad y se extraen las ventajas y desventajas para su comparación
Implementación Puesta en práctica de la política pública	Comparación de las formas de acción probables Esta comparación se hace a través de las <i>ventajas</i> y <i>desventajas</i> que hayan surgido del propio análisis de las formas de acción posibles
Evaluación Recomendaciones o juicios sobre el valor de la política pública	Recomendación y conclusiones El comandante, después de determinar la mejor forma de acción, expresa su decisión verificando la expresión clara y concisa de la forma de acción seleccionada

Fuente: Elaboración propia

Discusión

Labor de la comunidad de inteligencia

La Operación Chavín de Huántar se convirtió en un paradigma de las operaciones especiales de rescate de rehenes a nivel mundial, porque puso fin a una grave crisis con una mínima pérdida de rehenes, de un modo que fue admirado y calificado como la mejor operación militar de rescate de rehenes en el mundo.

El éxito de esta operación fue consecuencia no solo de la determinación del gobierno, sino de la (i) aplicación correcta en el campo militar de la teoría de las operaciones especiales para la liberación de rehenes, gracias a una efectiva obtención de informaciones y labores de inteligencia tanto dentro como fuera de la residencia, y (ii) de las recomendaciones brindadas al gobierno por la comunidad de inteligencia.

En la investigación se identificaron las recomendaciones brindadas por la comunidad de inteligencia y su aplicación por parte del gobierno, lo que permitió el éxito de la

operación: (i) conservar el liderazgo del gobierno, (ii) aplicar el conjunto de leyes antiterroristas promulgadas, (iii) llevar a cabo la estrategia diplomática para obtener el apoyo de naciones claves y (iv) ganar tiempo para recobrar la iniciativa estratégica. En la figura 2 se describen las acciones adoptadas por el gobierno para solucionar la crisis de los rehenes con base en lo recomendado por la comunidad de inteligencia.

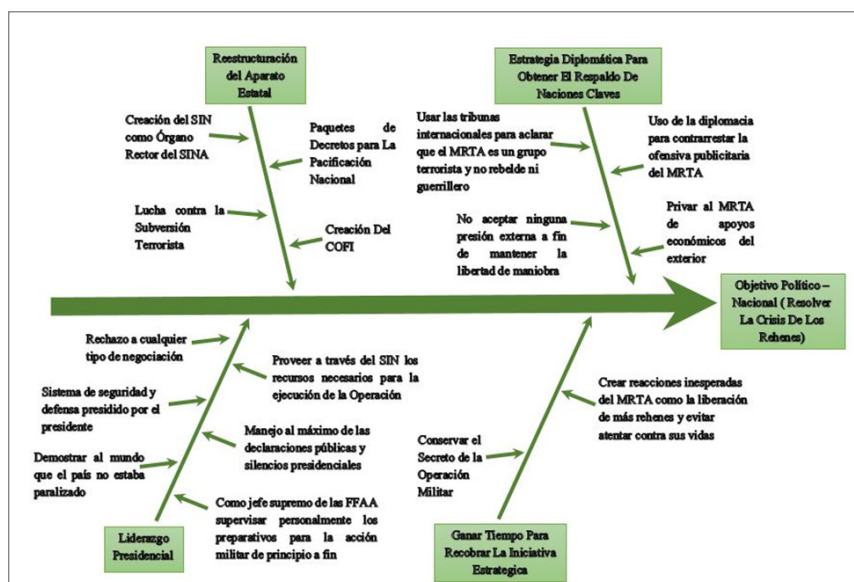


Figura 2. Acciones del gobierno con base en lo recomendado por la comunidad de inteligencia.
Fuente: Elaboración propia

El general José Williams, comandante de la fuerza de intervención en la Operación Chavín de Huántar, en entrevista ofrecida para el presente trabajo, con respecto a la labor de inteligencia comenta:

La inteligencia es sumamente valiosa, porque sin información no se puede realizar una operación exitosa. Sin inteligencia evidente procesada, es casi imposible obtener el éxito. Cuanto la información sea mejor y se traduzca en una inteligencia eficiente, esta va a prever situaciones y va a ayudar a que las operaciones cumplan exactamente los cometidos que corresponden. La inteligencia y las operaciones son dos bienes que pertenecen al ámbito de la seguridad y que van siempre de la mano, son interdependientes y mantienen y deben mantener las mejores relaciones. Tres fueron los aspectos que llamaron mi atención: uno, organizar la fuerza, buscar informaciones e iniciar el entrenamiento, la inteligencia. Era sumamente importante saber quién era el enemigo, cuántos lo constituían, cómo estaban armados o equipados, cuál era el lugar que ocupaban, cuántos rehenes había y todo aquello que nos podía servir a nosotros para actuar en ese escenario. Significa, pues, ingresos, rutas y toda una serie de aspectos que desarrolla una fuerza operativa pero que necesitan de la participación de la inteligen-

cia, entrenamos en base a la inteligencia proporcionada. (J. Williams, comunicación personal, 30 noviembre 2016)

También el almirante Luis Giampetri se refiere a la labor de inteligencia: "si no tienes inteligencia no tienes nada, se debe conocer el detalle mínimo del objetivo, no solo se trata de entrar y volar un objetivo, hay que volar la parte exacta y precisa" (L. Giampetri, comunicación personal, 20 de enero de 2016).

Un concepto importante sobre la negociación con grupos violentos sostiene que debe ser liderada exclusivamente por el Estado, mientras la repuesta militar alcance una verdadera capacidad disuasiva para reprimir el delito. El gobierno se veía obligado a renunciar a la recuperación del edificio por la fuerza de las armas:

El elevado número de rehenes, su alta condición y nacionalidades y el hecho de que el inmueble tuviese pasaporte sellado en Tokio le ataban de pies y manos. En su primer mensaje al país, cinco días después del atentado, fue inflexible: rechazo a cualquier posibilidad de negociación, exigía la entrega de las armas, la libertad de los cautivos y a cambio, la posibilidad de estudiar la salida del país de los secuestradores. (De Carlos, 1997, p. 138)

La conducción de la crisis de rehenes siempre es responsabilidad del ejecutivo, pues es el ente que toma las decisiones. Álvarez y Salas proponen:

Los equipos de asesores deben ser multidisciplinarios, el flujo de información rápido, oportuno y confiable, donde la inteligencia cobra vital importancia, porque a través de ella se obtienen los antecedentes que permitirán una buena toma de decisiones. Ante los recurrentes casos de toma de rehenes, McRaven señaló que la aplicación de la Teoría de Operaciones Especiales contribuiría a responderla, a través de la aplicación de conductas que los decisores políticos y estratégicos enfrentados a una crisis de rehenes debiesen adoptar para resolver exitosamente los complejos desafíos que tales situaciones imponen, manteniendo a la vista la complejidad de los escenarios que se pueden generar, y los aspectos éticos que obligan a no perder de vista los intereses políticos de un país, el bien común de la sociedad a la que sirven y los derechos fundamentales que tienen las personas involucradas en un secuestro terrorista. (2013, p. 23)

Sally Bowen (2003) manifiesta que los japoneses tenían unos veinte de sus nacionales dentro de la residencia, teóricamente territorio soberano, y se oponían a cualquier intervención, a menos que fuese el último recurso. La posibilidad de que muriese alguno de sus ciudadanos en un torpe operativo de rescate era algo impensable para el gobierno japonés.

Luis Giampetri anota al respecto:

el conflicto era en la residencia del embajador de su país y esto significaba no solo que se desarrollaba en territorio japonés, sino también que —según la convención de Viena— todas las instalaciones pertenecientes a un cuerpo diplomático eran y son inviolables. Para ingresar a la residencia del embajador se requería el consentimiento de Japón. (Giampetri, 2011, p. 97)

La decisión de realizar operaciones especiales de rescate de rehenes siempre es resultado de un análisis y debe ser tomada al más alto nivel de la política. Para el desarrollo de la Operación Chavín de Huántar se debía evitar un conflicto diplomático al tener que realizarse las operaciones en territorio extranjero y con rehenes de diversas nacionalidades, por lo que la decisión de llevarla a cabo debía ser tomada necesariamente al más alto nivel político del país. En la tabla 4 se puede apreciar que las decisiones en las más importantes operaciones de rescate de rehenes en el mundo fueron siempre asumidas por el más alto nivel político.

Tabla 4. Nivel de decisión política en operaciones de rescate de rehenes en el mundo

Operación	Nivel de decisión
Rescate de rehenes judíos en Entebbe (julio de 1976)	Primer ministro Isaac Shamir
Comandos del GSG-9 toman por asalto el avión de Lufthansa y liberan a rehenes tomados por terroristas palestinos en el aeropuerto de Mogadiscio, en Somalia (octubre de 1977)	Canciller alemán Helmut Schmidt
Operación Garra del Águila para liberar a los rehenes americanos en su Embajada en Irán (abril de 1980)	Presidente Jimmy Carter
Comandos del Special Air Service para realizar la Operación Nimrod y acabar con la crisis de la toma de la Embajada iraní en Londres (mayo de 1980)	Primera ministra Margaret Thatcher
Asalto al Palacio de Justicia de Bogotá tomado por guerrilleros del M-19 (noviembre de 1985)	Presidente colombiano Belisario Betancur
Rescate de rehenes en manos de las FARC, Operación Jaque Mate	Presidente colombiano Álvaro Uribe

Fuente: Elaboración propia

La inteligencia y su contribución a la teoría de operaciones especiales de rescate de rehenes

En el campo militar se aplicó el concepto de la teoría de operaciones especiales para rescate de rehenes que busca (i) obtener la ventaja relativa y (ii) reducir el área de vulnerabilidad. Estos conceptos se inspiraron en el estudio de casos históricos de operaciones de fuerzas especiales conducidas por países con amplia experiencia en operaciones de rescate de rehenes.

La teoría de operaciones especiales sostenida por el vicealmirante William H. McRaven de la Armada de los EE. UU. desarrolla el correcto y oportuno empleo de las fuerzas especiales en el combate, con base en el estudio de casos históricos de este tipo, de los cuales se han extraído valiosas lecciones. Además, los principios de la guerra como simplicidad, seguridad, repetición, sorpresa, velocidad y propósito permiten alcanzar una

superioridad relativa sobre el enemigo y obtener el éxito mediante un plan cuidadosamente concebido en secreto, ensayado con el mayor realismo, con sorpresa, rapidez y acciones efectivas. El área de vulnerabilidad es el espacio en el que se inicia la operación hasta que la fuerza atacante alcanza la primera línea del enemigo, se reduce con la tecnología, inteligencia, entrenamiento y procedimientos de infiltración, todo esto en secreto:

La inteligencia y sus procedimientos como interdependencia de las operaciones tácticas, imaginación, utilidad, oportunidad, flexibilidad y seguridad; cumplen un papel esencial ya que inteligencia determina la magnitud de las defensas del enemigo, sus puntos débiles, la dirección de ataque, su probable accionar, las características del terreno y el tiempo probable de duración de la operación. (Álvarez, 2011, p. 20)

La teoría de operaciones especiales señala que el éxito se basa en la correcta aplicación de los principios de la guerra y los procedimientos de inteligencia que permiten reducir las fricciones hasta niveles controlables. Se busca lograr una superioridad relativa sobre el enemigo y una vez alcanzada, la fuerza de intervención ya no está en desventaja, explota las debilidades del enemigo y asegura la victoria. Si determinamos la mejor manera de alcanzar la superioridad relativa, podremos prepararnos adecuadamente y concebir un plan exitoso. Asimismo, la doctrina militar señala: “la inteligencia militar debe constituir un auxiliar fundamental para la conducción de defensa” (Ugarte, 1995, p. 13). Sin embargo, por decisión del gobierno, fue el SIN el órgano de inteligencia que realizó tal labor. La doctrina militar también señala cómo uno de los procedimientos de inteligencia, el de la Unidad o Mando Centralizado, debe unificar los esfuerzos para facilitar la reunión de informaciones. Este procedimiento de inteligencia fue materializado cuando el gobierno asumió el liderazgo total en la conducción de las operaciones, así como en la supervisión de los preparativos para la acción militar.

El Servicio de Inteligencia Nacional, al centralizar a todos los órganos de inteligencia en una sola comunidad, aplicó el procedimiento de Unidad de Comando. La comunidad de inteligencia ya se había creado y, como lo afirma el mayor Marco Castro en entrevista personal, “se realizaban reuniones semanales de coordinación de inteligencia en las instalaciones del SIN” (M. Castro, comunicación personal, 18 de octubre de 2018). El Servicio de Inteligencia Nacional asumió plenamente las labores asignadas desde el inicio de la crisis gracias a la política de restructuración del aparato estatal que realizó el gobierno y que situó al Servicio de Inteligencia Nacional como órgano rector de estos procesos. Se establecieron articulaciones como la activación y creación de programas secretos: (i) los Centros de Continuidad del Gobierno y (ii) el Centro de Análisis de Respuesta Rápida, ambos a cargo del Servicio de Inteligencia Nacional.

Otro de los procedimientos de inteligencia aplicados en la operación de rescate fue el de explotar al máximo creatividad o iniciativa. El MRTA aplicó este procedimiento al emplear en la toma de la residencia una camioneta pintada como ambulancia, a la que blindaron y le retiraron los asientos para transportar el grupo de asalto. Ningún policía

imaginó que dentro de ese vehículo se desplazaba un grupo de terroristas que se dirigían a tomar la residencia del embajador de Japón.

A su vez, el personal de inteligencia acudió al recurso de la imaginación en acciones ingeniosas como (i) inyectar grasa animal a los pollos a la brasa ingresados como alimentos de los emerretistas, lo que tenía como fin entorpecer sus reacciones y movimientos físicos; (ii) realizaron pruebas con agua y sedantes para que los bebieran los emerretistas, pero se desechó esta acción porque se comprobó que no todos bebían simultáneamente y, por lo tanto, no se iban a adormecer al mismo tiempo; (iii) se construyeron túneles que llegaban hasta el piso de la residencia; (iv) se introdujeron micrófonos en diversos objetos; vi) se construyeron réplicas exactas de la residencia para el entrenamiento de la fuerza de intervención, etc.

En la figura 3 se detallan los principios de la guerra y sus acciones para cumplirlos, lo cual se aplicó en la Operación Chavín de Huántar. Tales principios fueron desarrollados por los analistas y especialistas de inteligencia. A estos principios se debe agregar la supervisión personal del gobierno de los preparativos y ensayos para la acción militar que elevó la moral de los integrantes de la operación al sentirse respaldados.

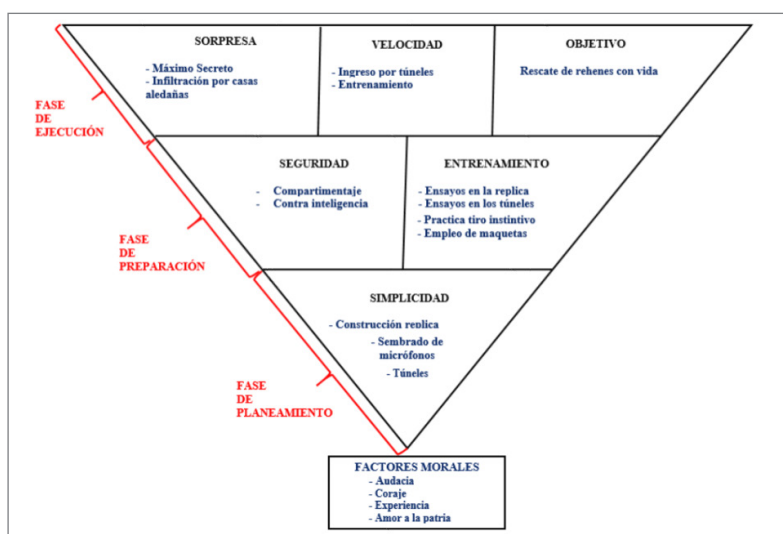


Figura 3. Acciones para cumplir los principios de guerra en la Operación Chavín de Huántar.

Fuente: Elaboración propia con base en Álvarez (2011)

La superioridad relativa estipulada en la teoría de las fuerzas especiales se alcanza cuando la fuerza de ataque obtiene una ventaja decisiva sobre el enemigo, punto que es el de mayor riesgo, ya que la defensa del enemigo es más fuerte, sin embargo, una vez superado el obstáculo, la probabilidad de éxito es mayor que la probabilidad de fracaso. Mientras más tiempo se continúa en un combate más difícil es alcanzar la superioridad

relativa: en la Operación Chavín de Huántar, la rapidez y sorpresa de la acción permitió alcanzar la superioridad relativa en no más de 13 minutos.

Al entrar al combate con la superioridad relativa ya alcanzada, el área de vulnerabilidad se reduce significativamente. En la Operación Chavín de Huántar se redujo el área de vulnerabilidad al infiltrarse a la fuerza de intervención en vehículos policiales y vestidos con uniformes de policía que permitió alcanzar el secreto del desplazamiento hacia el punto de partida para, a través de los túneles subterráneos, alcanzar el objetivo final. La teoría de fuerzas especiales señala que para reducir el área de vulnerabilidad es necesario moverse al punto en el cual la fuerza de ataque es más vulnerable, a fin de lograr con prontitud el éxito de la misión. El punto más vulnerable era acercarse al objetivo desde las casas aledañas, atravesar los jardines que eran amplios y sin abrigos y llegar a los salones de la residencia donde se encontraban los terroristas y rehenes. Esto se alcanzó mediante la construcción de túneles subterráneos que se iniciaban en las casas vecinas y que culminaban en la residencia, es decir, sobre el objetivo. De esta forma, nuestro punto de vulnerabilidad estaba lo más cerca del cumplimiento de la misión que era ingresar de forma sorpresiva y rápida en la residencia.

El técnico del Ejército Pedro Tolentino manifestó al respecto:

Se partió de la idea que esta operación de rescate exigía una mejor inteligencia y preparación que la Operación Entebbe, para que sea exitosa, y evitar lo que sucedió en la operación de rescate que realizaron los colombianos para recuperar el Palacio de Justicia y que terminó en una masacre. Por lo tanto, nos agenciamos de una serie de videos de operaciones de rescate que fueron proporcionados por el Canal 2 y justo en el rescate de Entebbe se apreció que un grupo de comandos ingresó al aeropuerto a través de los ductos del alcantarillado y de ahí se plasmó la idea de ingreso a través de túneles. (P. Tolentino, comunicación personal, 25 de noviembre de 2016)

La figura 4 muestra el alcance de la superioridad relativa, así como el punto y área de vulnerabilidad en la operación según la teoría de operaciones de las fuerzas especiales. Se puede apreciar que el área es reducida porque ya se había obtenido la superioridad relativa al momento de lanzarse el ataque gracias a las acciones de inteligencia (aproximación por túneles subterráneos para obtener la sorpresa y toma de las posiciones terroristas identificadas por inteligencia, etc.).

En cuanto a esto, el técnico del Ejército Walter Coronado señala:

Previamente a la construcción de los túneles, los días 18 y 19 de diciembre, se constituyó un equipo de militares israelitas que realizaron un estudio de la zona de operaciones (visitaron todas las casas aledañas, la clínica e inclusive el Chifa Royal) y recomendaron que la forma de acción para el rescate consistía en realizar un ataque frontal y violento que ocasionaría bajas en un 30 % del personal interviniente. Fujimori no aceptó dicho plan y dispuso la construcción de un túnel bajo la supervisión del SIN que condujera hasta los jardines de la residencia para acercar lo más posible a la fuerza de intervención. El 2 de enero de 1997, se constituyeron a la casa n.º 4, veinticinco

mineros provenientes de las minas de Centromín Perú y San Cristóbal a los que se le adicionaron cinco mineros provenientes de Ayacucho. (W. Coronado, comunicación personal, 20 de enero de 2016)



Figura 4. Área de vulnerabilidad en la Operación Chavín de Huántar.
Fuente: Adaptado de Álvarez (2011)

Las acciones de inteligencia realizadas en el exterior e interior de la residencia permitieron determinar las vulnerabilidades de los terroristas: (i) el desconocimiento que tenían de que estaban siendo escuchados, (ii) se sabía el tipo y cantidad de armas que poseían, (iii) la ubicación de sus puestos de vigilancia, (iv) la distribución de los rehenes, (v) sus discusiones o desavenencias, (vi) sus perfiles psicológicos, (vii) sus rutinas y (viii) la hora y lugar que realizaban su entrenamiento físico. Asimismo, Inteligencia determinó nuestras debilidades: (i) que la residencia estaba ubicada en un área residencial, (ii) en territorio extranjero que podía ocasionar un conflicto diplomático y (iii) la existencia de gran número de medios de comunicación que nos observaban. La operación de rescate por recomendación de inteligencia se planificó para horas de la tarde, a fin de obtener la sorpresa y reducir el área de vulnerabilidad. Se ingresó por túneles contruidos por recomendación de inteligencia y por otros lugares simultáneamente para neutralizar los terroristas lo más rápido posible y evitar su reacción; se emplearon técnicas de combate en recintos cerrados. Según el Instituto de Democracia y Derechos Humanos (IDEHPUCP, 2008, p. 2), se empleó el tiro instintivo selectivo para neutralizar a los terroristas.

En cuanto a esto, el almirante Luis Giampetri comentó:

Todos pensamos que el rescate iba a ser de noche, yo no concebía que lo hicieran de día hasta que comenzaron a jugar fulbito. Ahí se abrió la posibilidad, nunca pensé que iban a venir por debajo de la residencia. Vimos a través de una ventana una línea verde que venía de unas de las casas hasta la residencia y con las informaciones propaladas por el diario *La República*, nos dimos cuenta con Tudela de la construcción del túnel. (L. Giampetri, comunicación personal, 20 de enero de 2016)

Toda la labor de inteligencia fue de capital importancia para el éxito de la operación:

Esta inteligencia contribuyó a la sincronización y distribución de los fuegos sobre el objetivo, particularmente con los 14 francotiradores apostados en los alrededores de la residencia que cubrían los ángulos muertos que estaban fuera del alcance del fuego directo de las patrullas de incursión. (Benavides, 2012, p. 81)

El almirante Luis Giampetri, al referirse al tema del bíper y la guitarra afirma:

Fue una idea espectacular, deben ser personas con una mente bien amplia para hacer ir a mi señora al SIN para que autografiara una de las tres guitarras que ingresaron a la residencia, con eso direccionaron la guitarra hacia mi persona. Asimismo, ingresaron diez termos y uno de ellos era más bonito que los demás y como Serpa tenía un ego muy grande, lo tomó para su uso sin percatarse que tenía un micrófono, gracias a esto tenía las comunicaciones en doble sentido: recibía por el bíper y transmitía por la guitarra. [...] El SIN captó cerca de 5 000 comunicaciones, fue un proceso muy complicado y tenso. (L. Giampetri, comunicación personal, 20 de enero de 2016)

Al respecto, Tolentino manifiesta

El SIN tenía desde antes de la toma de la residencia, un contrato directo con la empresa [de bíper] para proveernos un servicio de mensajería [...]. Dicho contrato estipulaba que su uso era exclusivamente para la seguridad nacional, por lo que se realizó la coordinación directa con su gerente general, [...] a quien se le solicitó una troncal con salida propia hacia el bíper que se encontraba en la residencia justificándose dicho pedido como uso en beneficio de la defensa nacional. (P. Tolentino, comunicación personal, 25 de noviembre de 2016)

Todas las informaciones obtenidas de inteligencia (imágenes satelitales, fotografías, planos, maquetas elaboradas de la residencia, escuchas electrónicas y la información recogida a través de los desechos como servilletas, periódicos y su correspondiente análisis) permitieron efectuar procedimientos exactos y oportunos, reducir factores desconocidos, tiempos de desplazamiento de las fuerzas especiales y conocer la ubicación exacta de los terroristas y rehenes dentro de la misma.

Tolentino amplía otros detalles sobre el sistema de micrófonos:

La Embajada de EE. UU. nos apoyó con micrófonos que intentamos instalarlos en paños de escoba, pero los mismos eran demasiado grandes y se corría el riesgo de que sean descubiertos. Se les solicito nuevamente unos micrófonos, pero de tamaño más reducidos, pero manifestaron no poseerlos y ante tal negativa el jefe del SIN bloqueó todos los trabajos que realizaba la DEA y la PNP en el Perú y tuvieron que entregarnos los micrófonos requeridos. Se aprovechó una circunstancia en la que el almirante Ibárcena entregó una biblia a Montesinos para que le sea alcanzado al almirante Giampettri port que era un regalo de cumpleaños y es ahí donde con ayuda de la Embajada de los EE. UU. se coloca el primer micro en una de las tapas de la biblia [...]. Se fabricaron más micrófonos y de menor tamaño y se los infiltraban en todos los objetos que podíamos. (P. Tolentino, comunicación personal, 25 de noviembre de 2016)

Estos y otros testimonios de los entrevistados evidencian que la inteligencia técnica y humana desarrollada por los servicios de inteligencia del gobierno fueron factores clave para el éxito de la operación:

Obtenida dentro de la oposición de objetivos de los actores de este evento, le permitieron al componente militar llenar los vacíos de información y reducir la incertidumbre táctica a un nivel mínimo, evitando que los comandantes tuvieran la necesidad de tomar decisiones basados en información incompleta, imprecisa o contradictoria. (Benavides, 2012, p. 81)

Ahora bien, la inexistencia de una política de pacificación en los gobiernos anteriores al de Alberto Fujimori nos revela el poco compromiso asumido con la defensa nacional. No se consideró la política de defensa como una política pública que permitiera salvaguardar a la sociedad de las amenazas internas. La toma de la residencia por un comando del MRTA sirvió para que el país entendiera que la derrota infligida por las fuerzas del orden a la subversión tras capturar a sus líderes y desbaratar sus cuadros solo fue un éxito inicial. Se venció en el campo táctico más no en el estratégico ni en el operacional. El futuro del país estaba en peligro por haberse presentado el atentado más grave en toda su historia y el objetivo del Estado era garantizar nuestra continuidad como nación: o la política antiterrorista alcanzaba el éxito deseado o el Perú iba a volver a sumergirse en la violencia subversiva.

La estrategia implementada se basó en el modelo decisional de corte militar, ya que el gobierno siempre tuvo el control de la situación, respaldado por la potenciación del SIN que se realizó desde su primer gobierno. La estrategia asumida se resumió en i) respetar el principio de autoridad del Estado y ii) ejecutar la liberación de los rehenes a través de una salida pacífica o una solución militar. El gobierno mantuvo la autonomía en el proceso de decisiones para solucionar esta crisis como un país libre, obteniendo el apoyo del Congreso de la República, los partidos políticos, la Iglesia, la ciudadanía en general y la comunidad exterior, a excepción de Cuba. El gobierno ofrecía satisfacer requerimientos muy mínimos, ofreciéndoles a los terroristas una salida a algún país extranjero y la probable liberación de

un reducidísimo número de terroristas presos, pero siempre insistiendo en que antes depusieran las armas y liberaran a la totalidad de los rehenes. Nunca se negoció la liberación de los presos que ellos solicitaban. Se optó por la opción militar al acabarse las conversaciones. Fujimori ordenó poner en ejecución un plan militar para solucionar la crisis depositando en el SIN la responsabilidad de toda la estrategia para obtener los resultados.

Los comandos

La operación de rescate fue realizada por personal militar perteneciente a la 1.^a Brigada de Fuerzas Especiales, reconocida por su amplia efectividad y experiencia de combate, a la que contribuyó toda la labor de inteligencias del personal militar del SIN. Este personal estaba organizado en dos de los cuatro grupos en que se encontraba organizada la patrulla Tenaz. La razón de las filmaciones y tomas de fotografías por parte del personal del SIN (acción cuestionada por organismos de derechos humanos, al considerarlos infiltrados para cometer ejecuciones extrajudiciales) es de registro —usual en todos los ejércitos del mundo en este tipo de operaciones— para su posterior análisis y aprendizaje.

Conclusiones

Los conceptos vertidos en el presente artículo son útiles para abrir el debate sobre un tema aún pendiente por ser abordado en forma integral desde el Estado: el de contar con una política de Estado para enfrentar las crisis provocadas por una toma de rehenes. Es un deber político contar con un aparato de inteligencia debidamente preparado, regido por instituciones tutelares y acompañado de un aparato sociológico eficiente. Merece un reconocimiento la acción profesional y silenciosa del personal de inteligencia involucrado en el desarrollo y ejecución de la Operación Chavín de Huántar. Este caso debe ser profundamente analizado a la luz de la doctrina sobre subversión de las Fuerzas Armadas para formular e implementar una política pública de excelencia destinada a mantener la legitimidad y el estricto cumplimiento de las reglas de utilización de la fuerza en las operaciones de rescate de rehenes.

La finalización de la crisis de los rehenes significó un éxito de la política implementada por el gobierno, fortaleció la moral del país, elevó el prestigio de las Fuerzas Armadas a nivel nacional e internacional y demostró la importancia y la capacidad del trabajo de inteligencia (su paciente, callado y efectivo trabajo que culminó con el fin del MRTA). Esta operación es considerada un modelo de las operaciones de rescates exitosas en la historia mundial. El Estado, mediante Resolución Ministerial n.º 133-2010-MD/SG, instituyó el 22 de abril como Día del Valor Militar, disponiéndose que anualmente se celebre una ceremonia en las instalaciones de la réplica de la residencia del embajador japonés y en todas las guarniciones militares; y mediante Ley 30554 declaró “héroes de la democracia” a los comandos que participaron en la Operación Chavín de Huántar.

El primer aporte del presente artículo está referido a que la seguridad nacional es un bien público y, como tal, no es una responsabilidad exclusiva del Estado o de sus Fuerzas Armadas, sino un derecho que genera deberes e involucra a la sociedad en su conjunto. Las normas deben ser conocidas y entendidas por todos y, si es necesario, deben existir actores que verifiquen su cumplimiento y sancionen su incumplimiento. Así, el caso de una resolución de crisis rehenes convoca una multiplicidad de actores e intereses nacionales e internacionales, por lo que la coordinación entre ellos debe ser muy estrecha a fin de (i) delimitar las acciones, (ii) lograr economía de los recursos, (iii) lograr compromiso con las soluciones y (iv) garantizar la sostenibilidad de las acciones a desarrollar.

Dentro del bien público, además, se encuentra el derecho a la vida, a la esperanza de vida, al ejercicio de la libertad, la seguridad personal, tranquilidad y el acceso a oportunidades que son de entera responsabilidad del gobierno y sus funcionarios públicos. Por tanto, el valor público creado con el éxito de la operación fue total y logró que la imagen del gobierno, que en esos momentos estaba deteriorada por las múltiples denuncias de corrupción conocidas por la opinión pública, se revirtiera y se olvidara por un largo tiempo: la solución efectiva y espectacular con que se liberó a los rehenes, sumado a la mínima cantidad de bajas, cambió su imagen negativa. Se puede decir que la toma de los rehenes que generó una crisis enorme a Perú sirvió al final como el salvavidas del gobierno gracias al heroísmo demostrado por sus Fuerzas Armadas. La ciudadanía respaldó masivamente la decisión del gobierno y se sintió orgullosa de esta operación.

Un segundo aporte nos dice que las crisis de rehenes son un fenómeno social complejo y que no pueden ser enfrentadas con una sola estrategia como la represión, sino que acciones de control preventivo o solución militar deben estar alineadas y ser coherentes con las políticas públicas. Se requiere del trabajo coordinado entre las instituciones del Estado, como gerente social y representante de la sociedad civil y la comunidad en general a fin de garantizar la eficacia y confianza de las políticas adoptadas. Este planteamiento nos dice que la interrelación entre las políticas para solucionar una crisis de rehenes con las otras políticas públicas solo es posible cuando se tiene una visión integral de la noción de pertenencia y confianza en su gobierno y sus Fuerzas Armadas. Las políticas para solucionar las crisis de rehenes deben ser dirigidas desde el Estado y deben ser racionales, integradas en todos los campos de la actividad humana para evitar las condiciones que dan nacimiento a estas crisis, coherentes y continuas en el tiempo para consolidar firmemente los éxitos iniciales, consensuadas entre el gobierno y la sociedad en general y basadas en la doctrinas generadas por las experiencias de operaciones de rescates exitosas realizadas por las fuerzas de seguridad de todo el mundo.

Un tercer aporte nos señala que el gobierno debe generar la confianza suficiente para generar la cooperación entre las todas las autoridades y la ciudadanía, por lo que las políticas deben ser de doble vía, donde la participación de toda la sociedad es fundamental para consolidarlas generando de esta forma valor público. Los estudios para arribar a las políticas deben ser detallados y se debe evitar el populismo, con acciones efectivas e inteligentes. Se debe evitar el síndrome del terror y tratar de evitar soluciones que privilegien el

uso de la fuerza. Este planteamiento se basa en que las políticas públicas para enfrentar las crisis de rehenes no solo deben tener su sustento en la defensa de los derechos humanos, sino que deben ser concebidas para garantizarlos.

Un cuarto aporte tiene que ver con que el Estado debe crear, con base en la experiencia obtenida en la Operación Chavín de Huántar, un Comando Único de Operaciones Especiales que incluya también a las fuerzas especiales de la Policía Nacional y dotarlo de presupuesto necesario para incrementar su excelencia operativa.

Por último, se evidencia la necesidad de crear una doctrina peruana de calidad en el campo de las operaciones especiales para el rescate de rehenes. La experiencia adquirida por el Estado para solucionar una crisis de rehenes de tal magnitud es una contribución valiosa para la resolución de futuras crisis de rehenes a nivel mundial, puesto que se dio solución a un problema público grave de forma legítima. Además, se identificaron las dificultades políticas externas e internas de la intervención y se implementaron los mecanismos adecuados para concretar la participación de los actores involucrados en dicha crisis. Se generó una solución política militar para el problema público que generó el secuestro, se logró organizar los recursos con que contaba el Estado para afrontar dicha crisis y se generaron conocimientos positivos para mejorar las acciones futuras semejantes en el contexto peruano o de cualquier otro país.

Agradecimientos

El autor desea agradecer a la Escuela Militar de Chorrillos “Coronel Francisco Bolognesi” por su apoyo en la realización de este artículo.

Declaración de divulgación

El autor declara que no existe ningún potencial conflicto de interés relacionado con el artículo. Está basado en la tesis “Trascendencia de las acciones de la comunidad de inteligencia en las operaciones de rescate de rehenes: caso Chavín de Huántar” presentada por el autor para optar al título de magister en ciencia política y gobierno con mención en políticas públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Financiamiento

El autor no declara fuente de financiamiento para la realización de este artículo.

Sobre el autor

Adán José Doria Velarde es coronel del Ejército del Perú. Magíster en Ciencia Política y Gobierno con mención en Políticas Públicas. Licenciado en Ciencias Militares de la Escuela Militar de Chorrillos “Francisco Bolognesi”. Licenciado en Ingeniería Electrónica

del Instituto Científico Tecnológico del Ejército. Investigador Renacyt (Registro 2580). 1.^{er} puesto Concurso Nacional “Premio Ejército del Perú estímulo a la investigación, desarrollo e innovación en ciencia y tecnología” (2005).

<https://orcid.org/0000-0002-6111-3047> - Contacto: investigacion@emch.edu.pe

Referencias

- Alford, J. (2002). Defining the client in the public sector: A social-exchange perspective. *Public Administration Review*, 62(3), 337-346. <https://doi.org/10.1111/1540-6210.00183>
- Álvarez, A. (2011). La teoría de operaciones de fuerzas especiales y la muerte de Osama Bin Laden. *Artículos Académicos*, 3, 1-62.
- Álvarez, A., & Salas, A. (2013). El rescate de rehenes y el derecho internacional humanitario. *Estudios de Seguridad y Defensa*, 1, pp. 139-162.
- Benavides, R. (2012). *Un análisis de la influencia de las fricciones de los campos no militares sobre las fricciones del campo militar presentes en la operación de rescate de rehenes Chavín de Huántar* [Tesis de maestría]. Escuela de Comando y Estado Mayor del Ejército de los EE. UU.
- Bowen, S. (2003). *El espía imperfecto*. Peisa S. A. C.
- Buleje, P. (2015). *Diferencias entre las políticas públicas de seguridad y defensa para la pacificación de la zona del VRAEM desde 1992 hasta el 2013* [Tesis de magister]. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Charles, J. (1970). *An introduction to the study of public policy*. Duxbury Press.
- Comando Conjunto de las FF. AA. (2000). *Estrategia integral para la contrasubversión MFA 16.00*. Comando Conjunto de las FF. AA.
- Comisión de la Verdad y Reconciliación. (2003). *Informe final de la comisión de la verdad y reconciliación*. Comisión de la Verdad y Reconciliación. <http://www.derechos.org/nizkor/peru/libros/cv/iii/23.pdf>
- Comisión Investigadora de la Gestión Presidencial de Alberto Fujimori. (2002). *Informe final de la Gestión Presidencial de Alberto Fujimori*. <http://www4.congreso.gob.pe/historico/ciccor/excomi/infomulder.pdf>
- De Carlos, C. (1997). Crisis en Perú. *Política Exterior*, 11(56), 133-145. <http://www.jstor.org/stable/20644139>
- Degregori, C. (1993). Perú 1980-1993: Fuerzas Armadas, subversión y democracia *Documento de trabajo* N° 53. Instituto de Estudios Peruanos. <http://lanic.utexas.edu/project/laoap/iep/ddt053.pdf>
- Dietrich, L. (2002). *Percepciones erróneas y terrorismo. El caso de la crisis de los rehenes en Lima, Perú* [Tesina]. Repositorio de la Universidad de Belgrano. <http://repositorio.ub.edu.ar/handle/123456789/181>
- Durand, F. (1996). El fenómeno Fujimori y la crisis de los partidos. *Revista Mexicana de Sociología*, 58(1), 97-120. Recuperado de <https://doi.org/10.2307/3541026>
- Estévez, A., & Esper, S. (2009). Revisitando el modelo secuencial de las políticas públicas. *Revista del Instituto AFIP*, 5, 72-90.
- Giampetri, L. (2011). *Rehén por siempre*. Fondo Editorial del Congreso de la República.
- Gómez, C. (2007). *Elementos para la construcción de políticas públicas de seguridad ciudadana*. Oasportal. <http://bit.ly/2Sz7ywP>
- Instituto de Democracia y Derechos Humanos. (2008). *Caso Chavín de Huántar. Crónica judicial*. IDEHPUCP. http://idehpucp.pucp.edu.pe/images/documentos/justicia_ddhh/observacion_juicio_chavin_de_Huántar_antes_quiebre.pdf
- Majone, G. (1978). *Los usos de los análisis de políticas*. <https://es.scribd.com/document/385459677/Majone-Los-Usos-Del-Analisis>

- Mokate, K., & Saavedra J. (2006). *Gerencia social: un enfoque integral para la gestión de políticas y programas* [Documentos de Trabajo I-56]. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. <http://www.angelfire.com/folk/latinamerica/GerenciaSocial/MokateGerencia.pdf>
- Moore, M. (1998). *Gestión estratégica y creación del valor en el sector público*. Paidós.
- Palma, H. (2004). Diccionario básico para la prevención de conflictos en América Latina. *Revista Global Hoy*. <http://www.gloobal.net/iepala/gloobal/hoy/index.php?cajas=info3>
- Pease, H. (2003). *La autocracia fujimorista: del Estado intervencionista al Estado mafioso*. Fondo Editorial PUCP y FCE.
- Robles, J. (2006). *La conducción de la política pública de defensa: retos de un nuevo gobierno en democracia*. <https://www.resdal.org/producciones-miembros/art-robles-nov06.pdf>
- Rojas, A. (2008). *Autocracias paralelas y actuación de los medios: El Perú de Fujimori, la Colombia de Uribe*. Rebelión. <http://www.rebelion.org/docs/64518.pdf>
- Sabatier, P., & Jenkins-Smith, H. (1999). The Advocacy Coalition Framework: An assessment. En P. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process*. Westview.
- Sentencia contra Alberto Fujimori. (2001). Exp. N° A.V. 19-2001. Corte Suprema de Justicia de la República del Perú. <http://www.justiciaviva.org.pe/especiales/barrios-altos/42.pdf>
- Ugarte, J. (1995). Inteligencia y democracia. *Nueva Sociedad*, 138, 158-171. https://www.academia.edu/3606040/Inteligencia_y_democracia

Esta página queda intencionalmente en blanco

INDUSTRIA Y TECNOLOGÍA

Industry and Technology

Esta página queda intencionalmente en blanco

Innovaciones tecnológicas en las fuerzas militares de los países del mundo: una revisión preliminar

Technological innovations in the world's military forces: a preliminary review

Anny Astrid Espitia Cubillos y Óscar Yecid Buitrago Suescún

Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá D.C., Colombia

Jairo Andrés Agudelo Calderón

Escuela de Caballería - Ejército Nacional, Bogotá D.C., Colombia

RESUMEN. Las fuerzas militares están a la vanguardia de las innovaciones tecnológicas, lo que les permite ejercer mayor control, protección y seguridad en el territorio. Este artículo presenta una revisión preliminar de los avances tecnológicos en el mundo, mediante la exploración de las noticias en las páginas web oficiales de cada país. La información recolectada fue categorizada en 18 áreas para identificar tendencias. Las innovaciones brindan herramientas técnicas eficaces para el cumplimiento de las misiones. Las categorías de vehículos, armas (de corto y largo alcance) y defensa son las más avanzadas, seguidas por las de aeronaves, comunicación, entrenamiento y logística; en las áreas de robots, sensores y ciberseguridad se pronostica crecimiento. Países como Rusia, China y Estados Unidos cuentan con mayor número de innovaciones, capital humano y económico, los demás pueden catalogarse como seguidores.

PALABRAS CLAVE: cambio tecnológico; defensa; fuerzas armadas; innovación tecnológica; páginas web; tendencias

ABSTRACT. Military forces are at the forefront of technological innovations; this allows them to exercise greater control, protection, and security in the territory. This article presents a preliminary review of the worldwide technological advances by examining the news in each country's official web pages. The information collected was categorized into 18 areas to identify trends. These innovations provide effective technical tools for mission fulfillment. The most advanced categories are vehicles, weapons (short and long-range), and defense, followed by aircraft, communication, training, and logistics. Growth is forecasted in the areas of robots, sensors, and cybersecurity. Countries such as Russia, China, and the United States have more innovations, and human and economic capital, the others can be classified as followers.

KEYWORDS: armed forces; defense; technological innovation; technological shift; trends; web pages

Sección: INDUSTRIA Y TECNOLOGÍA • Artículo de investigación científica y tecnológica

Recibido: 8 de octubre de 2019 • Aceptado: 6 de diciembre de 2019

CONTACTO: Anny Astrid Espitia Cubillos ✉ anny.espitia@unimilitar.edu.co

Introducción

En los últimos años, instituciones académicas e industrias se han preocupado por mantenerse actualizados con temas de innovación en su respectiva área, con el fin de responder a la demanda y competitividad del mercado y, así, mantener su nivel productivo y aumentar sus capacidades para afrontar los retos que se les presenta. Richardson (2018), por ejemplo, afirma que el sector militar ha venido evolucionando en su armamento y tecnología con el fin de responder eficazmente a los conflictos y amenazas que afronta su país. En todos los entornos de combate se ha incursionado en avances tecnológicos que fortalecen el éxito de las misiones y la toma de decisiones oportunas del alto mando, para lo cual se debe contar con el respaldo de herramientas que aceleren el proceso.

El mayor precursor de las innovaciones es la necesidad de cambio en todas las direcciones; sin embargo, sus orígenes, según Jordán (2017), pueden ser definidos y abreviados de la siguiente manera: los cambios de estrategia impulsados por el nivel político del Estado, la emulación de ejércitos de otros países, las rivalidades interejércitos, las nuevas necesidades y capacidades del enemigo, la competición interna entre especialidades y unidades de los ejércitos, los factores de índole cultural que involucran la sociedad y las fuerzas armadas, el aprendizaje organizacional y los avances tecnológicos que interactúan con otros sistemas con nuevos desarrollos doctrinales. De acuerdo con Richardson (2018), la revolución tecnológica militar ha llevado a la creación de nuevos modelos de operación, integrando medios militares y funciones de aplicaciones sistemáticas en asuntos estratégicos; dado que la administración eficiente de la información que impulsa el éxito de las estrategias también favorece el de las misiones de seguridad y defensa de las naciones.

Dentro de los proyectos de innovación e implementación de nuevos avances, la tecnología es un factor material imprescindible, ya que actúa a menudo como catalizador que debe de ser acompañado y direccionado con procesos adecuados para el cumplimiento de los objetivos. Cebollero (2019) señala que en las fuerzas armadas es importante que los proyectos de innovación sean fundamentados desde los ámbitos sociales, tecnológicos y doctrinales, integrándolos de forma colaborativa con un equipo de líderes y organizaciones que se orienten a la satisfacción de las necesidades en defensa de una nación.

Metodología

En este artículo se presentan las diferentes tendencias que se desarrollan actualmente en las fuerzas armadas de todo el mundo; su identificación se realizó mediante una revisión minuciosa de las publicaciones disponibles en las páginas web oficiales de los distintos ejércitos en la sección de noticias, donde se cuenta con la información estatal confiable relacionada con los avances tecnológicos aplicados en la industria militar, entre otros. Se consultaron una a una las páginas web de todos los ejércitos del mundo, sin embargo, solo se encontraron reportes de al menos una innovación militar en 62 países diferentes.

Posteriormente, la información encontrada se clasificó por continente según las categorías de los tipos de desarrollos tecnológicos, con el objeto de identificar las tendencias actuales y la influencia de su ubicación. Es importante puntualizar que es posible que existan otros tipos de desarrollos que no son divulgados por los ejércitos en sus sitios web por motivos de seguridad nacional y de protección de las invenciones en proceso, entre otros, por tanto, no son considerados en este estudio.

Para ello se tiene en cuenta que el término innovación se emplea en diferentes entornos y su concepto cambia con el campo de aplicación; sin embargo, puede generalizarse como el avance o mejora de tecnología que cumpla con determinado objetivo (Uribe Gómez, 2019). En el sector militar, Jordán (2015) menciona que la innovación es un cambio integral que afecta todos los ámbitos militares (operaciones, entrenamiento y doctrina), y se caracteriza por la cultura en la que se hacen desarrollos consecuentes con los objetivos, las estrategias y los modos de operar de los ejércitos. La diferencia entre innovación militar o la netamente tecnológica es que la primera da lugar a una ventaja competitiva y la segunda da impulso a numerosas innovaciones militares (Jordán, 2015).

Revisión de innovaciones tecnológicas en las fuerzas militares del mundo

Alrededor del mundo, las guerras han llevado las fuerzas armadas a estar en constante cambio tanto en la detección de amenazas como en la forma de combatir las, cumpliendo su objetivo de defender la soberanía de su país empleando las innovaciones tecnológicas como una herramienta para el cumplimiento de su misión.

Dentro de las innovaciones que reportan los ejércitos del mundo se encuentra la categoría de *información*, en la que países como Colombia trabajan en soluciones de imágenes de multimisión por medio de cámaras de cuadro térmico que proporcionan a los sistemas de vigilancia multisensores infrarrojos con el fin de mejorar la búsqueda y rescate, reconocimiento e identificación de objetivos, vehículos aéreos no tripulados y protección de la fuerza, así como para apoyar misiones antinarcóticos y antinsurgentes (Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia, 2019). Otros países que también incursionan en esta área otorgando información importante para la toma de decisiones y el alcance de las misiones son Albania (Albania Armed Forces, 2019), Dinamarca (Danish Ministry of Defence, 2019) y Nueva Zelanda (New Zealand, 2019).

En el área ambiental Albania ha realizado limpiezas de sus antiguas plantas de baterías (antiguo Instituto de Estudios Tecnológicos de Construcción) con expertos militares de Estados Unidos, usando la última tecnología en el campo de materiales tóxicos y químicos para la limpieza de desechos químicos (Albania Armed Forces, 2019). Además, en Guatemala las fuerzas militares emplean tecnología para purificar agua de ríos y mares, utilizando un mecanismo de trampa de grasas y filtración por columnas con membra-

nas, beneficiando a la población aledaña que no cuenta con agua potable (Ejército de Guatemala, 2019).

Respecto a la categoría de *defensa*, la mayoría de los países involucran nueva tecnología que permite salvaguardar la seguridad de la nación. En esta área se destaca el trabajo de las Fuerzas Armadas de Bélgica quienes, con la integración de la última generación de módulos electrónicos provenientes de la gama e-novación, constituyen una de las unidades de control FN FCU Mk3 que ofrece una solución completa de mira y puntería para lanzadores de granadas —calculando su trayectoria y proporcionando un punto de puntería ajustado en todas las condiciones— (Defensie, 2019). También las Fuerzas de Defensa de Finlandia han desarrollado un exitoso sistema de defensa aérea de corto alcance, integrado con la última cámara termográfica compacta de alto rendimiento, Catherine XP; el modo optrónico de este sistema proporciona apoyo al operador para la toma de decisiones en una amenaza aérea, y su incorporación aumenta el rendimiento en combate; se beneficia, además, con la detección de fotos por infrarrojos, y su pequeño tamaño facilita la instalación en la mayoría de las vistas, incluidos los vehículos blindados ligeros (Puolustusvoimat, 2019).

Por su lado, Japón ha adoptado un enfoque por capas para la defensa de misiles balísticos, debido a los vuelos más largos realizados por Corea del Norte sobre esta nación, desplegando los Aegis de alta tecnología a bordo de los destructores en el mar para atacar misiles en el espacio, y los interceptores Patriot Advanced Capability terrestres (Ministry of Defence of Japan, 2019). Estados Unidos ha incursionado en el desarrollo de aviones no tripulados Parrot, creando un prototipo de la próxima generación estos dispositivos de vigilancia de unidades pequeñas. Por medio de la Unidad de Innovación de Defensa (DIU) se pretende adaptar pequeños drones comerciales para el campo de batalla (US Dept of Defense, 2019).

También otras naciones han innovado en esta área que día a día ha tomado más importancia en la defensa del espacio aéreo, a saber: Albania (Albania Armed Forces, 2019), Croacia (Ministry of Defence of the Republic of Croatia, 2019), Italia (Ministry of Defence of Italy, 2019), Lituania (Lithuanian Armed Forces, 2019), Noruega (Norwegian Armed Forces, 2019), Países Bajos (Defensie.nl, Latest, 2019), Polonia (Wojsko Polskie, 2019), República Checa (Ministry of Defence & Armed Forces, 2019), Rumania (Ministry of National Defence, 2019b), Rusia (Ministry of Defence of the Russian Federation, 2019), Suecia (Swedish Armed Forces, 2019), Suiza (Swiss Armed Forces, 2019), Ucrania (Ministry of Defence of Ukraine, 2019), Australia (Australian Government - Department of Defence, 2019), Nueva Zelanda (New Zealand, 2019), Afganistán (National Defense Minister of Afghanistan, 2019), República Popular de China (Ministry of National Defense of the People's Republic of China, 2019), Corea del Sur (United States Forces Korea, 2019), Emiratos Árabes Unidos (United Arab Emirates Ministry of Defence, 2019), Filipinas (Armed Forces of the Philippines, 2019), Georgia (Ministry of Defence Georgia, 2019), India (Indian Army, 2019), Malasia (Kementerian Pertahanan Malaysia,

2019), Vietnam (Ministry of National Defence - Socialist Republic of Vietnam, 2019), Argelia (Ministry of National Defence, 2019a), Gabón (Army Technology, 2019d), Mali (Army Technology, 2019j), Marruecos (Army Technology, 2019k), Sudáfrica (Defence Republic of South Africa, 2019), Argentina (Ministerio de Defensa de Argentina, 2019), Brasil (Ministério da Defesa, 2019) y Uruguay (Ministerio de Defensa Nacional, 2019).

Dentro de la protección del espacio aéreo de las naciones, las tendencias se encuentran en los vehículos aéreos no tripulados, aeronaves con nuevas armas y visores que permiten al operador alcanzar objetivos con mayor facilidad y eficacia. Por ejemplo, Alemania cuenta con el Airbus A310 que puede entregar hasta 45 toneladas de combustible, funcionando como estación de servicio provisional para otras aeronaves; además de transportar personas, materiales y combustible (Bundeswehr, 2019). También, se reportan trabajos conjuntos en innovación aérea entre los países con el fin de combatir el enemigo, así el Ministerio de Defensa de Camerún, junto con el gobierno ruso, emplea el helicóptero multipropósito Mi-8 / Mi-17 Hip, diseñado con dos motores *turboshaft* TV3-117BM, diez ametralladoras de gran calibre, gafas de visión nocturna, cuatro casetes externos con 20 misiles no guiados y doble turbina; para el transporte de carga, el ataque aire-superficie, apoyo de tropas, operaciones de búsqueda, evacuación médica y rescate en combate (Army Technology, 2019b).

Por otro lado, Estados Unidos emplea un sistema controlador de automatización programable para vehículos no tripulados, el cual proporciona requisitos ambientales (probados de -40 a 85 °C) y de resistencia física (50G de choque, 5G de vibración) y permite la instalación de entre 6 y 12 placas según el estilo del chasis (US Dept of Defense, 2019). Las aplicaciones de este tipo de avances tecnológicos pueden variar dependiendo de las necesidades y las tendencias de *software*, controladores, sensores y diseño del vehículo, entre otros.

Algunos de los países que también presentan innovaciones en esta área son Bulgaria (Ministry of Defence of the Republic of Bulgaria, 2019), España (Ministerio de Defensa del Gobierno de España, 2019), Irlanda (Óglaigh na hÉireann - Irish Defence Forces, 2019), Países Bajos (Defensie.nl, 2019), Polonia (Wojsko Polskie, 2019), Australia (Australian Government - Department of Defence, 2019), Arabia Saudita (United Arab Emirates Ministry of Defence, 2019), Corea del Sur (United States Forces Korea, 2019), Georgia (Ministry of Defence Georgia, 2019), India (Indian Army, 2019), Indonesia (Army Technology, 2019g), Jordania (Jordan Armed Forces - Arab Army, 2019), Argelia (Ministry of National Defence, 2019a), Ghana (Army Technology, 2019e), Kenia (Army Technology, 2019i), Marruecos (Army Technology, 2019k), Nigeria (Army Technology, 2019l), Sudán del Sur (Army Technology, 2019p), Argentina (Ministerio de Defensa, 2019), Brasil (Ministério da Defesa, 2019), Colombia (Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia, 2019), Ecuador (Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas del Ecuador, 2019), Honduras (Secretaría de Defensa Nacional, 2019), México (Gobierno de México, 2019) y Venezuela (Ministerio del Poder Popular para la Defensa, 2019).

En cuanto a la categoría de *energía*, dos países europeos presentan sus avances tecnológicos. Alemania desarrolla temas de seguridad energética y las necesidades en el área de las fuerzas armadas en acción: los soldados de las misiones tienen un peso de hasta ocho kilogramos de baterías diferentes para diversas aplicaciones tecnológicas en sus equipajes (Bundeswehr, 2019). Sin embargo, este ámbito no solo presenta retos en aumentar su capacidad militar en la sostenibilidad, agilidad y reducción del uso de las baterías, sino que también debe enfocarse en los requerimientos que se presentan en los campamentos de zonas de combate que no cuentan con fuentes de energía de fácil acceso. Las nuevas aplicaciones potenciales, como el uso de ingredientes activos, agentes de protección que consumen menor voltaje o el uso de sistemas muy pequeños son algunas de las innovaciones que se desarrollan en este ámbito. Cabe añadir, que Hungría también ha incursionado en este ámbito con diferentes modos de ahorro de energía (Website of the Hungarian Government, 2019).

Los robots son creados para múltiples aplicaciones que benefician la defensa de todos los pueblos y sectores económicos. Así, en los sectores del petróleo y gas susceptibles a ataques terroristas en los países del Medio Oriente, se han implementado los robots Mega en la defensa y protección de las grandes infraestructuras industriales de Arabia Saudita, demostrando su gran utilidad para proteger la industria del petróleo y el gas, las centrales eléctricas y el tratamiento de aguas residuales. El uso de la robótica ha aumentado en los últimos años. En un ejercicio en Alemania se utilizaron robots para quebrantar un ejercicio conjunto de las fuerzas estadounidenses y británicas, se involucraron equipos controlados a distancia para despejar el camino a los combatientes, con apoyo de tanques y vehículos de combate; los sistemas no tripulados deshabilitaron las minas terrestres y construyeron un puente terrestre que permite a la infantería navegar por una zanja de tanques (Army Technology, 2018). Entre otros países que incursionan en esta área se encuentran Alemania (Bundeswehr, 2019), Bélgica (Defensie, 2019), Angola (Maka Angola, 2019) y Camerún (Army Technology, 2019b).

Las *armas* son una de las categorías en innovación tecnológica en que más invierten los ministerios de defensa en los países. En Croacia, la empresa Kongsberg Group junto con el gobierno suministraron estaciones remotas de armas, las cuales cuentan con un sistema, probado en combate, integrado por una plataforma de disparo estabilizado, un sistema de control de incendios y mandos de control. Este sistema está diseñado para mejorar la protección de las tropas y las capacidades en el cumplimiento de sus misiones; además, permite la manipulación del disparo a distancia, proporcionando mayor seguridad en el campo de batalla (Ministry of Defence of the Republic of Croatia, 2019). Por otro lado, Israel tiene un sistema automático de cañones autopropulsados de Elbit Systems, desarrollados tras años de experiencia en el suministro de sistemas de artillería a las fuerzas armadas de varios países. Este avance tecnológico en armas tiene la capacidad de elegir automáticamente el proyectil, el propulsor y el fusible, permitiendo el acopla-

miento óptimo del objetivo y colocando el arma automáticamente según sea necesario para la misión. Esta tecnología reduce la cantidad de soldados necesarios para operar el sistema y disminuye los costos del ciclo de vida (Israel Defence Forces, 2019). Dentro de los diez más destacados de los países que realizaron más exportaciones en el 2018 se encuentran, en orden descendente, Estados Unidos, Rusia, Francia, Alemania, España, Corea del Sur, China, Reino Unido, Israel e Italia (Army Technology, 2019ñ).

La metodología de entrenamiento de los soldados para la batalla conlleva una serie de avances tecnológicos que permiten prepararlos para enfrentar los retos que se les presenten durante las misiones, así, simuladores o entrenamientos guiados por otros países expertos enriquecen la formación profesional de las fuerzas armadas. Lituania y el Ministerio Federal de Defensa de Alemania han colaborado con la modernización del Área de Entrenamiento General Silvestras Zukauskas en Pabradė; las contribuciones han logrado obtener un sistema móvil de elevación de objetivos para el entrenamiento de tanques y equipos blindados de fuego en vivo durante la maniobra (Lithuanian Armed Forces, 2019; Bundeswehr, 2019). También, el Comando de Doctrina y Entrenamiento del Ejército de Bangladesh ha recibido un *software* de entrenamiento de simulación constructiva totalmente personalizado (SWORD) y un centro de juegos de guerra computarizados para el entrenamiento de los efectivos que contiene puestos de mando desde nivel de batallón hasta de división. Bangladesh adoptó el potencial pedagógico completo de SWORD como una herramienta de simulación, lo que ha permitido que su ejército tenga un sólido compromiso para capacitar, educar y mantener personal especializado, además cuenta con un formato totalmente personalizado según los requerimientos de la fuerza militar (Lithuanian Armed Forces, 2019). Países como Alemania (Bundeswehr, 2019), Bélgica (Defensie, 2019), Bulgaria (Ministry of Defence of the Republic of Bulgaria, 2019), Países Bajos (Defensie.nl, Latest, 2019), Polonia (Wojsko Polskie, 2019), República Checa (Ministry of Defence & Armed Forces, 2019), Arabia Saudita (United Arab Emirates Ministry of Defence, 2019), Bangladesh (Bangladesh Army, 2019), Egipto (Egyptian Armed Forces, 2019), Indonesia (Army Technology, 2019g), Irak (Army Technology, 2019h), Vietnam (Ministry of National Defence, 2019c), Guinea (Army Technology, 2019f) y Sudáfrica (Defence Republic of South Africa, 2019) también trabajan en nuevas técnicas de juegos de guerra para desarrollar las capacidades de los soldados.

La *ciberseguridad* es otra de las áreas que ha tomado gran importancia en las políticas estatales los últimos años, debido a la relevancia de prevenir este tipo de ataques de manera efectiva, para lo cual se requieren habilidades y herramientas cibernéticas que aseguren la información. Aunque la mayoría de estos sistemas de protección cibernética tienen repercusiones inmateriales, es necesario que la manipulación de *software*, datos e información cuente con un método estratégico de contingencia ante cualquier agresión. Además, las guerras han pasado de un plano físico a uno virtual, con la creación de nuevos avances que defienden y atacan a la soberanía virtual de una nación. Por ejemplo,

Alemania aplicó medidas cibercoercitivas contra Estonia, donde observó una disminución del desempeño de los comandantes, tropas y armas, utilizando la extensión de la “niebla de guerra”, para generar indecisión y reducción de la reactividad del oponente. Esta estrategia funciona gracias a que las armas modernas requieren *software* y su interrupción puede afectar negativamente su capacidad para funcionar: interrumpir redes, armas y estructuras de comando de un atacante proporciona beneficios significativos para la defensa (Bundeswehr, 2019).

Otro ámbito en el que la ciberseguridad se muestra en las investigaciones de espionaje realizadas por Recorded Future y su socio de inteligencia Team Cymru es aquella en la que recopilan datos para determinar la conexión entre la actividad cibernética de Corea del Norte y los lanzamientos de pruebas de misiles. En ella se encontró que monitorear el tráfico de internet de este país es de poca utilidad, ya que no tiene relación con su comportamiento militar y específicamente con la actividad de estos lanzamientos de misiles (Army Technology, 2019m). Los países que incursionan en esta área tecnológica son Austria (Unser Heer, 2019), Bulgaria (Ministry of Defence of the Republic of Bulgaria, 2019), Estonia (Estonian Defence Forces, 2019), Países Bajos (Defensie.nl, 2019), Rusia (Ministry of Defence of the Russian Federation, 2019) y Camboya (Army Technology, 2019a).

Uno de los retos que afrontan los ejércitos es el desminado de terrenos de batalla para salvaguardar la seguridad física de los combatientes y personal civil. En Etiopía, el sistema de remoción de minas livianas Bozena 4, diseñado y fabricado por Way Industry (compañía con sede en Eslovaquia), funciona a control remoto y tienen resistencia a explosiones contra minas antitanque de 9 kg de TNT, logra despejar minas antipersona, antipartículas, de presión y alambradas en áreas con contaminación de alto riesgo y terreno dificultoso como bosques, montañas, a lo largo de plantaciones y obstáculos (Army Technology, 2019c). Por su lado, Austria ha incursionado como pionero en el tema gracias al trabajo del sargento mayor Markus G., quien ha experimentado con tres tipos de equipos: la barredora “Hydrema” y los vehículos MV-4 y MV-10 de DOK-ING, los cuales son unas de las máquinas de limpieza masiva más sofisticadas. Tienen excavadores que perforan el suelo mientras unos apisonadores pesados detonan minas y municiones (Unser Heer, 2019). También, MineWolf Systems, proveedor de servicios de desminado mecánico con sede en Suiza, cuenta con una máquina robusta de remoción de minas controlada a distancia y equipada con un buldócer blindado que pueden levantar árboles de aproximadamente 6 pulgadas, permitiendo el desminado en campos con crecimiento de vegetación; además, puede limpiar minas antitanques y antipersonal con un rendimiento de remoción de 15 000 m²/día a 25 000 m²/día (Swiss Armed Forces, 2019). Otros países que incursionan en este ámbito son Bielorrusia (Belarus Ministry of Defence, 2019), Croacia (Ministry of Defence of the Republic of Croatia, 2019), Luxemburgo (Lëtzebuurger Arméi, 2019) y Rusia (Ministry of Defence of the Russian Federation, 2019).

En cuanto a las instalaciones militares que se sitúan en zonas de combate y necesitan de toda la indumentaria para que se lleven a cabo las operaciones, las fuerzas armadas de Bélgica emplea un piso fácilmente ensamblado de Bike Track para los refugios que requieren transportabilidad, despliegue rápido, administración de cableado y mantenimiento mínimo, puede soportar altas cargas dependiendo de la superficie y la configuración de esta (Defensie, 2019). Igualmente, en Eslovaquia, la marca NIXUS brinda carpas neumáticas de alta y baja presión para los refugios que emplean contenedores expandibles, carpas de estructura sólida, equipos y accesorios de rescate, producidas y diseñadas por Estados Unidos de acuerdo con las necesidades de tamaño de transporte, tiempo de implementación y confiabilidad. Incluso, ofrecen hospitales de campo, médicos de emergencia o instalaciones temporales con fines industriales (Ministry of Defence of the Slovak Republic, 2019). Por otro lado, en Turquía, Will-Burt Company ha creado el primer Sistema de Bloqueo Remoto del mundo para mástiles neumáticos, solucionando la elevación a largo plazo de una carga útil. Estos han sido de importancia para el despliegue de antenas, platos de microondas y sensores de vigilancia durante años (Turkish Armed Forces, 2019).

La logística juega un papel importante para que las tropas estén preparadas ante cualquier situación. En un trabajo conjunto con las fuerzas militares del país, la empresa SYPAQ y el Centro de Innovación de Defensa Australiano formaron una compañía de innovación para la exploración de conceptos y la demostración de capacidades en este ámbito, reuniendo instituciones de investigación, académicas, industria y tecnología innovadoras (Australian Government - Department of Defence, 2019). Igualmente, en Egipto, el ejército obtendrá transportadores de equipo pesado M1070 y 635NL, remolques de Oshkosh Corporation junto con experiencia técnica capacitada en la fábrica para brindar apoyo en el campo y mejorar la movilidad militar. Los equipos están diseñados para el transporte rápido de tanques, vehículos blindados y cañones autopropulsados; además, tripulación de seis personas (Egyptian Armed Forces, 2019). Otros países que se enfocan en las innovaciones en el área de logística son Bélgica (Defensie, 2019), Luxemburgo (Lëtzebuerger Armée, 2019), Argelia (Ministry of National Defence, 2019a), Bolivia (Ejército de Bolivia, 2019), Canadá (The Department of National Defence and the Canadian Armed Forces, 2019), Chile (Ministerio de Defensa Nacional - Gobierno de Chile, 2019) y Honduras (Secretaría de Defensa Nacional, 2019).

En la *creación o mejora de materiales*, para las Fuerzas Militares de Bélgica se fabrican productos de acero de alta calidad para la producción de planchas con aplicaciones mineras y militares (material llamado Quardian). Este material puede emplearse en numerosas aplicaciones como puestos de tiro, naves y fragatas para proteger la seguridad del tirador. Además de aplicaciones de seguridad, se utiliza también en edificios protegidos como refugios y casetas de vigilancia, vehículos protegidos contra emboscadas y resistentes a las minas. Las pruebas de protección de Quardian se han llevado a cabo en una amplia gama de laboratorios independientes y acreditados (Defensie, 2019). Por otra parte, en

Polonia se desarrolla un sistema CRT de Soucy, el cual es una estructura 50 % más ligera en comparación con el acero, constituida con una banda de goma con revestimiento continuo, reforzada con diversos materiales compuestos y cable de acero, que reduce el peso, vibración y ruido de los vehículos y beneficia la comunicación con la tripulación y, con ello, la toma de decisiones (Wojsko Polskie, 2019). También, Reino Unido (The British Army, 2019) y Canadá (The Department of National Defence and the Canadian Armed Forces, 2019) han incursionado en este campo.

Finalmente, la *indumentaria* de los soldados es de importancia para soportar diferentes retos en el campo de batalla. En el vestuario, la compañía Prevent & Deloza realiza el diseño y fabricación de prendas de protección para uso militar, proporcionando la defensa efectiva contra peligros ambientales, resistencia al fuego y garantizando la movilidad (puede operar continuamente con altas temperaturas hasta por 20 horas). También ofrece prendas con textiles que protegen al personal médico que trabaja en zonas de combate contra las bacterias y otros contaminantes resistentes a los antibióticos, reduciendo sustancialmente el riesgo de infecciones en estos campamentos que brindan las primeras atenciones médicas a los soldados (Ministry of Defence Slovenian Armed Forces, 2019). A la par, en Rusia la empresa Rostec ha demostrado sus nuevos exoesqueletos pasivos probados en entorno de combate, fabricados con fibra de carbono liviana, autónomos y sin requerir fuente de energía o servomotores. Estos exoesqueletos, que fueron desarrollados con el Instituto Central de Investigación para la Construcción de Máquinas de Precisión, aumentan las capacidades físicas, protegen las articulaciones y la columna vertebral, y se ajustan a la altura del soldado. Además, lo apoyan cuando deba cargar más de 50 kg durante las largas caminatas por medio del sistema musculoesquelético externo (Ministry of Defence of the Russian Federation, 2019).

La tabla 1 presenta de manera resumida la información detallada anteriormente, allí se relacionan, para cada continente, los países que actualmente incursionan en alguna de las categorías de innovación tecnológica consideradas y que lo publican en sus sitios web.

Tabla 1. Resumen por continente de la información encontrada de algunas categorías de innovación tecnológica de las fuerzas armadas del mundo

Categoría	Continente	Naciones
Información	América	Colombia (Comando General - Fuerzas Militares de Colombia, 2019)
	Europa	Albania (Albania Armed Forces, 2019) y Dinamarca (Danish Ministry of Defence, 2019)
	Oceanía	Nueva Zelandia (New Zealand, 2019)

Continúa tabla...

Categoría	Continente	Naciones
Medioambiente	América	Guatemala (Ministerio de la Defensa Nacional. Ejército de Guatemala, 2019)
	Europa	Albania (Albania Armed Forces, 2019)
Defensa	América	Estados Unidos (US Dept of Defense, 2019), Argentina (Ministerio de Defensa, 2019), Brasil (Ministério da Defesa, 2019) y Uruguay (Ministerio de Defensa Nacional, 2019).
	Europa	Albania (Albania Armed Forces, 2019), Croacia (Ministry of Defence of the Republic of Croatia, 2019), Italia (Ministry of Defence of Italy, 2019), Lituania (Lithuanian Armed Forces, 2019), Noruega (Norwegian Armed Forces, 2019), Países Bajos (Defensie.nl, 2019), Polonia (Wojsko Polskie, 2019), República Checa (Ministry of Defence & Armed Forces, 2019), Rumania (Ministry of National Defence, 2019b), Rusia (Ministry of Defence of the Russian Federation, 2019), Suecia (Swedish Armed Forces, 2019), Suiza (Swiss Armed Forces, 2019) y Ucrania (Ministry of Defence of Ukraine, 2019)
	Oceanía	Australia (Australian Government - Department of Defence, 2019) y Nueva Zelanda (New Zealand, 2019)
	Asia	Japón (Ministry of Defence of Japan, 2019), Afganistán (National Defense Minister Of Afghanistan, 2019), República Popular de China (Ministry of National Defense of the People's Republic of China, 2019), Corea del Sur (United States Forces Korea, 2019), Emiratos Árabes Unidos (United Arab Emirates Ministry of Defense, 2019), Filipinas (Armed Forces of the Philippines, 2019), Georgia (Ministry of Defense Georgia, 2019), India (Indian Army, 2019), Malasia (Kementerian Pertahanan Malaysia, 2019) y Vietnam (Ministry of National Defence - Socialist Republic of Vietnam, 2019)
Energía	África	Argelia (Ministry of National Defence, 2019a), Gabón (Army Technology, 2019d), Mali (Army Technology, 2019), Marruecos (Army Technology, 2019k), Sudáfrica (Defence Republic of South Africa, 2019)
	Europa	Alemania (Bundeswehr, 2019) y Hungría (Website of the Hungarian Government, 2019)

Continúa tabla...

Categoría	Continente	Naciones
Robots	Europa	Alemania (Bundeswehr, 2019) y Bélgica (Defensie, 2019)
	África	Angola (Maka Angola, 2019) y Camerún (Army Technology, 2019b)
Armas	América	Estados Unidos (Army Technology, 2019)
	Europa	Croacia (Ministry of Defence of the Republic of Croatia, 2019), Rusia, Francia, Alemania, España, Reino Unido e Italia (Army Technology, 2019ñ)
	Asia	Israel (Israel Defence Forces, 2019), Corea del Sur y China (Army Technology, 2019ñ)
Entrenamiento	Europa	Lituania (Lithuanian Armed Forces, 2019), Alemania (Bundeswehr, 2019), Bélgica (Defensie, 2019), Bulgaria (Ministry of Defence of the Republic of Bulgaria, 2019), Países Bajos (Defensie.nl, 2019), Polonia (Wojsko Polskie, 2019) y República Checa (Ministry of Defence & Armed Forces, 2019)
	Asia	Arabia Saudita (United Arab Emirates Ministry of Defence, 2019), Bangladesh (Bangladesh Army, 2019), Egipto (Egyptian Armed Forces, 2019), Indonesia (Army Technology, 2019g), Irak (Army Technology, 2019h) y Vietnam (Ministry of National Defence, 2019)
	África	Guinea (Army Technology, 2019f) y Sudáfrica (Defence Republic of South Africa, 2019)
Ciberseguridad	Europa	Alemania (Bundeswehr, 2019), Austria (Unser Heer, 2019), Bulgaria (Ministry of defence of the Republic of Bulgaria, 2019), Estonia (Estonian Defence Forces, 2019), Países Bajos (Defensie.nl, 2019), Rusia (Ministry of Defence of the Russian Federation, 2019)
	Asia	China (Ministry of National Defense of the People's Republic of China, 2019), Corea del Norte (Army Technology, 2019m) y Camboya (Army Technology, 2019a).
Desminado	Europa	Austria (Unser Heer, 2019), Suiza (Swiss Armed Forces, 2019), Bielorrusia (Belarus Ministry of Defence, 2019), Croacia (Ministry of Defence of the Republic of Croatia, 2019), Luxemburgo (Lëtzebuurger Arméi, 2019) y Rusia (Ministry of Defence of the Russian Federation, 2019)
	Asia	Etiopía (Army Technology, 2019c)

Continúa tabla...

Categoría	Continente	Naciones
Instalaciones	Europa	Bélgica (Defensie, 2019) y Eslovaquia (Ministry of Defence of the Slovak Republic, 2019)
	Asia	Turquía (Turkish Armed Forces, 2019).
Logística	América	Bolivia (Ejército de Bolivia, 2019), Canadá (The Department of National Defence and the Canadian Armed Forces, 2019), Chile (Ministerio de Defensa Nacional - Gobierno de Chile, 2019) y Honduras (Secretaría de Defensa Nacional, 2019).
	Europa	Bélgica (Defensie, 2019) y Luxemburgo (Lëtzebuurger Arméi, 2019)
	Oceanía	Australia (Australian Government - Department of Defence, 2019)
	Asia	Egipto (Egyptian Armed Forces, 2019)
	África	Argelia (Ministry of National Defence, 2019a)
Materiales	América	Canadá (The Department of National Defence and the Canadian Armed Forces, 2019)
	Europa	Bélgica (Defensie, 2019), Polonia (Wojsko Polskie, 2019) y Reino Unido (The British Army, 2019)
Vestuario	Europa	Eslovenia (Ministry of Defence Slovenian Armed Forces, 2019) y Rusia (Ministry of Defence of the Russian Federation, 2019)

Fuente: Elaboración propia

Caracterización de los documentos

En la figura 1, se agruparon los resultados de la búsqueda de la información por continentes. Allí se muestra el porcentaje de innovaciones presentadas por las fuerzas armadas de sus países. Se evidencia que Europa es el continente que presenta la mayor participación con innovaciones militares en el mundo, seguido de Asia.

En la figura 2 se presentan las innovaciones discriminadas por países, mostrando que naciones como Bélgica y Rusia presentan mayor cantidad de avances tecnológicos (7), seguidos por naciones como Alemania, Países Bajos, República Popular de China y Argelia, con 6 avances representativos en el sector militar.

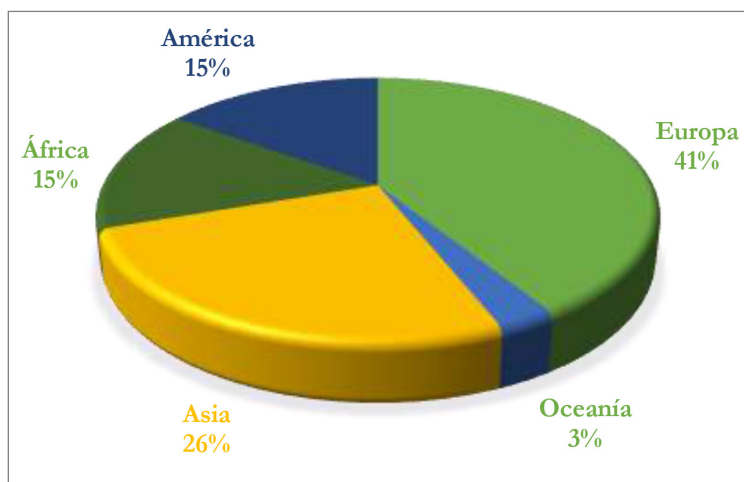


Figura 1. Innovaciones tecnológicas encontradas por continentes.

Fuente: Elaboración propia

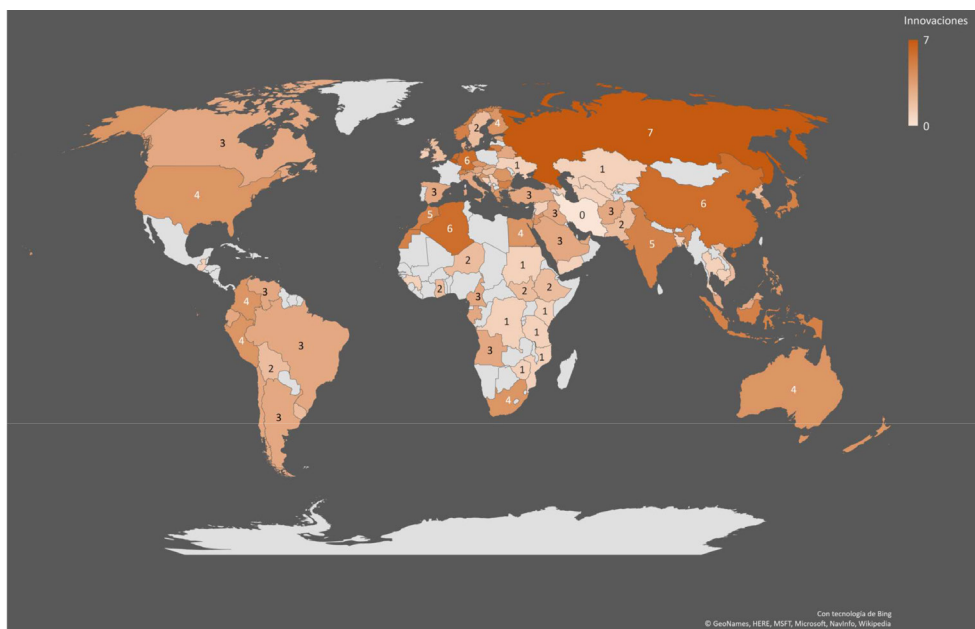


Figura 2. Innovaciones tecnológicas por país.

Fuente: Elaboración propia

Dentro de las innovaciones tecnológicas identificadas, se encontró que la mayoría son de tipo de producto; solamente se registraron como de tipo proceso las metodologías de entrenamiento que se emplean actualmente en diferentes fuerzas militares que enriquecen las capacidades intelectuales de los soldados para afrontar los diferentes retos

que se presentan durante los combates. Los avances tecnológicos de tipo producto fueron agrupados, para el presente estudio, en 18 categorías definidas en la tabla 2.

Tabla 2. Definición de categorías de las innovaciones tecnológicas presentadas por los países en sus páginas web

Categoría	Definición
Información	Todo aquel objeto que permita obtener información de manera eficaz (<i>software</i> de batalla, elementos de vigilancia, cámaras y sensores)
Medioambiente	Instrumentos o entrenamientos que permitan la conservación o descontaminación del medioambiente
Defensa	Todo elemento que provea defensa al conjunto militar de una nación (elementos de control de incendios, antibombas, defensa del área marítima y aérea, antidrones, protección contra vehículos no tripulados, radares antimisiles, antiexplosivos)
Aeronaves	Vehículos de navegación aérea
Energía	Elementos para generar y conservar energía en zonas de guerra o cuando la misión lo requiera
Robots	Entidad virtual o mecánica artificial
Armas	Dispositivos propulsores de proyectiles
Entrenamiento	Simuladores usados para el aprendizaje de los soldados
Ciberseguridad	Protección de la infraestructura computacional y de los servidores del gobierno y el ejército
Desminado	Vehículos que eliminan o detectan minas terrestres
Vehículos	Vehículos de combate
Instalaciones	Elementos que permiten la mejoría de las instalaciones en zona de guerra
Logística	Equipo móvil que permite el desplazamiento de las cargas pesadas a zonas de combate. Procedimientos o elementos que permiten la atención de emergencias
Materiales	Elementos que son modificados para determinado fin, mejorando ciertas características ya existentes
Artillería	Conjunto de armas de guerra de gran peso y tamaño que disparan proyectiles a larga distancia

Continúa tabla...

Categoría	Definición
Comunicaciones	Elementos que facilitan la comunicación entre los individuos y que generalmente son diseñados para que no puedan ser intervenidos por el enemigo
Vestuario	Elementos de protección personal del soldado que son modificados para su beneficio
Submarinos	Navío capaz de sumergirse bajo la superficie del océano

Fuente: Espitia, Buitrago y Agudelo (2019)

En la figura 3 se presentan las tendencias actuales en las categorías de acuerdo con lo estipulado en la tabla 1, denotando que las fuerzas militares tienden a desarrollar más proyectos relacionados con perfeccionamiento de vehículos, armas (tanto de corto como de largo alcance), defensa y aeronaves. Con respecto a este último, se ha incursionado en vehículos aéreos no tripulados que han presentado avances rápidos y tienen una diversa aplicabilidad en las estrategias para el cumplimiento de las misiones. En el segundo nivel se encuentran las categorías de aeronaves, comunicación, entrenamiento y logística, con entre 12 y 29 desarrollos reportados. Con avances inferiores a la decena, se encuentran las categorías ciberseguridad, desminado, robots, información, instalaciones, materiales y submarinos/barcos. Finalmente, las categorías con menos progresos documentados son ambiente, energía y vestuario.

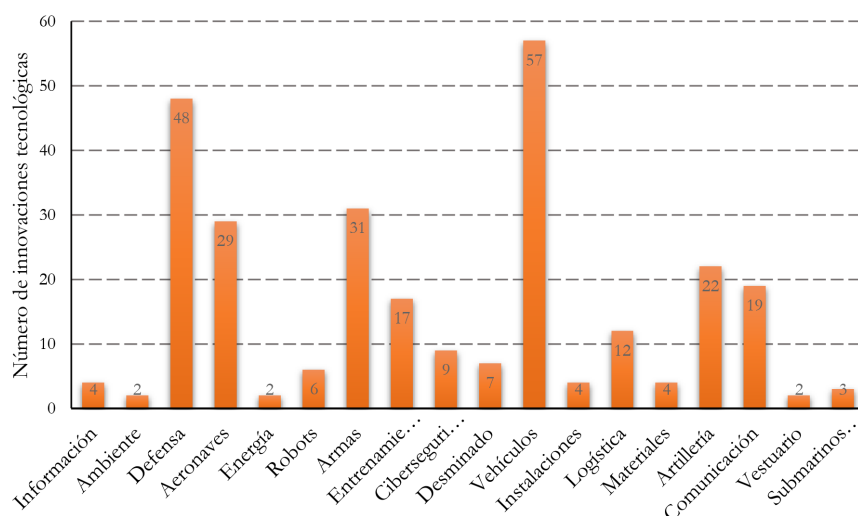


Figura 3. Frecuencia de las categorías en las innovaciones tecnológicas presentadas por cada nación en su página web.

Fuente: Elaboración propia

Discusión

Cada una de las contribuciones tecnológicas que las fuerzas armadas realizan para apoyar a su propia defensa y en alianzas con otros países reconoce la importancia de aumentar el desarrollo científico que permita cumplir con éxito y eficiencia las misiones. Esto no depende solo de las capacidades de los combatientes y su coordinación, sino también de una estrategia táctica eficaz y una tecnología apropiada. Existe una relación entre la tecnología militar, los factores psicológicos que involucra y los modos de su empleo, que puede ser positiva o negativa según las condiciones del combate. Los requerimientos tecnológicos de cada nación son diferentes dependiendo de la capacidad del enemigo, las características geográficas de su territorio y la posibilidad de inversión (limitada por factores económicos y los intereses políticos de las cúpulas); sin embargo, su objetivo es común: defender la soberanía de la nación, diseñando estrategias e impulsando el desarrollo de tecnologías de un sector u otro en concordancia con sus capacidades (Guilmartin, 2019).

Los recursos que un país destina para la protección de su territorio influyen directamente en el avance de la tecnología, por tanto, las decisiones sobre dichos capitales deben basarse en un análisis concreto que involucra distintas categorías de inversión. Puede considerarse que las áreas donde los avances son más frecuentes requieren de una mayor inversión y pensamiento creativo sobre las metodologías y planes operativos que mitiguen al enemigo.

O'Hanlon (2018), experto en investigación y estrategias de defensa de Estados Unidos, en su trabajo sobre los desarrollos tecnológicos militares desde el 2000 hasta el 2020, explora 29 categorías de tecnología que probablemente tendrán un cambio revolucionario consecuente con la potencialización de la revolución militar, en combinación con otros conjuntos de técnicas, nuevos conceptos operativos y estratégicos. Este autor afirma que probablemente los robots y los vehículos aéreos no tripulados tendrán un cambio e impacto destacado, afirmación consecuente con lo encontrado en la presente investigación, ya que los vehículos ocupan el primer lugar en número de innovaciones reportadas por las páginas web de los gobiernos. En adición, el citado autor asevera que el progreso de las computadoras y *software* ha creado simultáneamente debilidades enmarcadas en la ciberseguridad y la protección informativa que, aunque no genera repercusiones físicas, puede proveer al enemigo de información o incluso tergiversarla para tomar ventaja en las batallas, afectando no solo sus propias vulnerabilidades sino generando repercusiones colectivas en sistemas más grandes.

Esto también coincide con lo reflejado en este estudio, pues la ciberseguridad toma un lugar importante dentro de los reportes de las naciones, en su mayoría europeas y asiáticas, que incursionaron en la protección virtual. Finalmente, O'Hanlon (2018) señala los sensores químicos y biológicos, las comunicaciones y las armas como categorías que generan grandes cambios en la industria militar; asimismo señala los sensores, vehículos (aéreos, terrestres y acuáticos) y cohetes como categorías de transformación moderada (lo que concuerda con la línea de adelantos tecnológicos presentados en esta investigación).

En las últimas dos décadas se ha acelerado la creación de nuevas tecnologías por las guerras del Medio Oriente, sumado a que ahora naciones como China y Rusia cuentan con recursos que les permiten competir con las naciones occidentales. Esto probablemente conduce a la mezcla de tecnologías, sistemas de energía y tipos de materiales avanzados, y contribuye a desempeñar papeles complementarios importantes en la generación de una revolución militar rápida y continua.

Según lo reportado por los ejércitos del mundo en sus páginas web se identifica que se presentan tendencias en el desarrollo tecnológico según la región, por ejemplo, los continentes asiático y africano no reportan innovaciones de la categoría de información y medioambiente. Esto ocurre probablemente porque no cuentan con las capacidades económicas o sobrepasan los intereses en otras categorías que tienen un cambio revolucionario más alto. Esto se entiende como “tipo y ritmo de progreso que hace que las armas viejas, tácticas y enfoques operativos obsoletos hagan posibles otros nuevos” (O’Hanlon, 2018).

Muchas de las investigaciones muestran que las habilidades de un soldado de infantería han cambiado debido a que ahora tiene una mejor protección. Por ejemplo, si usa una armadura corporal de Kevlar y cuenta con armas electrónicas capaces de lanzar un millón de disparos por minuto, podría detener una granada propulsada por cohete como una sólida pared de plomo; sin embargo, estos prototipos están solamente en laboratorios y no son desplegados en la actualidad. Las razones no son conocidas, pero el poder destructivo que se desarrolla en naciones como Estados Unidos muestra la potencia militar con la que se cuenta. Aunque otras naciones tienen inversiones económicas altas, el factor creativo y de innovación es un factor diferenciador en los avances tecnológicos de un país. Además, su intervención en otros combates lejanos a su país permite poner a prueba prototipos para el beneficio de su ejército.

Por otro lado, aunque ocurra a pasos acelerados, en la tecnología es fundamental tener en cuenta la dimensión humana, el factor organizacional, la influencia del ambiente de combate, la política doméstica y burocrática. Así, los avances tecnológicos proporcionen materias primas para el cambio en la tecnología militar, este debe ser igualmente incentivado por un espíritu institucional y una adaptación organizativa.

Aunque las categorías resultantes de este estudio pueden abarcar una gran cantidad de productos tecnológicos que crean las fuerzas militares del mundo, estas no son estáticas, pues cada tanto surgen nuevos desarrollos innovadores en pro de la seguridad de cada nación; además, el desarrollo y producción de innovaciones se verán influenciados por los intereses de los Estados y su situación política.

Se sugiere a los ejércitos trabajar en el área ambiental, energía y vestuario en donde tan solo dos de las fuerzas militares a nivel mundial reportan avances. En la categoría ambiental solo Albania y Guatemala presentan información oficial según la cual las fuerzas armadas se involucran con este aspecto mediante innovaciones tecnológicas que benefician a la población; sin embargo, se ha encontrado información reportada por

Armenteras et al. (2016) referente a Brasil, donde emplean el sistema Amazonia SAR en sus siglas “Synthetic Aperture Radar”, que permite el monitoreo de las actividades ilegales en la Amazonía relacionadas con la deforestación. Dicho sistema proporciona un mapa de imágenes satelitales con las que se calcula el índice de deforestación desde 2004. Además, esta nación cuenta con el programa Amazonía Conectada, el cual brinda el servicio de internet en toda la región selvática. La información en este ámbito es escasa. Aunque los ejércitos prestan su servicio para la protección del medioambiente, no registran numerosas innovaciones tecnológicas que se enfoquen en esta área. Igualmente, en la categoría de energía, solamente Alemania indica que emplea prototipos en esta clase de innovación, sin embargo, fuentes no oficiales de un diario nacional español registran que el ejército de Alemania no se encuentra a la vanguardia en armas de energía dirigida mediante láser de alta potencia para combatir drones con precisión, minimizando daños colaterales y reduciendo la huella logística —como sí lo presenta la fragata de las fuerzas de Estados Unidos como herramienta de su defensa aérea—. Finalmente, la categoría de vestuario representa un caso con pocas innovaciones, reportadas solamente por las fuerzas militares de Eslovenia y Rusia.

Conclusión

Las innovaciones tecnológicas creadas alrededor del mundo han permitido mejorar productos y procedimientos en todas las áreas de pertrechos militares; sin embargo, aún se presentan grandes retos debido a las amenazas criminales y terroristas dinámicas que se muestran en las naciones. Las fuerzas militares tienen la misión de salvaguardar la seguridad y soberanía del territorio, los avances tecnológicos son una herramienta eficaz que brinda ventajas operativas, ofrece entornos virtuales y medios tecnológicos estratégicos para el cumplimiento de sus objetivos.

Las categorías que se usaron en este estudio permitieron definir los intereses y las tendencias que se desarrollan en los ejércitos del mundo. Las categorías de vehículos, armas (tanto de corto como de largo alcance) y defensa son las más avanzadas, seguidas por las de aeronaves, comunicación, entrenamiento y logística. En las categorías de robots, sensores y ciberseguridad se pronostican crecimientos importantes para los próximos años. Se observa que existen categorías que requieren más atención como el área ambiental, de energía y vestuario.

Además, se concluye que países como Rusia, China y Estados Unidos cuentan con un mayor número de innovaciones dado su capital humano y económico, mientras que los demás países pueden ser catalogados como seguidores. Las capacidades (especialmente económicas y humanas) de las naciones son determinantes para el progreso de sus desarrollos tecnológicos. Las necesidades y requerimientos de cada país se encuentran influenciadas por las capacidades del enemigo, la competencia inter- e intraejércitos y las condiciones políticas; sin embargo, como la situación de cada Estado es diferente, las tendencias e intereses son dinámicos y evolucionan con el tiempo y la realidad que vive cada país.

Declaración de divulgación

Los autores declaran que no existe ningún potencial conflicto de interés relacionado con el artículo. Este último se deriva del proyecto de investigación INV-ING-2987, “Identificación de las innovaciones tecnológicas requeridas por las Fuerzas Armadas colombianas en el contexto del posacuerdo como parte del cumplimiento de su responsabilidad social desde la teoría de los *stakeholders* y el bien común”.

Financiamiento

Artículo financiado por la Vicerrectoría de Investigaciones de la Universidad Militar Nueva Granada, vigencia 2019-2020.

Sobre los autores

Anny Astrid Espitia Cubillos es ingeniera industrial de la Universidad Militar Nueva Granada y magíster en Ingeniería Industrial de la Universidad de los Andes. Desde 2004 es profesora universitaria. Se vinculó como docente de tiempo completo de Ingeniería Industrial a la Universidad Militar Nueva Granada en el año 2007, y allí es profesora asociada desde 2016.

<https://orcid.org/0000-0002-4791-0250> - Contacto: anny.espitia@unimilitar.edu.co

Jairo Andrés Agudelo Calderón es profesional en Ciencias Militares de la Escuela Militar de Cadetes. Especialista en Conducción y Administración de Unidades Militares y Administración de Recursos Militares para la defensa nacional del Centro de Educación Militar. Especialista en Alta Gerencia de la Universidad Militar Nueva Granada. Actualmente es mayor del arma de caballería.

<https://orcid.org/0000-0002-6331-7190> - Contacto: jairo.agudelo@buzonejercito.mil.co

Óscar Yecid Buitrago Suescún es ingeniero químico de la Universidad Nacional de Colombia. Magíster en Ingeniería Industrial de la Universidad de los Andes. Doctorando en Ingeniería de la Universidad de Carabobo. Docente de tiempo completo de Ingeniería Industrial de la Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá, Colombia.

<https://orcid.org/0000-0002-5064-3624> - Contacto: oscar.buitrago@unimilitar.edu.co

Referencias

- Albania Armed Forces. (2019). *Newsroom*. Republic of Albania. <https://aaf.mil.al/english/index.php/te-fundit>
- Armenteras, D., González, T. M., Retana, J., & Espelta, J. M. (Eds.). (2016). *Degradación de bosques en Latinoamérica: síntesis conceptual, metodologías de evaluación y casos de estudio nacionales*. Ibero-Redd; Ministério da Defesa.
- Armed Forces of the Philippines. (2019). *News*. <https://www.afp.mil.ph/index.php/news>
- Army Technology. (2018, December 19). *Robotic warfare: Training exercise breaches the future of conflict*. <https://www.army-technology.com/features/military-robotics-warfare/>

- Army Technology. (2019a). *Cambodia*. <https://www.army-technology.com/?s=Cambodia>
- Army technology. (2019b). *Cameroon*. <https://www.army-technology.com/?s=Cameroon>
- Army Technology. (2019c). *Ethiopia*. <https://www.army-technology.com/?s=Ethiopia>
- Army Technology. (2019d). *Gabon*. <https://www.army-technology.com/?s=Gabon>
- Army Technology. (2019e). *Ghana*. <https://www.army-technology.com/?s=ghana>
- Army Technology. (2019f). *Guinea*. <https://www.army-technology.com/?s=Guinea>
- Army Technology. (2019g). *Indonesian*. <https://www.army-technology.com/?s=Indonesian>
- Army Technology. (2019h). *Iraq*. <https://www.army-technology.com/?s=iraq>
- Army Technology. (2019i). *Kenya*. <https://www.army-technology.com/?s=Kenya>
- Army Technology. (2019j). *Mali*. <https://www.army-technology.com/?s=Mali>
- Army Technology. (2019k). *Morocco*. <https://www.army-technology.com/?s=Morocco>
- Army Technology. (2019l). *Niger*. <https://www.army-technology.com/?s=Niger>
- Army Technology. (2019m). *North Korea*. <https://www.army-technology.com/?s=North+Korea>
- Army Technology. (2019n). *Thailand*. <https://www.army-technology.com/?s=thailand>
- Army Technology. (2019ñ). *The top ten arms exporting countries in 2018*. <https://www.army-technology.com/features/arms-exports-by-country/>
- Army Technology. (2019o). *Turkmenistan*. <https://www.army-technology.com/?s=turkmenistan+>
- Army Technology. (2019p). *South Sudan*. <https://www.army-technology.com/?s=South+Sudan>
- Australian Government - Department of Defence. (2019). *Army Newspaper*. <http://www.defence.gov.au/news/armynews/>
- Bangladesh Army. (2019). *Media. Publications*. <https://www.army.mil.bd/>
- Belarus Ministry of Defence. (2019). *News*. <https://www.mil.by/en/>
- Bundesheer. (2019). *Latest news*. <https://www.bundesheer.at/english/dynmod/aktuell.php>
- Bundeswehr. (2019). *Startseite*. <https://www.bundeswehr.de/portal/a/bwde/start>
- Cebollero, C. (2019). Escribir para pensar: la doctrina militar como motor de la innovación. *Boletín IEEE*, 13, 614-636.
- Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas del Ecuador. (2019). *Noticias*. <https://www.cccfaa.mil.ec/>
- Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia. (2019). *Noticias*. <http://www.cgfm.mil.co/es/noticias/3col>
- Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia. (2019). *Noticias*. <http://www.cgfm.mil.co/es>
- Danish Ministry of Defence. (2019). *News*. <https://www.fmn.dk/eng/news/Pages/News.aspx>
- Defence Republic of South Africa. (2019). *News*. http://www.dod.mil.za/news/defence_news.htm
- Defensie. (2019). *Jobs*. <https://www.mil.be/>
- Defensie.nl. (2019). *Latest*. <https://english.defensie.nl/>
- Defensie.nl. (2019). *Latest. News*. <https://english.defensie.nl/latest>
- Egyptian Armed Forces. (2019). *News*. <http://www.mod.gov.eg/ModWebSite/Default.aspx>
- Ejército de Bolivia. (2019). *Noticias*. <http://www.ejercito.mil.bo/noticias.html>
- Ejército de Guatemala. (2019). *Última Hora*. <https://www.mindef.mil.gt/>
- Espitia, A., Buitrago, O., & Agudelo A. (2019). Innovaciones tecnológicas en las fuerzas armadas de Europa y Asia: Una revisión de los reportes oficiales. *Memorias del XII Simposio Internacional de Ingeniería Industrial: Actualidad y Nuevas tendencias*. Manizales, Colombia.

- Estonian Defence Forces. (2019). *News*. <http://www.mil.ee/en/news>
- Gobierno de México. (2019). *Prensa*. <https://www.gob.mx/sedena>
- Government of the Republic of Kazakhstan. (2019). *News*. <http://www.government.kz/en/>
- Guilmartin, J. F. (2019). Military Technology. *Encyclopaedia Britannica*. <https://www.britannica.com/technology/military-technology>
- Hydrema. (2019). *Construir inteligente*. <https://www.hydrema.com/>
- Indian Army. (2019). *Media Release*. <https://www.indianarmy.nic.in/Site/PressRelease/PressRelease.aspx?MnId=1m+IDMVZCMB6cuMii2cJug=&ParentID=1m+IDMVZCMB6cuMii2cJug=&flag=vPDIKmd-wA/IgGr7JGm2nlw==>
- Israel Defence Forces. (2019). *News*. <https://www.idf.il/en/news/>
- Jordan Armed Forces - Arab Army. (2019). *الأخبار*. <https://www.jaf.mil.jo/News.aspx>
- Jordán, J. (2015). Cultura organizativa e innovación militar: el caso de las Fuerzas de Defensa de Israel. *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, 1(1), 17-40. <http://dx.doi.org/10.18847/1.1.2>
- Jordán, J. (2017). Un modelo explicativo de los procesos de cambio en las organizaciones militares: la respuesta de Estados Unidos después del 11S como caso de estudio. *Revista de Ciencia Política*, 37(1), 203-226. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2017000100009>
- Kementerian Pertahanan Malaysia. (2019). *Laster News*. <http://www.mod.gov.my/en/mengenai-kami-10/latest-news.html>
- Lëtzebuurger Arméi. (2019). *Accueil*. <https://www.armee.lu/>
- Lithuanian Armed Forces. (2019). *News*. <https://kariuomene.kam.lt/en/home.html>
- Maka Angola. (2019). *Home*. <https://www.makaangola.org/en/>
- Ministerio de Defensa de Argentina. (2019). *Noticias Destacadas*. <https://www.argentina.gob.ar/defensa>
- Ministerio de Defensa del Gobierno de España. (2019). *Ejército del aire*. <http://www.ejercitodelaire.mde.es/EA/ejercitodelaire/es/noticias/>
- Ministerio de Defensa Nacional - Gobierno de Chile. (2019). *Noticias*. <https://www.defensa.cl/>
- Ministerio de Defensa Nacional. (2019). República Oriental del Uruguay. *Noticias*: <https://www.mdn.gub.uy/>
- Ministerio del Poder Popular para la Defensa. (2019). *Noticias recientes*. <http://www.aviacion.mil.ve/>
- Ministry of Defence & Armed Forces. (2019). *Newsroom*. <http://www.army.cz/scripts/detail.php?pgid=194>
- Ministry of Defence Georgia. (2019). *News*. <https://mod.gov.ge/en/news>
- Ministry of Defence of Italy. (2019). *Last News*. <https://www.difesa.it/EN/news/Pagine/elenco.aspx>
- Ministry of Defence of Japan. (2019). *News*. <https://www.mod.go.jp/e/>
- Ministry of Defence of the Republic of Azerbaijan. (2019). *Press Releases*. <https://mod.gov.az/en>
- Ministry of Defence of the Republic of Bulgaria. (2019). *News*. <https://www.mod.bg/en/index.php>
- Ministry of Defence of the Republic of Croatia. (2019). *News*. <https://www.morh.hr/en/news.html>
- Ministry of Defence of the Russian Federation. (2019). *News*. http://eng.mil.ru/en/news_page/country.htm
- Ministry of Defence of the Slovak Republic. (2019). *Media News*. <https://www.mod.gov.sk/news/>
- Ministry of Defence of Ukraine. (2019). *News*. <http://www.mil.gov.ua/en/>
- Ministry of Defence Slovenian Armed Forces. (2019). *Publications*. <http://www.slovenskavojska.si/en/publications/>
- Ministry of National Defence - Socialist Republic of Vietnam. (2019). *News*. http://www.mod.gov.vn/wps/portal/!ut/p/b1/04_Sj9CPykyssy0xPLMnMz0vMAfGjzOLdHP2CLJwMHQ0MwjxNDTy9zMwtTMx8jb09zYAKIoEKDHAARwNC-sP1o8BKnN0dPUzMFqWMLHzcG UocPUKDLAONjQ0cjaEK8Fjh55Gfm6pfkBthkGXiqAgAo35vLA!!/dl4/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/

- Ministry of National Defence. (2019a). *On the front page*. https://www.mdn.dz/site_principal/accueil_an.php
- Ministry of National Defence. (2019b). *Recent Post*. <https://english.mapn.ro/newsletter/index.php>
- Ministry of National Defence. (2019c). *Socialist Republic of Vietnam. News*. <http://www.mod.gov.vn/wps/portal/en>
- Ministry of National Defense of the People's Republic of China. (2019). *News. Top Stories*. http://eng.mod.gov.cn/news/node_48461.htm
- National Defense Minister of Afghanistan. (2019). *All News*. <https://mod.gov.af/en/all-news>
- New Zealand. (2019). *Media Center*. <http://www.nzdf.mil.nz/media-centre/news/default.htm>
- Norwegian Armed Forces. (2019). *Newsroom*. <https://forsvaret.no/en/newsroom/news-stories>
- Óglaigh na hÉireann - Irish Defence Forces. (2019). *Latest News*. <https://www.military.ie/en/>
- O'Hanlon, M. E. (2018). *Forecasting change in military technology, 2020-2040*. <https://www.brookings.edu/research/forecasting-change-in-military-technology-2020-2040/>
- Puolustusvoimat. (2019). *All news*. <https://puolustusvoimat.fi/en/frontpage>
- Richardson, F. R. (2018). Innovaciones tecnológicas en las fuerzas armadas de República Dominicana ante nuevos escenarios de conflictos. *Seguridad, Ciencia & Defensa*, 6(4), 11-20.
- Secretaría de Defensa Nacional. (2019). *Noticias*. <https://sedena.gob.hn/>
- Slovenian Armed Forces. (2019). *News*. <http://www.slovenskavojska.si/en/public-affairs/news/>
- Swedish Armed Forces. (2019). *News*. <https://www.forsvarsmakten.se/en/news/>
- Swiss Armed Forces. (2019). *News*. <https://www.vtg.admin.ch/en/home.html>
- The British Army. (2019). *News & Events*. <https://www.army.mod.uk/news-and-events/>
- The Department of National Defence and the Canadian Armed Forces. (2019). *Services and information*. <https://www.canada.ca/en/departement-national-defence.html>
- Turkish Armed Forces. (2019). *About the Turkish Armed Forces*. <https://www.tsk.tr/HomeEng>
- United Arab Emirates Ministry of Defence. (2019). *Media Center. News*. <https://www.mod.gov.ae/>
- United States Forces Korea. (2019). *Media. Latest Stories*. <https://www.usfk.mil/Media/>
- Unser Heer. (2019). *Soziale Medien*. <http://www.bundesheer.at/>
- Uribe Gómez, J. A. (2019). Una perspectiva de la innovación tecnológica en Latinoamérica. *Trilogía Ciencia Tecnología Sociedad*, 11(20), 101-125. <https://doi.org/10.22430/21457778.1214>
- US Dept of Defense. (2019). *Sala de prensa*. <https://www.defense.gov/Newsroom/>
- Website of the Hungarian Government. (2019). *Ministry of Defence. Leading News*. <https://www.kormany.hu/en/ministry-of-defence>
- Wojsko Polskie. (2019). *Aktualności*. <https://www.wojsko-polskie.pl/articles/news/>

Esta página queda intencionalmente en blanco

Carga parasitaria de *Leishmania* spp. en personal militar colombiano con leishmaniasis cutánea: estudio de caso

Parasitic load of *Leishmania* spp. in Colombian military personnel with cutaneous leishmaniasis: a case study

Claudia P. Méndez-Bejarano, Camilo A. Correa-Cárdenas, Julie J. Pérez-Rico, Yanira A. Romero y Omaira Rodríguez

Laboratorio de Referencia e Investigación de la Dirección de Sanidad Ejército, Bogotá D.C., Colombia

RESUMEN. El personal del Ejército Nacional de Colombia se expone continuamente a contraer leishmaniasis debido a las operaciones que tienen lugar donde este parásito es endémico, lo cual ocasiona altos costos por tratamientos médicos. El objetivo de este estudio fue cuantificar la carga parasitaria mediante la amplificación del minicírculo del *ADNk* por PCR en tiempo real e identificar molecularmente la especie de *Leishmania* spp. en pacientes con diagnóstico para leishmaniasis cutánea, a partir de amplificación por PCR y secuenciación de los marcadores moleculares *HSP70* y *MPI*, para monitorear y determinar la efectividad al tratamiento con antimonio de meglumina frente al tratamiento con isetionato de pentamidina, así como su relación con otros datos clínico-epidemiológicos. Además, se demuestra la eficacia de los tratamientos con sus características, se identificó el riesgo de futuros brotes de leishmaniasis mucocutánea en ciertos casos y se refieren las diferencias encontradas entre las variables clínico-epidemiológicas explicadas multifactorialmente.

PALABRAS CLAVE: *ADNk*; Ejército Nacional de Colombia; *Leishmania* spp.; Fuerzas Armadas; parasitología; qPCR

ABSTRACT. Military operations occurring in areas where *Leishmania* spp. is endemic continually expose the military personnel of the Colombian National Army to contracting leishmaniasis. Medical treatments for this disease represent high costs in military logistics. The objective of this study was to quantify the parasitic load of *Leishmania* spp. in patients diagnosed with cutaneous leishmaniasis, using real-time PCR *kDNA* minicircle amplification. Also, to identify the specific species using PCR amplification and sequencing of the *HSP70* and *MPI* molecular markers to monitor and determine the effectiveness of meglumine antimoniate versus pentamidine isethionate treatment, and its relation to other clinical-epidemiological data. In addition to demonstrating the efficacy of treatments and their characteristics, the risk of future outbreaks of mucocutaneous leishmaniasis was identified in certain cases, and a multifactorial explanation of the differences found between clinical-epidemiological variables was noted.

KEYWORDS: armed forces; *Leishmania* spp.; National Army of Colombia; parasitology; qPCR

Sección: INDUSTRIA Y TECNOLOGÍA • Artículo de investigación científica y tecnológica

Recibido: 26 de agosto de 2019 • Aceptado: 29 de noviembre de 2019

CONTACTO: Claudia Patricia Méndez Bejarano ✉ claudia.mendez@buzonejercito.mil.co

Introducción

La leishmaniasis es una enfermedad tropical de transmisión vectorial (ETV) causada por la infección con cualquiera de las 20 especies de parásitos protozoarios diferentes pertenecientes al género *Leishmania*, con la cual se pueden ver afectadas la piel (leishmaniasis cutánea o LC), las mucosas (leishmaniasis mucocutánea o LMC) o las vísceras (leishmaniasis visceral o LV) (Herwaldt, 1999; Ul Bari, 2006). En el continente americano es transmitida al humano a través de la picadura de insectos hembras hematófagas infectadas del género *Lutzomyia*. Colombia es el segundo país después de Brasil con el mayor número de casos de LC en el continente. En el año 2017 se reportaron en Colombia un total de 7764 casos, y se estimó que el 56% de la población estaba en riesgo de contraer la forma cutánea de la enfermedad (World Health Organization [WHO], 2019; Organización Panamericana de la Salud [PAHO], 2019). La leishmaniasis cutánea es actualmente la enfermedad parasitaria que más afecta el pie de fuerza en el Ejército Nacional de Colombia, y es preciso señalar que entre los años 2008-2018 se reportaron 40 185 casos, seguido de 559 casos de leishmaniasis mucocutánea en el personal militar activo, según reporte del Sistema Nacional de Vigilancia en Salud Pública (Sivigila) y Salud Operacional de la Dirección de Sanidad Ejército (Instituto Nacional de Salud [INS], 2019).

Un adecuado diagnóstico de la leishmaniasis permite elegir un tratamiento apropiado, y un seguimiento y monitoreo conllevarán un excelente pronóstico de la enfermedad. Es por esto que las pruebas de diagnóstico y de seguimiento de un tratamiento deben ser sensibles, específicas, rápidas y asequibles. La reacción en cadena de la polimerasa en tiempo real (qPCR) es un método molecular de diagnóstico clínico, que cumple con los anteriores criterios y es capaz de cuantificar los productos de amplificación de un blanco de ADN mediante el monitoreo en cada ciclo de cuantificación. Esta técnica puede ser usada para monitorear ciertos tratamientos farmacológicos contra leishmaniasis, gracias a lo cual se puede hacer la relación del número de parásitos equivalentes al ADN o la también denominada carga parasitaria. Lo anterior es posible mediante el uso como control interno de un marcador molecular como *GAPDH*, β -microglobulina, *18S ARNr* o *ERV 3*, que permite normalizar la carga parasitaria o el número de parásitos equivalentes a ADN de *Leishmania* frente al número de células humanas equivalentes también al ADN humano (Romero et al., 2010; De Paiva-Cavalcanti et al., 2013; Jara et al., 2013; Méndez, 2014).

Así mismo, existen marcadores moleculares tales como el gen de la proteína de choque térmico (*HSP70*) y el gen de la isomerasa manosa fosfato (*MPI*), que mediante amplificación por PCR convencional, seguido de secuenciación Sanger, permiten identificar por *barcoding* las especies causantes o agentes etiológicos de la leishmaniasis (Córdova et al., 2011; Ramírez et al., 2016; Patiño et al., 2017). Esto con el fin de poder analizar las dinámicas entre las especies infectantes, el vector, el pronóstico de la enfermedad, los tratamientos farmacológicos suministrados a los pacientes, así como otras variables clínico-epidemiológicas.

En Colombia, como tratamiento farmacológico para la LC, se siguen los lineamientos del Ministerio de Salud y Protección Social a través del Instituto Nacional de Salud (INS), donde se sugiere el antimonio de meglumina (N-metil glucamina) como medicamento de primera línea, el cual es administrado por vía intramuscular o endovenosa en dosis de 20 mg/kg/día. En caso de falla terapéutica de los antimoniales pentavalentes, se debe administrar como segunda línea de tratamiento miltefosina vía oral de 1,5-2,5 mg/kg/día durante 28 días o isetionato de pentamidina con una dosis de 3-4 mg/kg/día vía intramuscular o endovenosa en 4 a 10 dosis en días alternos. Si persiste la falla terapéutica, se establece la anfotericina B liposomal intravenosa 2-3 mg/kg/día (Durán et al., 2018).

Este estudio es el primero en sanidad militar en hacer un seguimiento o monitoreo detallado al tratamiento en pacientes del programa de leishmaniasis, mediante la cuantificación del número de parásitos equivalentes a ADN por qPCR al iniciar, durante y al finalizar el tratamiento. Solo un estudio previo había validado y estandarizado la prueba de qPCR amplificando los marcadores moleculares *ADNk* y *G6PD* como una técnica diagnóstica asertiva (Méndez, 2014), esto con el fin de disminuir los costos administrativos logísticos no solo en el tiempo de recuperación de los pacientes fuera del área de operaciones, sino en tratamientos de leishmaniasis en el interior de la fuerza.

Los objetivos de este estudio fueron 1) estimar la carga parasitaria de *Leishmania* spp. en personal militar activo del Ejército Nacional de Colombia con leishmaniasis cutánea bajo tratamiento con antimonio de meglumina e isetionato de pentamidina, 2) determinar el éxito o fracaso del tratamiento farmacológico actual mediante la relación de la carga parasitaria con diferentes datos clínico-epidemiológicos y 3) identificar molecularmente la especie infectante con su distribución y abundancia en sitios de posible infección.

Marco teórico

La leishmaniasis es un problema creciente de salud pública a nivel mundial. En Colombia, la situación es preocupante debido al incremento de casos de LC que se ha registrado en los últimos años y al cambio en el patrón epidemiológico dado por la aparición de nuevos focos. El proceso creciente de domiciliación y urbanización del ciclo de transmisión es una problemática que afecta especialmente las Fuerzas Militares debido a la misión que cumplen en áreas endémicas de esta zoonosis. El antimonio de meglumina es el medicamento de elección para el tratamiento de la leishmaniasis cutánea en Colombia y es suministrado por el Ministerio de Protección Social. Según la experiencia de los médicos dermatólogos en el Ejército, es indispensable realizar un seguimiento clínico y de laboratorio a los pacientes tratados con antimonio de meglumina y otros medicamentos leishmanicidas para conocer el comportamiento terapéutico de acuerdo con la especie y el patrón de susceptibilidad mostrado por los agentes etiológicos de la enfermedad. La resistencia clínica o falla terapéutica a los antimoniales ha aumentado proporcionalmente a la epidemia de forma global. Las tasas de falla oscilan entre el 10 y el 23 % para el tratamien-

to con antimoniales pentavalentes según el esquema recomendado por la Organización Mundial de la Salud (OMS) (Expert Committee on the Control of the Leishmaniasis & World Health Organization, 2010).

El uso de la PCR en tiempo real permite conocer si existe presencia o no del agente etiológico de la leishmaniasis en la muestra procesada. Además, permite detectar y cuantificar la carga parasitaria como una medida de diagnóstico que atiende a las necesidades actuales de Salud Operacional del Ejército Nacional de Colombia y OMS. Con esta información se puede conocer la carga parasitaria inicial, la respuesta al tratamiento y se puede realizar un pronóstico sobre la evolución de la enfermedad para predecir a futuro eventos adversos como la LMC.

En Colombia existen pocos estudios relacionados con la cuantificación de carga parasitaria de leishmaniasis cutánea. Uno de ellos (Méndez, 2014) estandarizó una PCR en tiempo real a partir de los blancos moleculares *G6PD* y *ADNk* para la cuantificación de la carga parasitaria de *Leishmania* spp. y se normalizó con el gen humano de copia única *ERV3*. Uno de los hallazgos más relevantes de tal investigación fue la disminución significativa de la carga parasitaria con el tiempo de evolución de la enfermedad. Esto llevó a la sugerencia de usar esta técnica para evaluar la eficacia de un tratamiento y el pronóstico de resolución de la enfermedad. Otro estudio colombiano (Romero et al., 2010) se centró en la viabilidad parasitaria en sitios extralesionales a partir de transcripciones del marcador molecular *7SLRNA* mediante una RT-qPCR, puesto que determinar si el parásito es viable o no en monocitos puede alertar sobre futuras LC y LMC. En otros países de la región, como Perú, se detectó y cuantificó la carga parasitaria de *Leishmania* spp. en piel y lesiones en mucosas. La qPCR por *ADNk* demostró ser altamente sensible y precisa para la detección y cuantificación parasitaria a partir de biopsias, y no se encontraron diferencias en la carga parasitaria en relación con las especies de parásitos, la edad del paciente y el número o área de las lesiones (Jara et al., 2013). Otro estudio desarrollado en Perú comparó cuantitativamente las cargas parasitarias entre los diferentes sitios de lesiones en piel y métodos de muestreo mediante el uso de qPCR para proveer una idea de la distribución probable de los amastigotes de *Leishmania* spp. en la úlcera, y así mejorar el diagnóstico y pronóstico de LC (Suárez et al., 2015). Por último, un estudio en Brasil estimó la carga parasitaria a partir de ADN de *ARNr SSU* mediante una qPCR en la que se les hizo seguimiento a unos niños con LV antes, durante y al finalizar el tratamiento farmacológico, junto con la identificación de factores de riesgo para un apropiado pronóstico de la enfermedad (Mourão et al., 2014).

Métodos

Consideraciones éticas

El presente estudio corresponde a una investigación de riesgo mínimo de acuerdo con la clasificación expuesta en el artículo 11 de la Resolución 8430 de 1993 del Ministerio de

Salud. Fue aprobado bajo Acta n.º 2043 del 22 de marzo del 2017, según el Comité de Ética en Investigación del Hospital Militar Central, Bogotá.

Por su parte, el manejo de todos los datos del paciente, la ficha clínico-epidemiológica y los resultados se realizaron bajo las más estrictas normas de confidencialidad, con la previa autorización del paciente, mediante la aplicación de un consentimiento informado. Se utilizó el consentimiento informado de acuerdo con la Resolución Colombiana 2378 de 2008 sobre Buenas Prácticas Clínicas.

Tipo de estudio

Se definió como observacional descriptivo longitudinal, en el cual se realizó un seguimiento a una cohorte de pacientes con leishmaniasis cutánea bajo tratamiento farmacológico. El estudio contempló la toma de muestra antes, a la mitad y al finalizar el tratamiento, acompañado de una evaluación clínica.

Tamaño de la muestra

Para estimar el tamaño de la muestra, se consideró el número promedio de pacientes atendidos durante un año en Bonza, Boyacá (tratados con antimonio de meglumina por primera vez) y el Batallón de Sanidad (Basan) de Bogotá (isetionato de pentamidina como tratamiento de segunda elección). Se ajustó incluyendo un número de pacientes promedio anual que repite tratamiento (19 % al 50 %) y usando como criterio de exclusión pacientes con lesión en rostro, según datos disponibles en Salud Operacional de la Dirección de Sanidad Ejército y Sivigila. Un tamaño de muestra $n = 139$ pacientes (Bonza = 86 pacientes y Basan = 53 pacientes) se estimó en Epi Info v7.2.2.6 (<https://www.cdc.gov/epiinfo/index.html>), con IC 95 % y un error de muestra esperado del 5 %. Para los análisis del presente estudio se realizaron las correlaciones de las cargas parasitarias con los datos clínico-epidemiológicos, así como el análisis espaciotemporal de las especies circulantes de *Leishmania* spp. en población militar únicamente con un $n = 23$ pacientes, que corresponden a las muestras con carga parasitaria elevada y a considerar al finalizar el tratamiento.

El estudio incluyó pacientes de población militar de sexo masculino, mayores de 18 años, con diagnóstico microscópico de leishmaniasis cutánea, que participaron voluntariamente del estudio, con previo consentimiento informado, con un tamaño de lesión de más de 1 cm de diámetro y sin evidencia clínica de sobreinfección bacteriana o micótica de la úlcera al inicio del estudio.

Toma de muestra

Para el caso de las muestras de frotis, se realizó isquemia manual utilizando los dedos pulgar e índice, se raspó de la base y el centro de la úlcera con una lanceta estéril (Suárez et al., 2015). La muestra obtenida se depositó en un vial de tapa-rosca con 250 μ L de solución

salina estéril. Posteriormente se almacenó a -70°C hasta su procesamiento. Además, se tomó una muestra de sangre periférica de aproximadamente 3 mL en un tubo con EDTA, seguido de un almacenamiento a 4°C antes de su pronto procesamiento.

Obtención células mononucleares de sangre periférica (PBMC)

En un tubo de 15 mL se tomaron 7 mL de solución salina estéril 0,85 % y se adicionaron 3 mL de sangre periférica. Se mezclaron por inversión y con vórtex para una mejor homogenización. Posteriormente, en otro tubo de 15 mL se adicionaron 3 mL de ficol y de la mezcla inicial de sangre periférica y solución salina se tomaron 7 mL, que fueron transferidos por las paredes del tubo para evitar mezclar la muestra con el reactivo. Se centrifugó la mezcla a 4°C por 2500 r/min durante 30 min. Luego de la centrifugación, se aspiró la interfaz opaca que contenía las PBMC, se depositó en un vial de 1,5 mL y se almacenó a -20°C para su posterior procesamiento.

Extracción ADN y cuantificación en BioDrop

La extracción de ADN a partir de las muestras de frotis, biopsias, PBMC y cultivo de *Leishmania braziliensis* del LRI-DISAN-EJC (MHOM/DR/75/M2904) se realizó mediante cromatografía de adsorción, de acuerdo con las indicaciones del fabricante del kit. La elución final del extracto se llevó a cabo en 60 μL de *buffer* EL. Seguido a esto, todos los extractos de ADN fueron sometidos a cuantificación por BioDrop uLite Spectrophotometer (Biochrom US, Holliston, MA) aceptando valores iguales o superiores a 4 ng/ μL y con relaciones 230/260 (ácidos nucleicos/sales caotrópicas, fenoles o carbohidratos) $> 1,0$ y $< 3,0$ mientras 260/280 (ácidos nucleicos/compuestos aromáticos como fenoles, proteínas y ARN) $> 1,6$ y $< 3,0$.

PCR en tiempo real para el seguimiento del tratamiento

Para la amplificación del minicírculo del *ADNk* se utilizaron los *primers* kD-NAr (5' TAC TCC CCG ACA TGC 3') y kDNAf (5'GAA CGGGGT TTC TGT ATG C 3') (Jara et al., 2013). Mientras que el gen *ERV3* sirvió como normalizador, ya que es de copia única en el genoma humano. Los *primers* para el *ERV3* fueron: PHP10F (5'CATGGGAAGCAAGGGAAGTAATG3') y PHP10R (5'CCCAGCGAGCAATACAGAATT3') (Yuan, et al., 2001; Adaui et al., 2006).

La reacción de la qPCR se corrió en un equipo LightCycler® 96 Roche y previamente la mezcla se preparó según recomendaciones del kit comercial Luna Universal qPCR Master Mix de NewEngland, la cual consistió de 0,2 μM de cada primer, 12,6 μL de agua grado reactivo biología molecular libre de DNAsas y RNAasas, 0,5 X de la Master Mix y 2 μL de ADN para un volumen final de 20 μL . Las condiciones del termociclado para el *ADNk* y *ERV3* fueron las siguientes: preincubación a 95°C por 10 min, seguido de 36 ciclos de 95°C por 20 s, 60°C por 20 s y 72°C por 20 s. La emisión de la fluores-

cencia se midió al final del paso de elongación mediante la sonda de SYBRGreen. Luego de la amplificación se generó una curva *melting* que consistió en 95 °C por 60 s, 60 °C por 60 s y un calentamiento continuo a 1 °C/s hasta 95 °C (Jara et al., 2013; Méndez, 2014).

Curva estándar, cuantificación de la carga parasitaria y validación qPCR

El ADN genómico de *L. braziliensis* MHOM/DR/75/M2904 sirvió para el diseño de las curvas estándar de los ensayos de *ADNk*. Se consideró que 96,3 fg correspondían a ADN nuclear más ADN del quinetoplasto (Peacock et al., 2007; Shapiro & Englund, 1995). Se llevaron a cabo ocho diluciones seriadas desde 10^5 (4,815 ng/ μ L) hasta 10^{-2} ($4,815 \times 10^{-7}$ ng/ μ L) partiendo de una concentración inicial de ADN genómico de *L. braziliensis* de 185,5 ng/ μ L.

Para la normalización de la carga parasitaria se cuantificó en paralelo el número de células humanas mediante el uso del gen de copia única *ERV-3*. Para tal fin, se construyó una curva estándar con puntos desde 10^5 (165 ng/ μ L) hasta 10^0 ($1,65 \times 10^{-3}$ ng/ μ L) usando ADN humano con una concentración inicial de 207 ng/ μ L. Se consideró la masa del genoma humano haploide de 3300 fg. Finalmente, se aplicó la ecuación para obtener la carga parasitaria o número de parásitos/ 10^6 células humanas (Jara et al., 2013). Para la validación de las pruebas se realizaron ensayos de sensibilidad por duplicado usando 5 puntos de la curva del ADN puro de *L. Braziliensis* vs. otro ADN de *L. Braziliensis* contaminado con 10 ng ADN_g humano. Por otro lado, para las pruebas de reproducibilidad se realizaron montajes de la curva del *ADNk* intra- e interensayo por triplicado, chequeando en todos los casos la eficiencia y R^2 de las curvas.

PCR, purificación y secuenciación

La amplificación por PCR convencional de los marcadores *HSP70* y *MPI* en $n = 23$ a partir de extractos de frotis se llevó a cabo siguiendo los protocolos previamente establecidos (Córdova et al., 2011; Ramírez et al., 2016). Todos los productos fueron verificados mediante gel de agarosa al 1%, teñido con Gel RedTM 1000X y un corrido a 80 V durante 40 minutos en una cámara de electroforesis horizontal con TAE al 1X. Los productos de PCR fueron posteriormente purificados y secuenciados por el método didesoxi terminal en un secuenciador automático AB3730 de Applied Biosystem en Macrogen Korea.

Análisis estadísticos y bioinformáticos

Todos los análisis de estadísticos descriptivos, univariados y multivariados para los pacientes que reportaron cargas parasitarias altas o a considerar al finalizar el tratamiento, fueron desarrollados en IBM SPSS Statistics v25. Pruebas no paramétricas fueron usadas cuando las muestras no seguían distribución gaussiana según la prueba de Shapiro Wilk. Las variables fueron analizadas de acuerdo a su naturaleza categórica o cuantitativa mediante las pruebas de Mann-Whitney U, Kruskal Wallis y correlación de Spearman. Las

variables analizadas en este estudio fueron carga parasitaria en frotis/biopsia y PBMC, seguimiento al tratamiento (antes, durante y después), especie infectante (*L. braziliensis* y *L. panamensis*), tipo de tratamiento (antimoniato de meglumina e isetionato de pentamidina), área de las lesiones internas y externas, número de lesiones, evolución de la enfermedad, zona de la herida, departamento de posible infección, medidas preventivas como usar toldillo o repelente, edad, grado militar y el éxito o fracaso del tratamiento. Todas las pruebas fueron de dos colas y los resultados se consideraron significativos (*) cuando $p < 0,05$ y altamente significativos (**) cuando $p < 0,01$. Un análisis de componentes principales (ACP) se llevó a cabo para los datos de los 23 pacientes que resultaron con cargas parasitarias altas o a considerar al finalizar el tratamiento. Esto se realizó mediante el método de correlaciones con matriz de rotación varimax para maximizar la varianza de cada uno de los factores, así como con matriz de correlaciones Anti-Image. El ACP fue validado por las pruebas de Kaiser-Meyer-Olkin y esfericidad de Bartlett, de esta forma se agruparon varias variables discretas y continuas en tres componentes principales que explicaban más del 60 % de la varianza de los datos. Se aceptaron como variables con alto aporte a los componentes aquellas que tuvieron correlaciones $< -0,5$ o $> 0,5$.

Los análisis bioinformáticos para identificar molecularmente la especie infectante de *Leishmania* spp. fueron realizados en BLASTn (https://blast.ncbi.nlm.nih.gov/Blast.cgi?PAGE_TYPE=BlastSearch), buscando similaridad con el porcentaje de identidad > 98 %, el *score* y el *e-value* cercano a 0,0 entre las secuencias obtenidas de este estudio versus la base de datos de secuencias disponibles de *Leishmania* spp. en GenBank.

Resultados

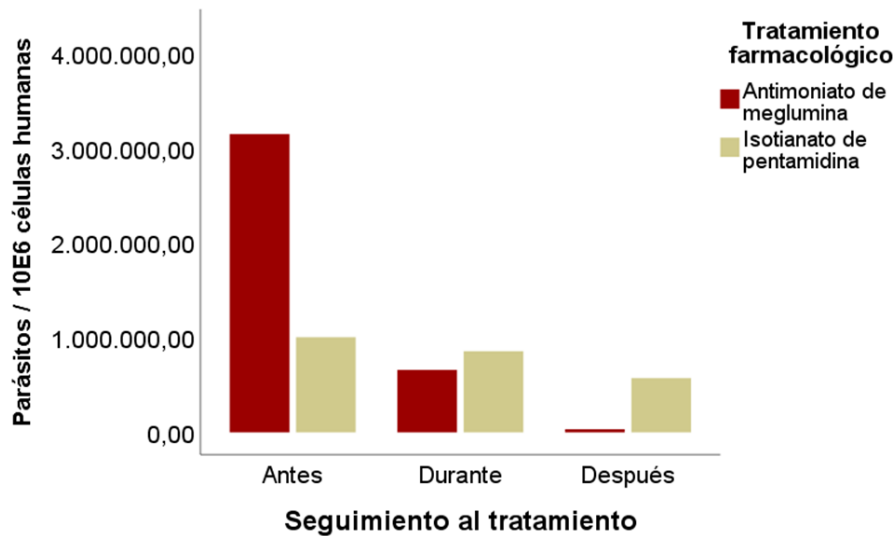
Cuantificación carga parasitaria

Se estimó la carga parasitaria de *Leishmania* spp. en 23 hombres del personal militar activo del Ejército Nacional de Colombia con leishmaniasis cutánea a partir de muestras de PBMC y frotis/biopsia analizadas por qPCR. Para estas últimas se identificó que solo el 8,82 % (12/136) de los pacientes muestreados inicialmente en el estudio presentaron un número > 10.000 parásitos / 10^6 células humanas al finalizar este. En la figura 1A se muestra la efectividad del tratamiento de antimoniato de meglumina e isetionato de pentamidina antes, durante y después en los 23 pacientes que presentaron carga parasitaria elevada en frotis/biopsia al finalizar este.

Con respecto al número de parásitos/ 10^6 PBMC, al finalizar el tratamiento solo 9,56 % (13/136) presentaron cargas parasitarias $> 1,0$. En la figura 1B es posible ver el efecto del seguimiento al tratamiento (antes, durante y después) y el tipo de tratamiento (antimoniato de meglumina vs. isetionato de pentamidina) sobre la carga parasitaria a considerar en PBMC de los 23 pacientes analizados.

Las cargas parasitarias del total de pacientes muestreados ($n = 136$) no se reportan, puesto que en este estudio solo se analizaron y reportaron datos de 23 pacientes con cargas parasitarias elevadas y de importancia para el diagnóstico molecular en leishmaniasis.

A



B

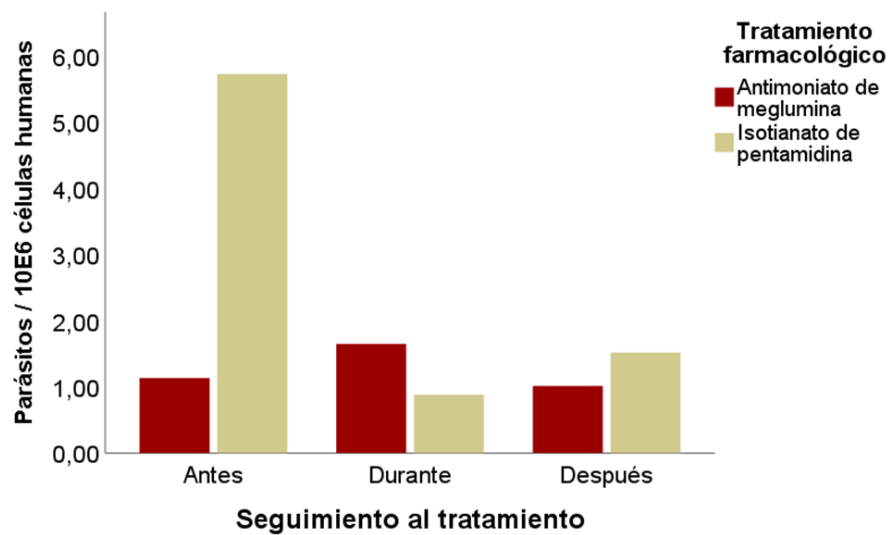


Figura 1. Media de la carga parasitaria durante el seguimiento de los tratamientos de leishmaniasis cutánea: antimoniato de meglumina vs. isotianato de pentamidina, mediante el marcador molecular *ADNk* en 23 pacientes que presentaron carga parasitaria elevada o a considerar al finalizar el tratamiento. (A) Carga parasitaria estimada a partir de muestras de frotis y biopsias de lesiones. (B) Carga parasitaria estimada a partir de células mononucleares de sangre periférica (PBMC). Fuente: Elaboración propia

Relación cargas parasitarias y datos clínico-epidemiológicos

Dentro de las variables clínico-epidemiológicas cuantitativas que se analizaron, están la edad, el número de lesiones, la evolución de la enfermedad, el área interna y externa de la lesión (tabla 1). Variables que junto con las cargas parasitarias en frotis/biopsia y PBMC fueron evaluadas por estadísticos descriptivos para el subgrupo de los 23 pacientes que presentaron cargas parasitarias elevadas o a considerar al finalizar el tratamiento farmacológico (tabla 2). Asimismo, se determinó el efecto del tipo de tratamiento como del seguimiento del tratamiento sobre las cargas parasitarias en frotis/biopsia y PBMC (figura 1).

Tabla 1. Resumen de estadísticos descriptivos de datos clínico-epidemiológicos para los 23 pacientes del estudio

		Edad n = 23		Número de lesiones n = 23		Evolución de la enfermedad (meses)	
						AM n = 14	IP n = 5
Máximo		36,0		13,0		3,00	7,00
Media		24,78		2,30		1,39	4,30
Mediana		24		1,0		1,25	4,00
Varianza		15,27		10,68		0,47	6,20
Mínimo		19,0		1,0		0,50	0,50
		Antes		Durante		Después	
		AM n = 17	IP n = 6	AM n = 16	IP n = 6	AM n = 11	IP n = 6
Área de lesión interna (cm ²)	Máximo	24,00	22,50	32,50	7,50	26,5	6,96
	Media	4,24	4,32	3,62	1,74	3,44	1,60
	Mediana	0,90	0,68	0,85	0,76	0,64	0,56
	Varianza	56,36	79,67	63,82	8,12	59,78	0,33
	Mínimo	0,18	0,12	0,07	0,09	0,09	0,09
		n = 13	n = 5	n = 17	n = 6	n = 11	n = 6
Área de lesión externa (cm ²)	Máximo	75,00	42,00	48,00	41,25	33,00	24,00
	Media	10,91	13,50	6,42	10,47	5,95	7,44
	Mediana	4,40	3,84	2,60	5,64	2,88	4,44
	Varianza	420,20	319,62	137,54	239,25	92,16	75,31
	Mínimo	0,80	0,42	0,25	0,30	0,25	

AM = antimonio de meglumina

IP = isetionato de pentamidina

Fuente: Elaboración propia

Tabla 2. Resumen de estadísticos descriptivos de cargas parasitarias en frotis/biopsia y PBMC para los 23 pacientes del estudio

		Antes		Durante		Después	
		AM n = 17	IP n = 6	AM n = 17	IP n = 6	AM n = 17	IP n = 6
Carga parasitaria en frotis/biopsia (número parásitos / 10⁶ células humanas)	Máximo	1,27 × 10 ⁷	2,80 × 10 ⁶	9,37 × 10 ⁶	4,25 × 10 ⁶	2,68 × 10 ⁵	3,39 × 10 ⁶
	Media	3,28 × 10 ⁶	1,01 × 10 ⁶	6,58 × 10 ⁵	8,57 × 10 ⁵	3,23 × 10 ⁴	5,72 × 10 ⁵
	Mediana	2,12 × 10 ⁶	2,01 × 10 ⁵	3,87 × 10 ⁴	6,55 × 10 ⁴	1,04 × 10 ⁴	8,51 × 10 ³
	Varianza	1,70 × 10 ¹³	1,94 × 10 ¹²	5,08 × 10 ¹²	2,85 × 10 ¹²	4,20 × 10 ⁹	1,91 × 10 ¹²
	Mínimo	7,01 × 10 ³	2,21 × 10 ³	7,37 × 10 ¹	3,13 × 10 ¹	1,89 × 10 ⁰	4,30 × 10 ²
Carga parasitaria en PBMC (número parásitos / 10⁶ células humanas)	Máximo	2,58 × 10 ⁰	3,13 × 10 ¹	9,57 × 10 ⁰	1,20 × 10 ⁰	2,40 × 10 ⁰	5,55 × 10 ⁰
	Media	1,15 × 10 ⁰	5,73 × 10 ⁰	1,68 × 10 ⁰	8,80 × 10 ⁻¹	1,06 × 10 ⁰	1,52 × 10 ⁰
	Mediana	1,05 × 10 ⁰	6,47 × 10 ⁻¹	6,69 × 10 ⁻¹	1,06 × 10 ⁰	1,12 × 10 ⁰	7,16 × 10 ⁻¹
	Varianza	5,54 × 10 ⁻¹	1,57 × 10 ²	6,19 × 10 ⁰	2,03 × 10 ⁻¹	6,37 × 10 ⁻¹	4,14 × 10 ⁰
	Mínimo	0,0	2,00 × 10 ⁻²	0,00	0,00	0,00	2,00 × 10 ⁻¹

AM = antimonio de meglumina

IP = isetionato de pentamidina

Fuente: Elaboración propia

Por otro lado, de acuerdo con las pruebas de normalidad realizadas por Shapiro-Wilk a las variables cuantitativas del estudio para el $n = 23$, se determinó lo siguiente: las cargas parasitarias en frotis/biopsia ($S-W = 0,495$, $p = 0,00$) y PBMC ($S-W = 0,641$, $p = 0,00$) no tienen una distribución normal, así como tampoco las áreas de lesiones internas ($S-W = 0,487$, $p = 0,000$), externas ($S-W = 0,621$, $p = 0,000$), el número de lesiones ($S-W = 0,446$, $p = 0,000$) y evolución de la enfermedad ($S-W = 0,641$, $p = 0,000$). La única variable demográfica cuantitativa evaluada que refiere ser de distribución normal es la edad de los pacientes ($S-W = 0,945$, $p = 0,699$).

Se llevó a cabo una prueba no paramétrica o ANOVA de 1 vía por Kruskal Wallis para todas las variables de distribución no normal, donde se determinó que hay diferencias significativas ($p = 0,000$) entre las cargas parasitarias de frotis/biopsia de acuerdo con el tiempo en el seguimiento del tratamiento (antes, durante y después), asimismo el tipo de tratamiento tiene un efecto sobre la evolución de la enfermedad ($p = 0,00$). Por el contrario, no se encontraron diferencias significativas en las cargas parasitarias en PBMC ($p = 0,784$), el área de lesión interna ($p = 0,949$) y externa ($p = 0,708$) de acuerdo con el tiempo en el seguimiento del tratamiento. Tampoco hubo diferencias significativas en las cargas parasitarias en frotis/biopsia y PBMC en relación con el tipo de especie infectante y

el tipo de tratamiento farmacológico. No se encontró efecto significativo del grado militar del paciente, zona de la herida, departamento de posible infección o medidas preventivas como usar toldillo o repelente sobre la carga parasitaria, área de las lesiones internas o externas, la evolución de la enfermedad, el número de lesiones y el éxito o fracaso del tratamiento.

Se encontró una correlación negativa y altamente significativa para las cargas parasitarias al finalizar el tratamiento de frotis versus PBMC de acuerdo al coeficiente Rho de Spearman: $-0,560^{**}$ ($p = 0,005$). Las cargas parasitarias en *L. braziliensis* presentan una mayor dispersión frente a las cargas parasitarias en *L. panamensis* (figura 2). Del mismo modo, se reportó una correlación negativa significativa del seguimiento clínico a través del área externa de la lesión versus el seguimiento de la carga parasitaria en frotis. Esto significa que cuando las cargas parasitarias en frotis disminuyen durante el seguimiento, el área de la lesión externa en estos pacientes va aumentando (figura 3). Por el contrario, se da una correlación positiva altamente significativa entre el seguimiento de la carga parasitaria en PBMC versus el seguimiento al área externa de la lesión (Rho Spearman: $0,489^{**}$ $p = 0,000$) y el seguimiento al área interna de la lesión (Rho Spearman: $0,335^{**}$ $p = 0,004$). Las lesiones internas versus externas están altamente correlacionadas de forma positiva durante todo el seguimiento al tratamiento (Rho Spearman: $0,686^{**}$ $p = 0,000$).

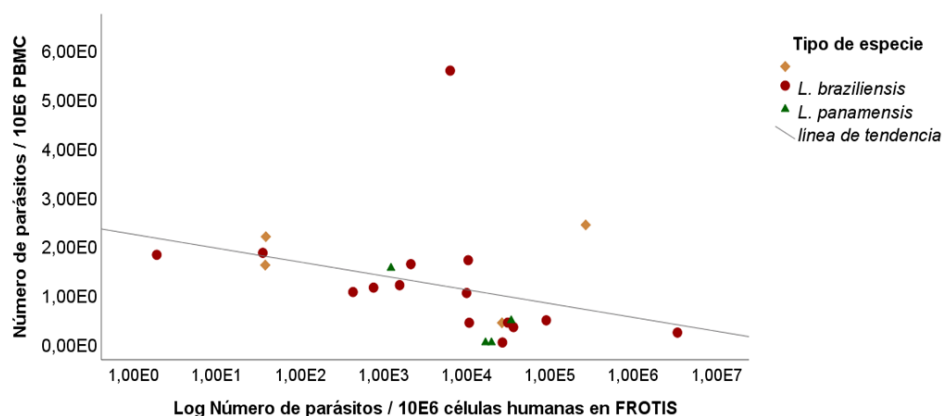


Figura 2. Correlación de Spearman entre la carga parasitaria de *Leishmania* spp. en PBMC versus frotis/biopsia al finalizar el tratamiento farmacológico. $n = 23$. Rho de Spearman: $-0,560^{**}$ ($p = 0,005$). En rombos se resaltan las muestras a las que no se les identificó molecularmente el agente etiológico.

Fuente: Elaboración propia

Con respecto a la prueba no paramétrica de U Mann Whitney, se determinó que las cargas parasitarias de frotis ($U\ M-W = 126,5^{**}$) y la evolución de la enfermedad ($U\ M-W = 76,5^*$) son diferentes para quienes resolvieron versus quienes no resolvieron la leishmaniasis. Por el contrario, no hubo diferencias significativas para las cargas parasi-

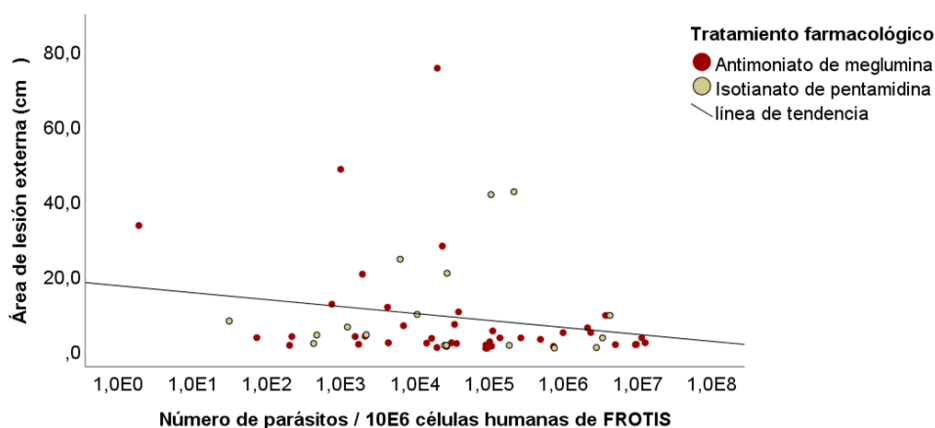


Figura 3. Correlación de Spearman entre la carga parasitaria en frotis/biopsia versus el área de lesión externa con base en el tratamiento farmacológico antes, durante y al finalizar los 20 días. $n = 23$. Rho Spearman: $-0,264^* p = 0,044$.
Fuente: Elaboración propia

tarias en PBMC, áreas de lesión interna, externa y número de lesiones con respecto a los pacientes que resolvieron la enfermedad versus quienes no. También se encontró que la especie infectante no influye en ninguna variable cuantitativa no paramétrica del estudio. El tipo de tratamiento tiene un efecto en las diferencias reportadas para la evolución de la enfermedad (U M-W = 114,0**).

La edad representó la única variable normal, por tanto, se determinó mediante una t-Student que no hubo diferencias significativas entre sus medias en relación con la especie infectante, tratamiento recibido y resolución según criterio médico.

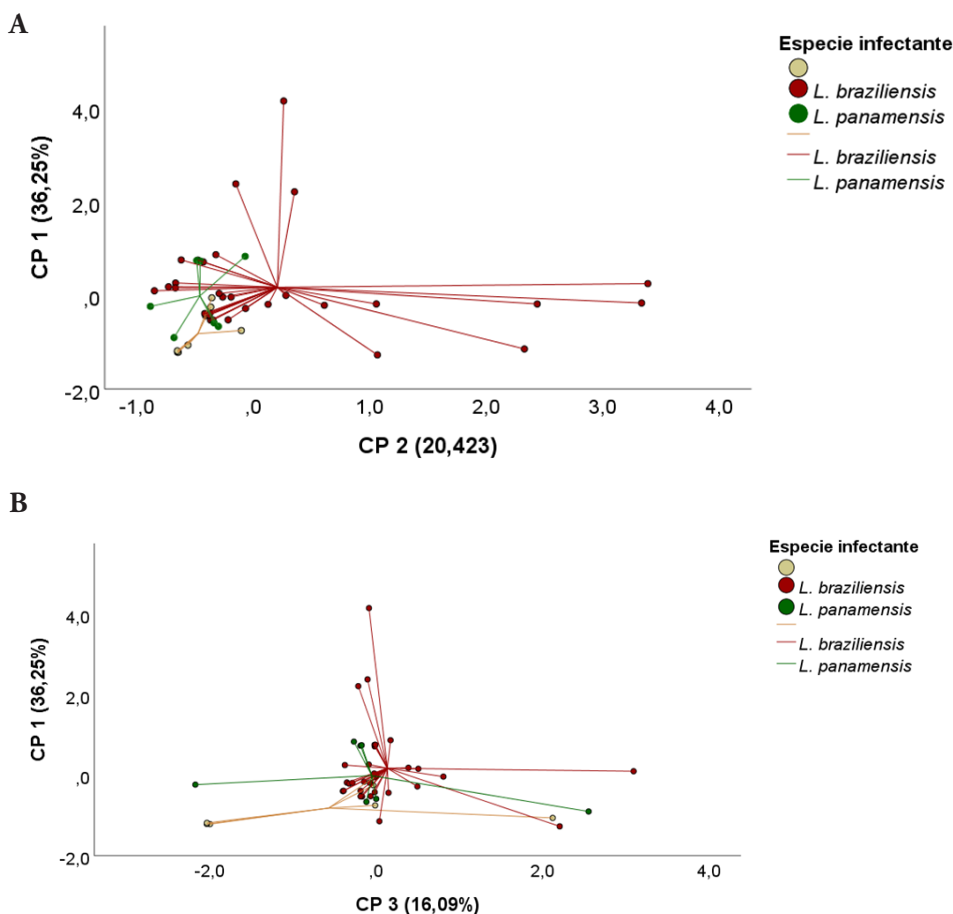
Dado que no todos los análisis univariados arrojaron datos significativos para todas las variables, se procedió con análisis multivariados, donde se agruparon siete variables en tres componentes principales (CP) que explicaban el 72,66 % de la varianza de los datos. La validación del ACP se consiguió con una medida de Kaiser-Meyer-Olkin de adecuación del muestreo (KMO = 0,604), que está por encima de 0,6 valor mínimo sugerido. Adicionalmente, la prueba de esfericidad de Bartlett estimó un $\chi^2 = 83,023^{**}$, lo que significa que hay una alta correlación entre las variables.

En el CP 1 se obtuvieron las siguientes variables con correlaciones $> 0,5$: edad, evolución de la enfermedad y carga parasitaria en PBMC. El CP 2 contuvo las variables con correlaciones $> 0,5$: área interna de la lesión y área externa de la lesión. El CP 3 reunió las variables con correlaciones $> 0,5$: carga parasitaria en frotis/biopsia y número de lesiones. Es así como se resolvió que las áreas interna y externa de la lesión agrupadas en el CP 2 están explicando diferencias a nivel de especie infectante (figura 4). Por el contrario, ni la edad, ni la evolución de la enfermedad, ni las cargas parasitarias en frotis/biopsia y

PBMC, ni el número de lesiones agrupadas en los CP 1 y CP 3 están explicando diferencias entre *Leishmania* spp.

Todas las interacciones de las variables altamente correlacionadas y agrupadas en los CP 1, CP 2 y CP 3 explican diferencias entre los tratamientos farmacológicos suministrados a los 23 pacientes evaluados (figura 5). Por otro lado, la carga parasitaria en frotis/biopsia y el número de lesiones agrupadas en el CP 3 explican las diferencias entre el momento antes de suministrar el medicamento y los seguimientos durante y después de 20 días (figura 6).

Con el apoyo del personal médico dermatológico del programa de leishmaniasis, se determinó si el paciente resolvió o no la enfermedad. Para esta variable, el ACP concluyó que la edad del paciente, la evolución de la enfermedad y la carga parasitaria en PBMC agrupadas en el CP 1, junto con la carga parasitaria en frotis/biopsia y el número de lesiones agrupadas en el CP 3, están explicando las diferencias entre si hay resolución o no de la leishmaniasis según criterio médico (figura 7).



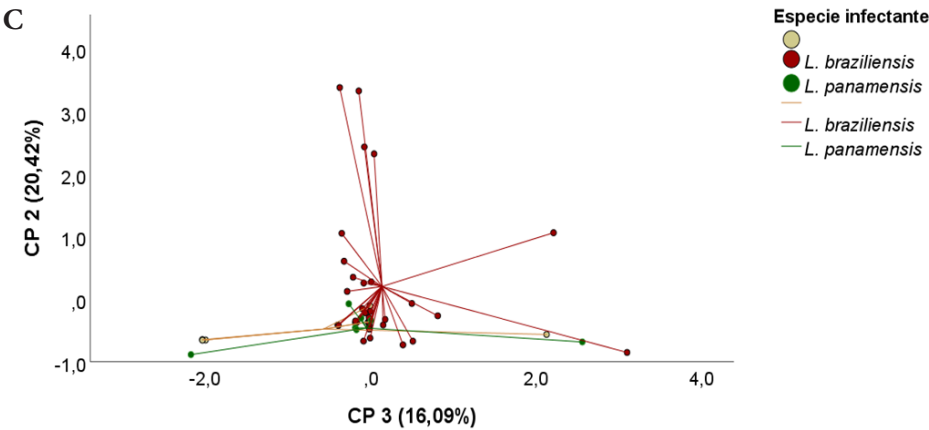
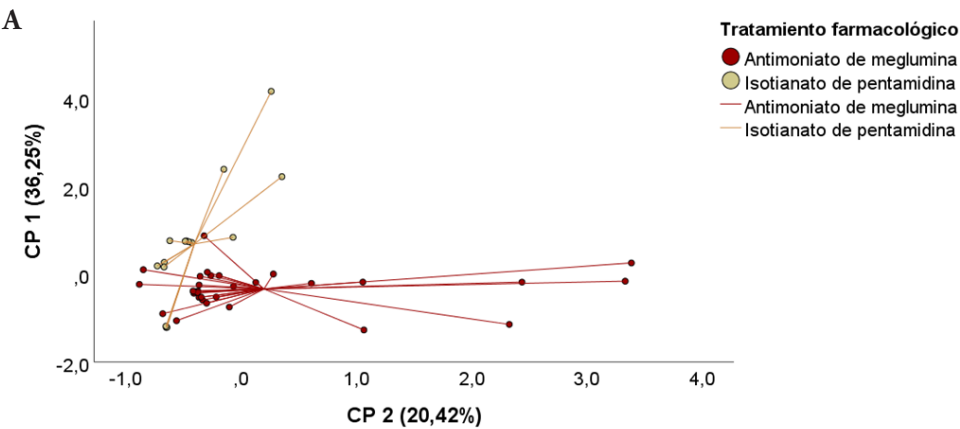


Figura 4. Análisis de componentes principales (ACP) en relación con la especie de *Leishmania* spp. antes, durante y al finalizar los 20 días del tratamiento farmacológico. El componente principal 1 (CP 1) explica el 36,15 % de la variación de los datos, el CP 2 explica el 20,42 % de la varianza y el CP 3 el 16,09 %. Figura 4A: El ACP del CP 1 y CP 2 explica el 56,57 % del modelo. Se observan diferencias en los centroides de las especies infectantes según el CP 2. Figura 4B: El ACP del CP 1 y CP 3 explica el 52,34 % del modelo. Se reportan diferencias sustanciales en los centroides de las especies infectantes de acuerdo con ambos componentes. Figura 4C: El ACP del CP 2 y CP 3 explica el 36,51 % del modelo. Se presentan diferencias en los centroides de las especies infectantes con base en el CP 2.

Fuente: Elaboración propia



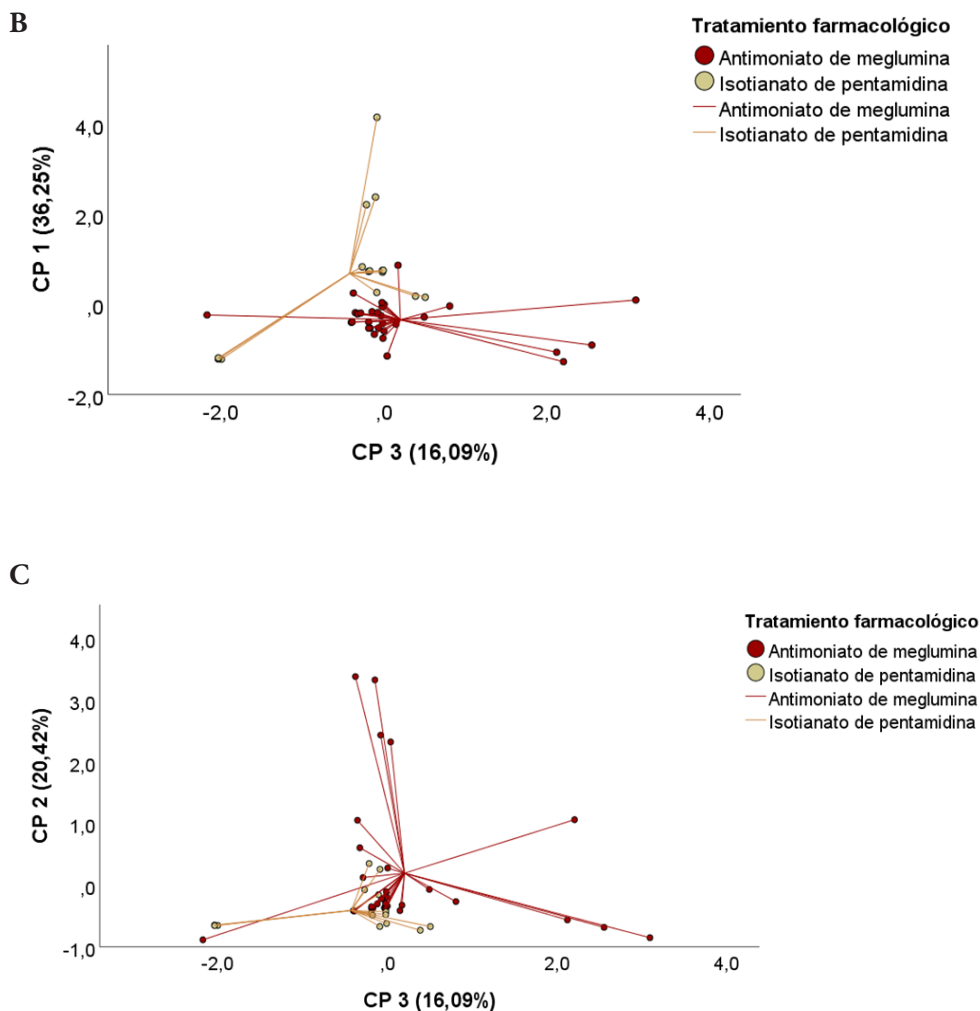


Figura 5. Análisis de componentes principales (ACP) en relación con el tratamiento farmacológico suministrado antes, durante y al finalizar los 20 días. Figura 5A: Se representan diferencias en los centroides de los tratamientos farmacológicos según CP 1 y CP 2. Figura 5B: Se reportan diferencias sustanciales en los centroides de los tratamientos farmacológicos de acuerdo con los CP 1 y CP 3. Figura 5C: Se presentan diferencias en los centroides de los tratamientos farmacológicos con base en el CP 2 y CP3.

Fuente: Elaboración propia

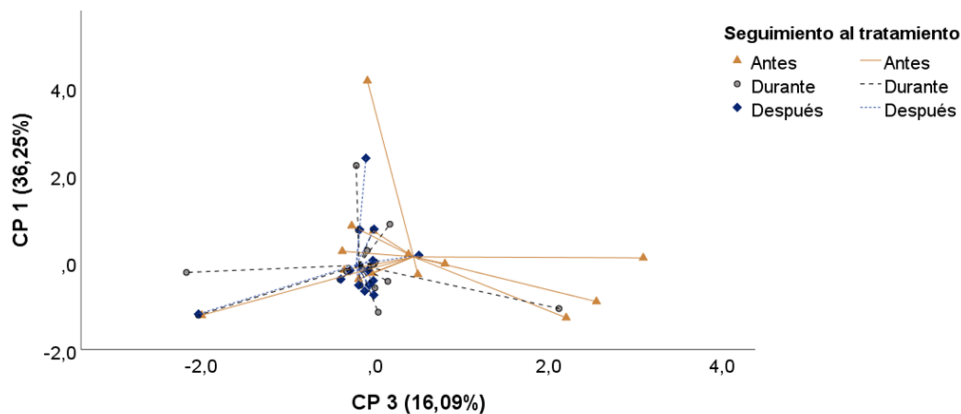
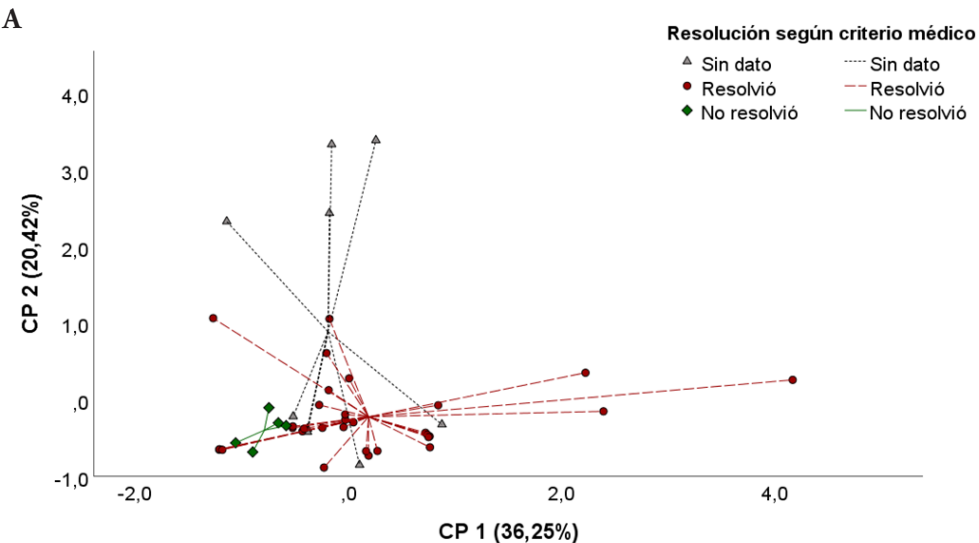


Figura 6. Análisis de componentes principales (ACP) en relación con el seguimiento realizado al tratamiento. El CP 3 explica las diferencias entre la toma de muestra antes versus durante y después, mientras el CP 1 no explica ninguna diferencia entre los tres seguimientos realizados al tratamiento farmacológico. Los CP 1 y CP 2 no explican ninguna diferencia dada entre los tiempos de seguimiento al tratamiento farmacológico.
Fuente: Elaboración propia



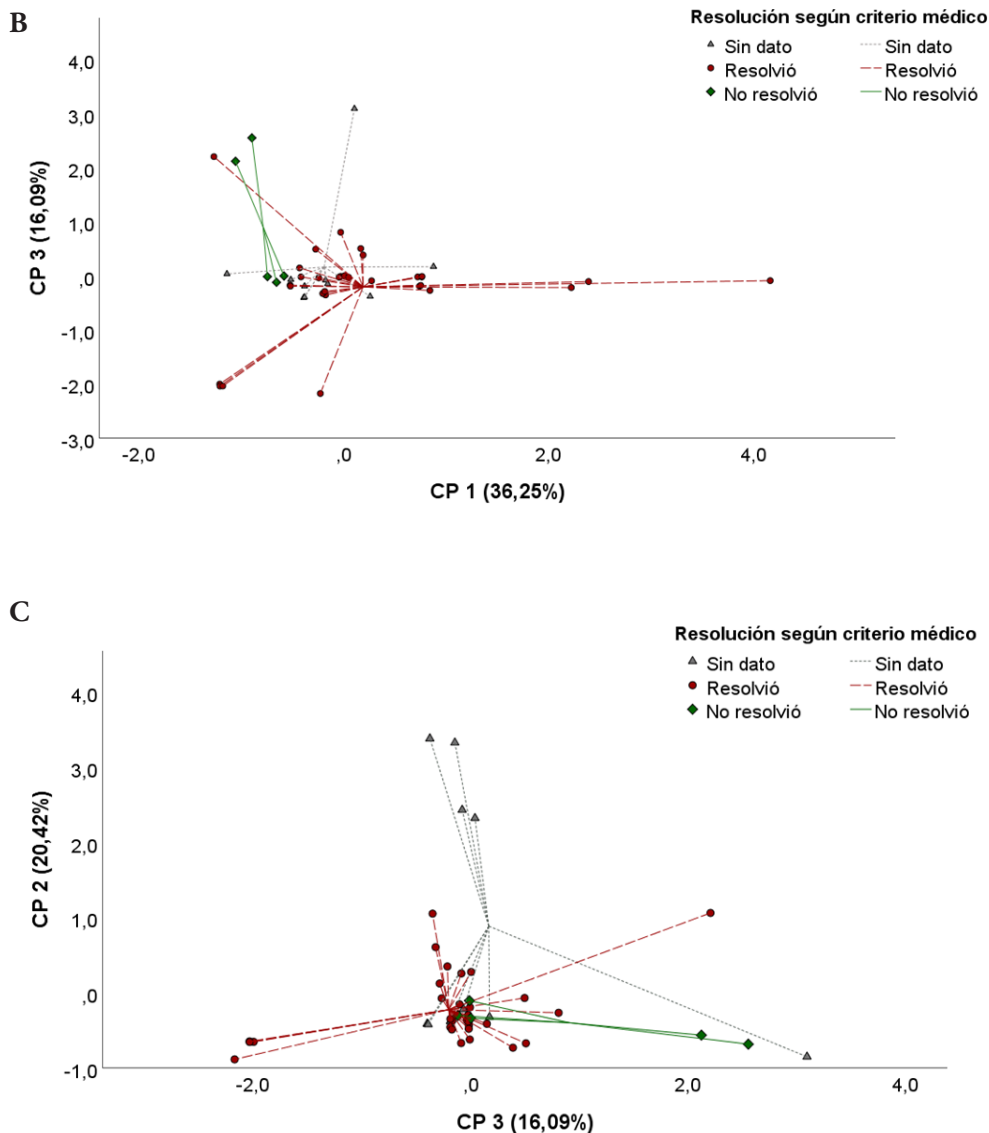


Figura 7. Análisis de componentes principales (ACP) en relación con la resolución según criterio médico antes, durante y al finalizar los 20 días del tratamiento farmacológico. Figura 7A: Se representan diferencias en los centroides de si se resolvió o no se resolvió únicamente por el CP 1. Figura 7B: Se reportan diferencias sustanciales en los centroides de si se resolvió o no se resolvió de acuerdo con los CP 1 y CP 3. Figura 7C: Se presentan diferencias en los centroides de si se resolvió o no se resolvió con base en el CP3.

Fuente: Elaboración propia

Los pacientes que representaron el 8,82 % (n = 12) en frotis/biopsia y 9,56 % (n = 13) en PBMC con carga parasitaria elevada o a considerar al finalizar los tratamientos se muestran en la tabla 3. De los 23 pacientes que presentan carga parasitaria elevada o a considerar al finalizar el tratamiento, el 26,1 % corresponden a los de falla terapéutica con antimonio de meglumina y por tanto recibieron segunda línea con isetionato de pentamidina. El 69,6 % corresponde a pacientes infectados con *L. braziliensis*, así como el 17,4 % a quienes según criterio médico no resolvieron la enfermedad en su momento (tabla 3).

Tabla 3. Pacientes con leishmaniasis cutánea que presentan carga parasitaria elevada o a considerar al finalizar el tratamiento (n = 23)

Número de parásitos/10 ⁶ células humanas en frotis/biopsia > 10000 (n = 12)				
Código paciente	Tratamiento farmacológico	Especie infectante	† Carga final en frotis/biopsia	Resolución según criterio médico
BON 97	Antimonio de meglumina	<i>L. braziliensis</i>	10385,77	Sin dato
BAS 126	Isetionato de pentamidina	<i>L. braziliensis</i>	10676,08	No resolvió
BON 41	Antimonio de meglumina	<i>L. panamensis</i>	16806,51	No resolvió
BAS 03	Antimonio de meglumina	<i>L. braziliensis</i>	19750,45	Resolvió
BAS 26	Isetionato de pentamidina	Sin dato	26533,33	Resolvió
BON 12	Antimonio de meglumina	<i>L. braziliensis</i>	26758,03	Resolvió
BON 21	Antimonio de meglumina	<i>L. braziliensis</i>	31063,83	Resolvió
BON 72	Antimonio de meglumina	<i>L. panamensis</i>	34155,60	Resolvió
BON 26	Antimonio de meglumina	<i>L. braziliensis</i>	36448,89	Sin dato
BON 15	Antimonio de meglumina	<i>L. braziliensis</i>	90136,99	No resolvió
BON 90	Antimonio de meglumina	Sin dato	268045,11	No resolvió
BAS112	Isetionato de pentamidina	<i>L. braziliensis</i>	3390449,44	Resolvió
Número de parásitos/10 ⁶ células humanas en PBMC > 1,00 (n = 13)				
Código paciente	Tratamiento farmacológico	Especie infectante	† Carga final en PBMC*	Resolución según criterio médico
BON 101	Antimonio de meglumina	<i>L. braziliensis</i>	1,01	Resolvió
BAS 110	Isetionato de pentamidina	<i>L. braziliensis</i>	1,028	Resolvió
BON 77	Antimonio de meglumina	<i>L. braziliensis</i>	1,11	Resolvió

Continúa tabla...

Número de parásitos/10 ⁶ células humanas en PBMC > 1,00 (n = 13)				
BON 75	Antimoniato de meglumina	<i>L. braziliensis</i>	1,17	Sin dato
BAS 130	Isetionato de pentamidina	<i>L. panamensis</i>	1,52	Resolvió
BON 102	Antimoniato de meglumina	Sin dato	1,59	Sin dato

Número de parásitos/10 ⁶ células humanas en PBMC > 1,00 (n = 13)				
Código paciente	Tratamiento farmacológico	Especie infectante	† Carga final en PBMC*	Resolución según criterio médico
BON 49	Antimoniato de meglumina	<i>L. braziliensis</i>	1,60	Resolvió
BON 97	Antimoniato de meglumina	<i>L. braziliensis</i>	1,68	Sin dato
BON 06	Antimoniato de meglumina	<i>L. braziliensis</i>	1,79	Sin dato
BON 96	Antimoniato de meglumina	<i>L. braziliensis</i>	1,83	Resolvió
BON 69	Antimoniato de meglumina	Sin dato	2,16	Resolvió
BON 90	Antimoniato de meglumina	Sin dato	2,40	No resolvió
BAS 128	Isetionato de pentamidina	<i>L. braziliensis</i>	5,55	Resolvió

† La carga final se puede comprender como el número de parásitos equivalentes al número de copias amplificadas por PCR en tiempo real de *ADNk* en *Leishmania* spp. en relación con 10⁶ células humanas de acuerdo con la amplificación por PCR en tiempo real del gen normalizador *ERV3*.

* Células mononucleares de sangre periférica (PBMC).

En gris se resaltan los pacientes BON 90 y BON 97, quienes presentaron un número de parásitos equivalentes a *ADNk* altas tanto en frotis/biopsia como en células mononucleares de sangre periférica al finalizar el tratamiento.

Fuente: Elaboración propia

Hubo dos pacientes (BON 90 y BON 97) que coincidieron en cargas elevadas y a considerar tanto en frotis/biopsia como en PBMC (figura 8). La resolución, según criterio médico, para el paciente BON 90 fue que no se resolvió con éxito la LC y, por tanto, se remitió a medicina interna. Así mismo, los pacientes BON 15, BON 41 y BAS 126 fueron remitidos a segunda y tercera línea de tratamiento con isetionato de pentamidina y anfotericina B liposomal respectivamente (figura 9). Adicionalmente, al paciente BAS 126 se le administró antimoniato de meglumina intralesional junto con termoterapia como alternativa terapéutica condicionada a criterio médico (Durán et al., 2018). También, los pacientes BAS 112 y BAS 128 se resaltan porque presentaron las cargas parasitarias más altas al finalizar el seguimiento al tratamiento en frotis y PBMC respectivamente (figura 10).

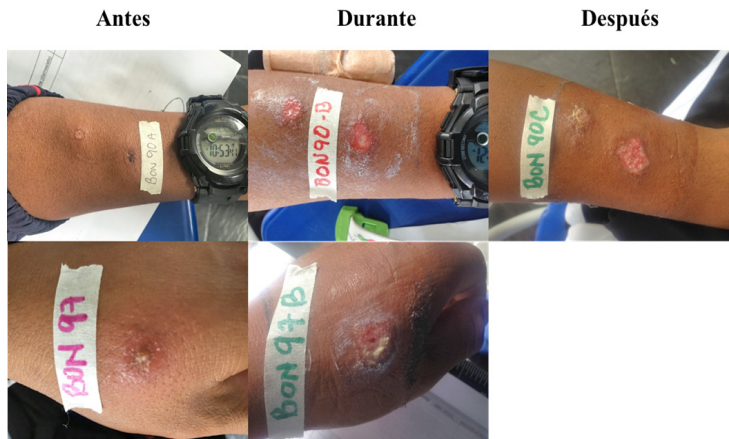


Figura 8. Lesiones en pacientes que presentaron cargas parasitarias elevadas o a considerar tanto en frotis como en PBMC. BON 90: soldado regular de 20 años de edad, quien refiere infectarse en Campoalegre, Guainía, con una úlcera en el brazo izquierdo. BON 97: soldado profesional de 30 años, con úlcera en el antebrazo izquierdo, de posible lugar de infección en San José del Guaviare, Guaviare. En el seguimiento del tratamiento se evidencia que las lesiones se activaron durante el tratamiento.

Fuente: Elaboración propia



Figura 9. Lesiones en pacientes que no resolvieron según criterio médico al finalizar el tratamiento. BON 15: subteniente, de 25 años de edad, con lesión ulcerada, ubicada en la región mastoidea, con posible lugar de infección La Macarena, Meta. BON 41: soldado profesional de 19 años, con una úlcera en la mano derecha; el paciente refiere haberse infectado en Puerto Caicedo, Putumayo. BON 126: cabo primero de 30 años, con una úlcera en al antebrazo izquierdo, de posible lugar de infección en San José del Guaviare, Guaviare. Ninguna de las lesiones de estos tres pacientes disminuyó de tamaño como para ser considerada la curación médica.

Fuente: Elaboración propia



Figura 10. Lesiones en pacientes que presentaron las cargas parasitarias en frotis (BAS112) y en PBMC (BAS128) más altas al finalizar el seguimiento al tratamiento.

BAS112: soldado profesional, de 24 años de edad, con lesión en placa ubicada en el cuello y de posible lugar de infección en San José del Guaviare. El aspecto de la lesión cambió durante el tratamiento a placa verrugosa. BAS128: sargento segundo, de 36 años de edad, con una lesión ulcerada en el codo con presencia de reacción inflamatoria, que cedió durante el tratamiento. Refiere haberse infectado en El Retorno, Guaviare, sin cambio en el área de la lesión al finalizar tratamiento (42 mm² aproximadamente).

Fuente: Elaboración propia

Identificación molecular y análisis espacio temporal de *Leishmania* spp. en Colombia

Por su parte, se logró amplificar y secuenciar apropiadamente por *HSP70* y *MPI* el 82,6 % (n = 19) de los 23 pacientes del estudio. Se identificaron molecularmente las especies infectantes de *Leishmania* spp. que circulan en esta particular población militar, que ha sido atendida bajo el programa de leishmaniasis en Bonza, Boyacá y Basan, Bogotá en los años 2017 y 2019. La muestra de interés presentó una abundancia relativa espacial de 84,21 % para *L. braziliensis* y 15,78 % para *L. panamensis*. Con respecto al análisis temporal, solo se tienen 14 muestras del 2017 y cinco del 2019. Para el 2017 se obtuvo una abundancia relativa de 85,71 % (n = 12) para *L. braziliensis*, mientras que para el 2019 fue del 80 % (n = 4). *L. braziliensis* fue reportada en tres departamentos con distribución exclusiva en las regiones de la Orinoquía y Amazonía, mientras *L. panamensis* presentó una distribución con reporte en tres departamentos que representan las regiones Pacífica y Amazonía. En ningún departamento de esta muestra se reportaron ambas especies de *Leishmania* circulando (figura 11).

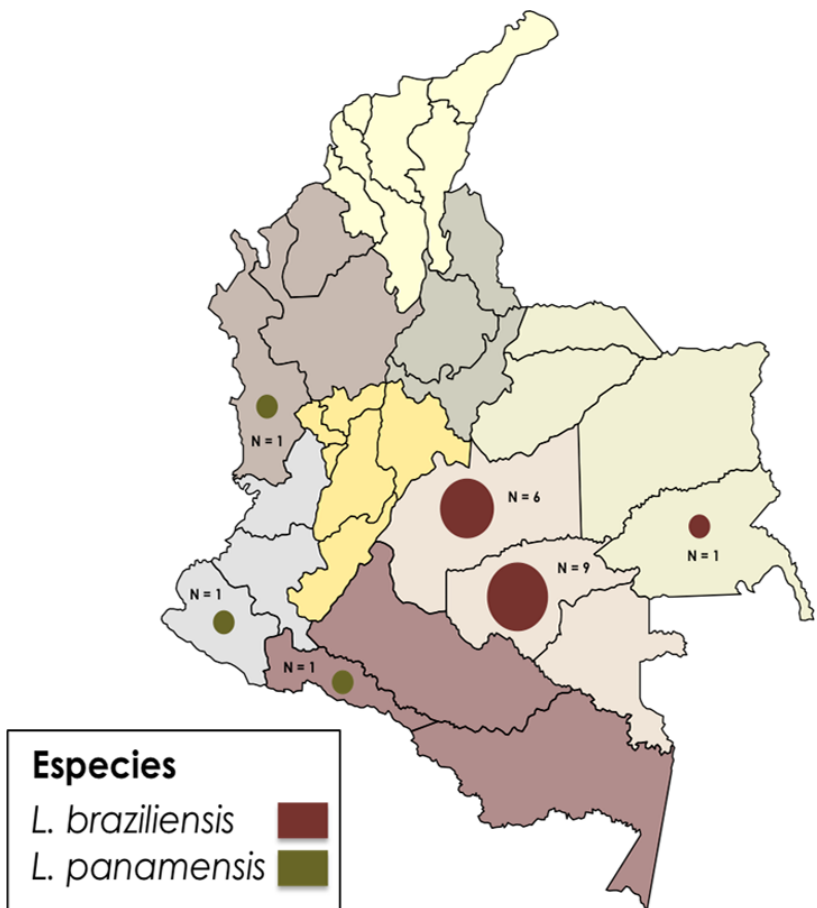


Figura 11. Distribución y abundancia de especies de *Leishmania* spp. en 19 hombres del Ejército Nacional de Colombia con cargas parasitarias elevadas y a considerar al finalizar el tratamiento farmacológico. La identificación molecular de especie del parásito se realizó mediante BLASTn con % de identidad superiores a 98 %, a partir de secuencias de *HSP70* y *MPI* obtenidas por amplificación por PCR y secuenciación didesoxi terminal para las muestras de frotis del estudio. Fuente: Elaboración propia

Discusión

Cuantificación de la carga parasitaria

Es de considerar que los pacientes tratados con antimonio de meglumina por primera vez presentan cargas parasitarias en promedio altas en las lesiones en piel, pero muy bajas en PBMC. Lo contrario pasa en los pacientes tratados con isetionato de pentamidina, que inician con cargas parasitarias no muy altas en úlceras de piel, pero sí en promedio significativas en sangre (figura 1). Esto podría estar sugiriendo la diseminación hematógena o

linfática y, por tanto, la circulación de *Leishmania* spp. en sangre una vez hay falla terapéutica y se remite el paciente a segundo esquema de tratamiento (Romero et al., 2010).

Las cargas parasitarias al finalizar el tratamiento en frotis de los pacientes estuvieron entre 10^4 y 10^6 , considerándose que 3.390.449,44 parásitos/1.000.000,00 células humanas en el paciente BAS 112 (tabla 3) representa un valor muy alto. Dependiendo de la virulencia de la especie infectante, el sistema inmunológico del paciente (entre muchos otros factores patógeno/hospedero) podría significar un riesgo de leishmaniasis mucocutánea a futuro, forma que se presenta en un gran número de casos, por la reactivación de parásitos circulantes en sangre bajo las condiciones previamente mencionadas (Machado et al., 1992; Conceição-Silva et al., 2018). Cabe mencionar que, aunque el paciente BAS112 presentó un carga baja o insignificante de $2,02 \times 10^{-1}$ parásitos/ 10^6 células humanas de PBMC, esto no significa que los parásitos que subyacen en la lesión al finalizar el tratamiento no se diseminen a través del torrente sanguíneo (Souza et al., 2017).

Por el contrario, el paciente BAS 128 presentó, al finalizar el tratamiento, una carga de $5,55 \times 10^0$ parásitos/ 10^6 células humanas de PBMC y de $6,32 \times 10^3$ parásitos/ 10^6 células de frotis. Nosotros sugerimos que se le haga un seguimiento y control al paciente BAS 128 por los siguientes dos años para prevenir o tratar a tiempo una LMC, puesto que cargas parasitarias en PBMC y frotis significativos alertan al personal del área de la salud al demostrar que el paciente finalizó el tratamiento con un concepto de “Resolvió” según criterio médico.

Varios estudios han sugerido que la presencia de *Leishmania ARN virus (LRV-1)*, un virus endógeno reportado entre otras especies en *L. braziliensis*, induce la expresión del interferón tipo 1, la regulación negativa de los receptores *IFN-γ* por los macrófagos y el reconocimiento por el receptor *TLR3*, lo que significa que tiene un efecto en procesos de inflamación y respuesta inmunológica, así como que le otorga mayor habilidad para sobrevivir en un ambiente hostil como lo es el torrente sanguíneo (Ives et al., 2011; Macedo et al., 2016; Rossi & Fasel, 2017). También se ha encontrado una relación significativa entre la falla terapéutica o no resolución según criterio médico frente a los casos de pacientes positivos para *LRV-1* (Bourreau et al., 2016). Esto abre la posibilidad de evaluar a futuro la presencia de *LRI-1* en muestras de personal militar con concepto de “no resolvió” o falla terapéutica para LC, así como en pacientes de LMC. Esto se suma a que, según la Dirección de Sanidad del Ejército, se presentan fallas en el tratamiento en un 13 % de los pacientes de LC.

También se debe considerar que la tercera carga parasitaria evaluada en este estudio fue al finalizar la dosis del tratamiento farmacológico y no del tratamiento en sí, que según lineamientos para la atención clínica integral de leishmaniasis en Colombia del Ministerio de Salud y Protección Social es de 45 días después de terminado el tratamiento, tiempo en el que se estima que el paciente se recuperará en su totalidad (Durán et al., 2018). Adicional a esto, el medicamento es excretado a través de la orina en forma de antimoniato pentavalente, pero sigue circulando en el cuerpo del paciente y, pasados diez días,

aún se alcanzan concentraciones de 0,3-0,1 mg/ml en sangre, según estudios de farmacocinética (Jaramillo-González, 2017). Esto significa que las concentraciones parasitarias en frotis y en sangre podrían seguir disminuyendo un poco debido al efecto residual del medicamento que queda en el torrente sanguíneo.

Es de resaltar que, en el continente americano, la LMC está fuertemente correlacionada con *L. braziliensis* (Schwartz et al., 2006; Cincurá et al., 2017). Es por esto que también se sugiere hacerle un seguimiento clínico y preventivo a los 15 pacientes a los que se les identificó molecularmente esta especie infectante y presentan cargas parasitarias elevadas o a considerar al finalizar el tratamiento, tanto en frotis/biopsia como en PBMC (tabla 3). Sin embargo, no hay que descartar el resto de pacientes reportados acá, puesto que estudios previos en Colombia han notificado casos de LMC provocados por *L. panamensis* (Osorio et al., 1998), y en otros estudios de Brasil se ha observado en pacientes infectados con *L. amazonensis*, *L. guyanensis* y *L. peruviana* (Cincurá et al., 2017). Actualmente, el Grupo de Investigación en Enfermedades Tropicales del Ejército (GINETEJ) se encuentra haciendo un análisis de viabilidad del parásito a partir de la amplificación del marcador *7SLRNA* mediante una RT-qPCR (Romero et al., 2010), esto con el fin de corroborar si los parásitos que circulan en la sangre de estos pacientes están vivos, lo cual podría significar la causa de una reactivación de LC o una LMC a futuro. Mientras tanto, se realizó un reporte al personal médico dermatológico relacionando los 23 pacientes con cargas parasitarias altas, enmarcándose en los propósitos del proyecto de investigación y del compromiso con los participantes.

Las 23 muestras analizadas en este estudio contaron con cargas parasitarias de entre 10^5 y 10^7 al iniciar el tratamiento, valores que están dentro del rango normal de reporte según estudios previos para el minicírculo del *ADNk* en *Leishmania* spp. (Jara et al., 2013; Méndez, 2014). Sumado a esto, la cuantificación de la carga parasitaria por el minicírculo del *ADNk* como estimativo del número de parásitos equivalentes al ADN apoya muy bien el diagnóstico y el promisorio seguimiento al tratamiento (Moreira et al., 2018), por lo cual se sugiere que se implemente a futuro en el Ejército para disminuir los costos en la logística militar de tratamientos médicos en LC.

La correlación negativa significativa de las cargas parasitarias en frotis y PBMC al finalizar el tratamiento puede explicarse por el hecho de que los parásitos, una vez se diseminan por el torrente sanguíneo, disminuyen en el área de la lesión, mientras que cuando están exacerbados en la lesión, aún no han realizado migración al torrente sanguíneo. Con respecto a la correlación negativa significativa entre el área de la lesión externa y la carga parasitaria en frotis, se podría sugerir que lesiones con áreas grandes presentan menos carga parasitaria debido a la microbiota concomitante en la herida que puede afectar negativamente la abundancia de la especie infectante, y a que este signo en la piel se relaciona más con la respuesta inmunológica del paciente que con el número de parásitos infectantes (Antonelli et al., 2005; Kip et al., 2015).

Varios autores han resaltado que la infectividad de *Leishmania* spp. puede ser multifactorial. En este estudio se reportó que hay diferencias en el tipo de especie infectante que

se explican por el área interna y externa de las lesiones, lo cual es coherente con variaciones intra- e interespecíficas en relación con las manifestaciones clínicas (Conceição-Silva et al., 2018). Con respecto al tratamiento farmacológico, se explican diferencias entre antimonio de meglumina e isetionato de pentamidina, dado el conjunto de las siete variables como edad, evolución de la enfermedad, carga parasitaria en PBMC, área interna de la lesión, área externa de la lesión, carga parasitaria en frotis/biopsia y número de lesiones. Esto corrobora, por ejemplo, que las cargas parasitarias se ven altamente diferenciadas, dado que los pacientes sometidos a isetionato de pentamidina provenían de una exposición previa a antimonio de meglumina, por lo que su número de parásitos en frotis/biopsia y PBMC iba a ser significativamente más bajo.

Las diferencias en el seguimiento al tratamiento (antes, durante y después) pueden explicarse debido a la eficacia de los medicamentos para tratar la leishmaniasis. Sin embargo, según los ACP, no hubo diferencias entre el seguimiento durante y después, esto puede deberse a que los 23 pacientes analizados fueron pacientes que, según la cuantificación de la carga parasitaria, no habían resuelto la enfermedad. Finalmente, con respecto a la resolución según criterio médico, hay diferencias entre los pacientes que resolvieron versus quienes no lo hicieron, lo que puede explicarse porque presentan diferencias entre las áreas de sus lesiones, las cargas parasitarias y el número de lesiones.

Identificación molecular y análisis espaciotemporal de *Leishmania* spp. en Colombia

Como estudios anteriores habían reportado, en población militar la especie infectante con mayor abundancia relativa es *L. braziliensis* (84,21 %), mientras que en población civil es *L. panamensis* (Patiño et al., 2017). Con respecto al estudio de Patiño y colaboradores (2017), se observó un aumento del 23,11 % en la abundancia relativa de *L. braziliensis* en población militar y una disminución en la riqueza, puesto que en este estudio no fueron reportados *L. guyanensis*, *L. mexicana* y *L. lainsoni*. Estas tres especies no reportadas acá representaban una abundancia relativa de 5,4 % en Patiño y colaboradores (2017). Cabe mencionar que en nuestro estudio el tamaño de la muestra fue significativamente más baja con respecto al estudio previo y que para el departamento del Meta solo se reportaron 6 pacientes del total de 19 a los que se les identificó la especie de *Leishmania*, mientras que en Patiño et al. (2017) fueron 131 pacientes notificados con probable infección en el Meta de un total de 272 pacientes muestreados para Colombia.

Conclusiones

En conclusión, se estimó la carga parasitaria de *Leishmania* spp. en 23 hombres militares colombianos sometidos a dos esquemas de tratamiento diferentes, lo que permitió determinar, a través de las diferencias significativas en el seguimiento, que son esquemas muy eficaces para tratar la leishmaniasis cutánea en el Ejército Nacional. Se definió el éxito del

tratamiento farmacológico en términos de diferencias significativas entre los que resuelven y no la enfermedad, lo cual se explicó multifactorialmente por la edad, evolución de la enfermedad, carga parasitaria en PBMC, área interna de la lesión, área externa de la lesión, carga parasitaria en frotis/biopsia y número de lesiones. Se determinó que la especie más abundante y por tanto más relacionada con cargas parasitarias elevadas y a considerar es *L. braziliensis*. Se advierte, entonces, la importancia de identificar molecularmente la especie ante el pronóstico y elección de tratamiento del paciente, así como la importancia de establecer un seguimiento y control médico para estos 23 pacientes, con el fin de prevenir una reactivación de LC o tratar a tiempo una LMC, lo anterior enmarcado en el compromiso de los autores con los pacientes participantes en este estudio.

Agradecimientos

Los autores desean agradecer a la Dirección de Ciencia y Tecnología (DITEC) del Ejército Nacional de Colombia, por su apoyo en los procesos, gestión de recursos y asesoría permanente. También al Grupo de Investigaciones Microbiológicas de la Universidad del Rosario (GIMUR), por la contribución con la identificación molecular de las especies de *Leishmania* spp. Se agradece al Centro de Rehabilitación para Leishmaniasis del Batallón de Sanidad en Bogotá y al Centro Nacional de Rehabilitación para Leishmaniasis en Duitama, por su colaboración, disposición y seguimiento a pacientes.

Declaración de divulgación

Los autores declaran que no existe ningún potencial conflicto de interés relacionado con el presente estudio. Este se deriva del proyecto de investigación “Cuantificación de la carga parasitaria en leishmaniasis cutánea mediante qPCR para el monitoreo del tratamiento en personal militar del Ejército Nacional de Colombia” del Grupo de Investigación en Enfermedades Tropicales del Ejército (GINETEJ), adscrito a la Dirección de Sanidad Ejército.

Financiamiento

Este artículo contó con financiamiento por parte de la Dirección de Ciencia y Tecnología (DITEC) del Comando de Educación y Doctrina (CEDOC) para la ejecución del proyecto de investigación, a través de regalías por convenios con compañías de hidrocarburos como Drummond Ltd., Ecopetrol, Hocol y ODL.

Sobre los autores

Claudia P. Méndez Bejarano es coronel del Ejército Nacional de Colombia. Bacterióloga, especialista en Administración Hospitalaria y magíster en Ciencias Biológicas. Oficial

de Gestión de Salud Operacional y líder del Grupo de Investigación en Enfermedades Tropicales del Ejército (GINETEJ) del Laboratorio de Referencia e Investigación.

<https://orcid.org/0000-0002-9280-2531> - Contacto: claudia.mendez@buzonejercito.mil.co

Camilo A. Correa-Cárdenas es biólogo y microbiólogo, magíster en Ciencias Biológicas. PS en investigación.

<https://orcid.org/0000-0001-5009-6213> - Contacto: camilo.correa@ejercito.mil.co

Julie J. Pérez Rico es mayor del Ejército Nacional de Colombia. Bacterióloga, especialista en docencia universitaria y candidata a magíster en Ciencias Básicas Biomédicas. Actualmente es coordinadora del Laboratorio Clínico Centralizador del DMSOC.

<https://orcid.org/0000-0002-2908-6982> - Contacto: juliep@buzonejercito.mil.co

Yanira A. Romero-Barbosa es bacterióloga, especialista en Auditoría y Garantía de Calidad. PS en referencia.

<https://orcid.org/0000-0002-2148-3000> - Contacto: yanira.romero@ejercito.mil.co

Omaira Rodríguez-Angarita es bacterióloga, magíster en Parasitología Tropical. SMSM en investigación.

<https://orcid.org/0000-0002-0322-8073> - Contacto: omairar@ejercito.mil.co

Referencias

- Adaui, V., Verdonck, K., Best, I., González, E., Tipismana, M., Arévalo, J., Vanham, G., Campos, M., Zimmic, M., & Gotuzzo, E. (2006). SYBR Green-based quantitation of human T-lymphotropic virus type 1 proviral load in Peruvian patients with neurological disease and asymptomatic carriers: influence of clinical status, sex, and familial relatedness. *Journal of Neurovirology*, 12(6), 456-465. <https://doi.org/10.1080/13550280601039634>
- Antonelli, L. R., Dutra, W. O., Almeida, R. P., Bacellar, O., Carvalho, E. M., & Gollob, K. J. (2005). Activated inflammatory T cells correlate with lesion size in human cutaneous leishmaniasis. *Immunology Letters*, 101(2), 226-230. <https://doi.org/10.1016/j.imlet.2005.06.004>
- Bourreau, E., Ginouves, M., Prévot, G., Hartley, M. A., Gangneux, J. P., Robert-Gangneux, F., Robert-Gangneux, F., Dufour, J., Sainte-Marie, D., Bertolotti, A., Pratlong, F., Martin, R., Schütz, F., Couppié, P., Fasel, N., & Martin, R. (2015). Presence of *Leishmania RNA virus 1* in *Leishmania guyanensis* increases the risk of first-line treatment failure and symptomatic relapse. *The Journal of Infectious Diseases*, 213(1), 105-111. <https://doi.org/10.1093/infdis/jiv355>
- Cincurá, C., De Lima, C. M. F., Machado, P. R., Oliveira-Filho, J., Glesby, M. J., Lessa, M. M., & Carvalho, E. M. (2017). Mucosal leishmaniasis: a retrospective study of 327 cases from an endemic area of *Leishmania (Viannia) braziliensis*. *The American Journal of Tropical Medicine and Hygiene*, 97(3), 761-766. <https://doi.org/10.4269/ajtmh.16-0349>
- Conceição-Silva, F., Leite-Silva, J., & Morgado, F. N. (2018). The binomial parasite-host immunity in the healing process and in reactivation of human tegumentary leishmaniasis. *Frontiers in Microbiology*, 9, Article 1308. <https://doi.org/10.3389/fmicb.2018.01308>
- Córdova, O., Vargas, F., Hashiguchi, Y., Kato, H., & Gómez, E. (2011). Identificación de especies de *Leishmania* en pacientes y flebotominos en áreas de transmisión en una región del Perú. *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública*, 28(3), 446-453.
- De Paiva-Cavalcanti, M., Dantas-Torres, F., De Albuquerque, S. D. C. G., De Moraes, R. C. S., De Brito, M. E. F., Otranto, D., & Brandão-Filho, S. P. (2013). Quantitative real time PCR assays for the detection

- of *Leishmania* (*Viannia*) *braziliensis* in animals and humans. *Molecular and Cellular Probes*, 27(3-4), 122-128. <https://doi.org/10.1016/j.mcp.2013.01.003>
- Durán, S., Méndez, C., Mejía, L., Ovalle, C., Arenas, C., Camargo, Y., Rubiano, L., Cossio, A., Robledo, S., Echeverri, J., Herrera, N., González, J. M., Cabrera, F., Zamora, R., Ayala, M., Muñoz, L., Gómez, S., Torres, G., Lizarazo, F., & Mendigaña F. (2018). *Lineamientos para la atención clínica integral de leishmaniasis en Colombia*. Ministerio de Salud y Protección Social. Consultado el 27 de febrero de 2019 en <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/PP/PAI/Lineamientos-leishmaniasis.pdf>
- Expert Committee on the Control of the Leishmaniasis & World Health Organization. (2010). *Control of the leishmaniasis: Report of a meeting of the WHO Expert Committee on the Control of Leishmaniasis, Geneva, 22-26 March 2010*. World Health Organization. <https://apps.who.int/iris/handle/10665/44412>
- Herwaldt, B. L. (1999). Leishmaniasis. *Lancet*, 354(9185), 1191-1199. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(98\)10178-2](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(98)10178-2)
- Instituto Nacional de Salud. (2019). *Portal web Sistema Nacional de Vigilancia en Salud Pública (Sivigila)*. Consultado el 15 de enero del 2019 en <http://portalsivigila.ins.gov.co/sivigila/index.php>
- Ives, A., Ronet, C., Prevel, F., Ruzzante, G., Fuertes-Marraco, S., Schutz, F., Zangger, H., Revaz-Breton, M., Lye, L.-F., Hickerson, S. M., Beverley, S. M., Acha-Orbea, H., Launois, P., Faselli, N., & Beverley, S. M. (2011). *Leishmania RNA virus* controls the severity of mucocutaneous leishmaniasis. *Science*, 331(6018), 775-778. <https://doi.org/10.1126/science.1199326>
- Jara, M., Adaui, V., Valencia, B. M., Martínez, D., Alba, M., Castrillón, C., Cruz, M., Cruz, I., Auwera, G., Llanos-Cuentas, A., Dujardin, J. C., & Arévalo, J. (2013). Real-time PCR assay for detection and quantification of *Leishmania* (*Viannia*) organisms in skin and mucosal lesions: Exploratory study of parasite load and clinical parameters. *Journal of Clinical Microbiology*, 51(6), 1826-1833. <https://doi.org/10.1128/JCM.00208-13>
- Jaramillo-González, D. A. (2017). *Análisis de la dosis de antimonio de meglumina (glucantime®) utilizada para el tratamiento de leishmaniasis en el Hospital Dermatológico Gonzalo González* [Tesis de pregrado]. Repositorio Digital de la Universidad Central del Ecuador. <http://www.dspace.uce.edu.ec/handle/25000/14074>
- Kip, A. E., Balasegaram, M., Beijnen, J. H., Schellens, J. H., de Vries, P. J., & Dorlo, T. P. (2015). Systematic review of biomarkers to monitor therapeutic response in leishmaniasis. *Antimicrobial Agents and Chemotherapy*, 59(1), 1-14. <https://doi.org/10.1128/AAC.04298-14>
- Macedo, D. H., Menezes-Neto, A., Rugani, J. M., Rocha, A. C., Silva, S. O., Melo, M. N., Lye, L.-F., Beverly, S., Gontijo, C. M., & Soares, R. P. (2016). Low frequency of *LRV1* in *Leishmania braziliensis* strains isolated from typical and atypical lesions in the State of Minas Gerais, Brazil. *Molecular and Biochemical Parasitology*, 210(1-2), 50-54. <https://doi.org/10.1016/j.molbiopara.2016.08.005>
- Machado, E. S., Braga, M. D. P., Da-Cruz, A. M., Coutinho, S. G., Vieira, A. R. M., Rutowitsch, M. S., Cuzzi-Maya, T., Grimaldi Junior, G., & Menezes, J. A. (1992). Disseminated American mucocutaneous leishmaniasis caused by *Leishmania braziliensis braziliensis* in a patient with AIDS: a case report. *Memorias do Instituto Oswaldo Cruz*, 87(4), 487-492. <https://doi.org/10.1590/s0074-02761992000400005>
- Méndez, C. P. (2014). *Cuantificación de la carga parasitaria en leishmaniasis cutánea por medio de PCR en tiempo real* [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá]. Repositorio Institucional. <https://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/15452>
- Moreira, O. C., Yadon, Z. E., & Cupolillo, E. (2018). The applicability of real-time PCR in the diagnostic of cutaneous leishmaniasis and parasite quantification for clinical management: current status and perspectives. *Acta Tropica*, 184, 29-37. <https://doi.org/10.1016/j.actatropica.2017.09.020>
- Mourão, M. V. A., Toledo Jr., A., Gomes, L. I., Freire, V. V., & Rabello, A. (2014). Parasite load and risk factors for poor outcome among children with visceral leishmaniasis. A cohort study in Belo Horizonte, Brazil, 2010-2011. *Memórias do Instituto Oswaldo Cruz*, 109(2), 147-153. <https://doi.org/10.1590/0074-0276140257>

- Organización Panamericana de la Salud. (2019). Leishmaniasis: informe epidemiológico de las Américas [Informe de Leishmaniasis n.º 7]. Organización Panamericana de la Salud; Organización Mundial de la Salud. <http://iris.paho.org/xmloi/bitstream/handle/123456789/50505/2019-cde-leish-informe-epi-americas.pdf?ua=1>
- Osorio, L. E., Castillo, C. M., & Ochoa, M. T. (1998). Mucosal leishmaniasis due to *Leishmania* (*Viannia*) *panamensis* in Colombia: clinical characteristics. *The American Journal of Tropical Medicine and Hygiene*, 59(1), 49-52. <https://doi.org/10.4269/ajtmh.1998.59.49>
- Patiño, L. H., Méndez, C., Rodríguez, O., Romero, Y., Velandia, D., Alvarado, M., Pérez, J., Duque, M. C., & Ramírez, J. D. (2017). Spatial distribution, *Leishmania* species and clinical traits of Cutaneous Leishmaniasis cases in the Colombian Army. *PLoS Neglected Tropical Diseases*, 11(8), Article e0005876. <https://doi.org/10.1371/journal.pntd.0005876>
- Peacock, C. S., Seeger, K., Harris, D., Murphy, L., Ruiz, J. C., Quail, M. A., Peters, N., Adlem, E., Tivey, A., Aslett, M., Kerhornou, A., Ivens, A., Fraser, A., Rajandream, M. A., Carver, T., Norbertczak, H., Chillingworth, T., Hance, Z., Jagels, K., Moule, S., ... Kerhornou, A. (2007). Comparative genomic analysis of three *Leishmania* species that cause diverse human disease. *Nature Genetics*, 39(7), 839-847. <https://doi.org/10.1038/ng2053>
- Ramírez, J. D., Hernández, C., León, C. M., Ayala, M. S., Flórez, C., & González, C. (2016). Taxonomy, diversity, temporal and geographical distribution of Cutaneous Leishmaniasis in Colombia: A retrospective study. *Scientific Reports*, 6, Article 28266. <https://doi.org/10.1038/srep28266>
- Romero, I., Téllez, J., Suárez, Y., Cardona, M., Figueroa, R., Zelazny, A., & Saravia, N. G. (2010). Viability and burden of *Leishmania* in extralesional sites during human dermal leishmaniasis. *PLoS Neglected Tropical Diseases*, 4(9), Article e819. <https://doi.org/10.1371/journal.pntd.0000819>
- Rossi, M., & Fasel, N. (2017). How to master the host immune system? *Leishmania* parasites have the solutions! *International Immunology*, 30(3), 103-111. <https://doi.org/10.1093/intimm/dxx075>
- Schwartz, E., Hatz, C., & Blum, J. (2006). New world cutaneous leishmaniasis in travellers. *The Lancet Infectious Diseases*, 6(6), 342-349. [https://doi.org/10.1016/S1473-3099\(06\)70492-3](https://doi.org/10.1016/S1473-3099(06)70492-3)
- Shapiro, T. A., & Englund, P. T. (1995). The structure and replication of kinetoplast DNA. *Annual Review of Microbiology*, 49(1), 117-143. <https://doi.org/10.1146/annurev.mi.49.100195.001001>
- Souza, R. M. D., Andrade Junior, H. F. D., Duarte, M. I. S., Braz, L. M. A., Schubach, A. D. O., Silva, F. C., & Amato, V. S. (2017). Reactivation of cutaneous and mucocutaneous tegumentary leishmaniasis in rheumatoid arthritis patients: an emerging problem? *Revista do Instituto de Medicina Tropical de São Paulo*, 59, Article e6. <https://doi.org/10.1590/s1678-9946201759006>
- Suárez, M., Valencia, B. M., Jara, M., Alba, M., Boggild, A. K., Dujardin, J. C., Llanos-Cuentas, A., Arévalo, J., & Adaui, V. (2015). Quantification of *Leishmania* (*Viannia*) kinetoplast DNA in ulcers of cutaneous leishmaniasis reveals inter-site and inter-sampling variability in parasite load. *PLoS Neglected Tropical Diseases*, 9(7), Article e0003936. <https://doi.org/10.1371/journal.pntd.0003936>
- Ul Bari, A. (2006). Chronology of cutaneous leishmaniasis: An overview of the history of the disease. *Journal of Pakistan Association of Dermatologists*, 16, 24-27. <http://www.jpap.com.pk/index.php/jpap/article/view/842>
- World Health Organization. (2019). *Leishmaniasis*. World Health Organization. <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/leishmaniasis>
- Yuan, C. C., Miley, W., & Waters, D. (2001). A quantification of human cells using an *ERV-3* real time PCR assay. *Journal of Virological Methods*, 91(2), 109-117. [https://doi.org/10.1016/S0166-0934\(00\)00244-5](https://doi.org/10.1016/S0166-0934(00)00244-5)

Revista Científica

General José María Córdova

(Revista Colombiana de Estudios Militares y Estratégicos)

Editorial: Retos y perspectivas en seguridad multidimensional

Andrés Eduardo Fernández-Osorio y Leonardo Juan Ramírez López

Seguridad ciudadana y participación de las comunidades en América Latina

Sara Patricia Quintero Cordero

Programa de cuadrantes en Ciudad de México: diagnóstico según el modelo de sistema viable

Carlos Augusto Paez Murillo, Ignacio Enrique Peón Escalante y Sandra Milena Baracaldo Sierra

Seguridad cooperativa como medida de prevención y respuesta de la Unión Europea

Juan José Delgado Morán, Jonnathan Jiménez Reina y Roger Jiménez Reina

Oportunidades para las Fuerzas Militares de Colombia en operaciones multidimensionales de mantenimiento de paz

Carlos Enrique Álvarez Calderón y Félix Antonio Duque Cruz

Objetivos de Desarrollo Sostenible: un contrato social posmoderno para la justicia, el desarrollo y la seguridad

David Barrero-Barrero y Fabio Baquero-Valdés

Las garantías del militar como víctima en la Jurisdicción Especial para la Paz

Jesús Eduardo Sanabria-Moyano y Natalia Beltrán Orjuela

Experiencias de procesos de desminado humanitario en Colombia desde la perspectiva de los desminadores

José Aldemar Macías Montoya y María Antonieta Corcione Nieto

Acciones de inteligencia en la Operación Militar “Chavín de Huántar”

Adán José Doria Velarde

Innovaciones tecnológicas en las fuerzas militares de los países del mundo: una revisión preliminar

Anny Astrid Espitia Cubillos, Jairo Andrés Agudelo Calderón y Óscar Yecid Buitrago Suescún

Carga parasitaria de *Leishmania* spp. en personal militar colombiano con leishmaniasis cutánea: estudio de caso

Claudia P. Méndez-Bejarano, Camilo A. Correa-Cárdenas, Julie J. Pérez-Rico, Yanira A. Romero y Omaina Rodríguez

Rev. Cient. Gen. José María Córdova	Bogotá Colombia	enero-marzo 2020	Vol. 18	Núm. 29	pp. 5-266	ISSN 1900-6586
--	--------------------	---------------------	---------	---------	-----------	-------------------

