

GESTIÓN HEMISFÉRICA DEL CONOCIMIENTO POLICIAL

*Hacia la comprensión y
definición del atlas de
la amenaza hemisférica*



GESTIÓN HEMISFÉRICA DEL CONOCIMIENTO POLICIAL

Hacia la comprensión y definición del
atlas de la amenaza hemisférica



Mayor General
RODOLFO PALOMINO LÓPEZ
Director General Policía Nacional de Colombia

Mayor General
LUZ MARINA BUSTOS CASTAÑEDA
Subdirectora General Policía Nacional de Colombia

Mayor General
JORGE HERNANDO NIETO ROJAS
Director Seguridad Ciudadana Policía Nacional de Colombia

Coronel
JORGE LUIS VARGAS VALENCIA
Director de Inteligencia Policial

Coronel
MANUEL ANTONIO VÁSQUEZ PRADA
Subdirector Inteligencia Policial

Teniente Coronel
YESID ROMANOS LINARES
Delegado del presidente de AMERIPOL

Teniente Coronel
JOHN BELARMINO GUALDRON GUALDRON
Jefe Centro de Inteligencia Prospectiva

Policía Nacional de Colombia. Dirección de Inteligencia Policial.
Centro de Inteligencia Prospectiva.

Gestión hemisférica de conocimiento policial: hacia la comprensión y definición del atlas de la amenaza hemisférica / Jefe del Centro de Inteligencia Prospectiva John Belarmino Gualdrón Gualdrón; investigadores Wilson Gualdrón Bueno, Blanca Astrid Vargas Rincón; co-investigadores Jefferson Luis Gerardo Vargas Rojas, Javier Fajardo Rincón, Gersson Cuellar Humo. (1a ed.) Bogotá: Policía Nacional de Colombia, Dirección de Inteligencia Policial, 2013.

Volumen: 100
Incluye referencias bibliográficas.
ISBN: 978-958-99675-5-3
Primera Edición, diciembre de 2013.
Bogotá D.C., Colombia
p. 131; 16,5 cm x 23,5 cm.

Diseño y diagramación:
Equipo Centro de Inteligencia Prospectiva,

Jairo Andrés Estrella Meza
Diseñador Grafico

Impresión: Graficando Servicios Integrados

1.MARCO TEÓRICO. 2. MARCO METODOLÓGICO. 3. AMENAZAS HEMISFÉRICAS PRIORIZADAS. 4. PROPUESTA ESTRATÉGICA 5. SISTEMA HEMISFÉRICO DE ACCIÓN POLICIAL. I. Gualdrón Bueno, Wilson.II. Vargas Rincón, Blanca Astrid.III. Vargas Rojas, Jefferson Luis Gerardo.IV. Fajardo Rincón, Javier.V. Cuellar Humo, Gersson.

Índice

	Pág.
Presentación publicación	
I. Presidente AMERIPOL	12
II. Presidente CLACIP	15
Prólogo	17
Prefacio	19

CAPÍTULO PRIMERO

Amenazas compartidas transnacionales: un estudio exploratorio sustentado en la complejidad y la prospectiva estratégica voluntarista

1. Postulados teóricos para la comprensión de la dinámica de las amenazas hemisféricas	23
1.1 Geopolítica del crimen	27
1.2 Ciencias de la complejidad	29
1.3 Teoría de la Geografía humana	31
1.4 Territorialidad humana	32
1.5 Políticas públicas	34
1.6 Funcionalismo estructural	36
1.7 Ciencia de policía	37

CAPÍTULO SEGUNDO

Marco metodológico para la construcción colectiva del atlas de las amenazas hemisféricas.

2.1 Ruta metodológica	41
2.2 Fases metodológicas contempladas para la identificación de las amenazas	42
2.3 Técnicas de recolección y análisis de información	42
2.3.1 Prospectiva transformacional: estado del arte	42
2.3.2 Consulta de Expertos: método Delphi	44
2.3.3 Ciclo de conversatorios	44
2.3.4 Desarrollo de talleres expertos internacionales	45
2.3.5 Análisis semántico	45
2.3.6 Análisis de probabilidad	46
2.3.7 Análisis estructural	47

2.3.8	Análisis de riesgo	48
2.3.9	Identificación de las prioridades estratégicas	49

CAPÍTULO TERCERO

Hacia la construcción colectiva del atlas de la amenaza hemisférica: resultado de un proceso sistemático		51
3.1	Hacia una puesta en común de resultados	53
3.2	Hacia una definición común de las amenazas	57
3.3	Dinámica actual de las amenazas priorizadas	67
3.3.1	Cibercrimen	67
3.3.2	Crimen organizado	69
3.3.3	Lavado de activos	72
3.3.4	Narcotráfico	74
3.3.5	Trata de personas	77
3.3.6	Tráfico de armas	81

CAPÍTULO CUARTO

Perspectivas para una propuesta estratégica de impacto hemisférico policial		85
4.1	Retos estratégicos para el fortalecimiento de la capacidad institucional	86
4.2	Hacia un plan integral policial con alto impacto hemisférico	87

CAPÍTULO QUINTO

Un nuevo paradigma policial para la seguridad		91
5.1	Enfoque para la configuración del esquema conceptual de un supra-sistema social	92
5.1.1	Amenaza	93
5.1.2	Ámbito de protección	93
5.1.3	Sistema de seguridad	95
5.1.4	Orden social	97
5.2	Sistema hemisférico de acción policial para la seguridad	98
5.3	Sistema de acción policial: una propuesta para la comprensión, explicación y gestión de las realidades territoriales de la seguridad hemisférica	103

CONCLUSIONES

Reflexiones finales: Perspectivas de un modelo hemisférico inteligente basado en el conocimiento	109
--	-----

ANEXOS

I. Marco normativo y político de las amenazas hemisféricas compartidas y priorizadas	114
II. Glosario de términos empleados	120

BIBLIOGRAFÍA	122
---------------------	-----

Índice de Gráficos

Gráfico 1.	Dinámica del sistema social y criminal	19
Gráfico 2.	Interrelaciones marco teórico y el objeto de estudio: la amenaza hemisférica	26
Gráfico 3.	Ruta metodológica para la obtención de información	41
Gráfica 4.	Formulación estratégica estudio de la amenaza	41
Gráfica 5.	Fases metodológicas aplicadas para la identificación de las amenazas	42
Gráfico 6.	Fórmula para co-diseñar y transformar el entorno	43
Gráfico 7.	Diagrama para la comprensión semántico	45
Gráfico 8.	Escala de evaluación Ábaco de Regnier	46
Gráfico 9.	Visualización esquema de evaluación probabilística	46
Gráfica 10.	Escala de influencia MICMAC	47
Gráfica 11.	Criterios evaluación MICMAC	47
Gráfica 12.	Mapa de influencias MICMAC	48
Gráfica 13.	Matriz de análisis estratégico	49
Gráfica 14.	Mapa de la complejidad de la amenaza	54
Gráfica 15.	Participación expertos	56
Gráfica 16.	Tipología de amenazas	56
Gráfica 17.	Amenazas priorizadas por los expertos	56
Gráfica 18.	Comparación resultados consulta expertos	63
Gráfica 19.	Resultados evaluación amenazas Lidoli-Abaque	64
Gráfica 20.	Visualización plano influencias/dependencias de las amenazas	65
Gráfica 21.	Visualización plano influencias/dependencias directas de las amenazas	66
Gráfica 22. académico	Amenazas priorizadas resultado del ejercicio	66

Gráfica 23.	Ciclo del cibercrimen	68
Gráfica 24.	Ciclo lavado de activos	72
Gráfica 25.	Estimaciones del narcotráfico	73
Gráfica 26.	Sistema y subsistemas del narcotráfico	75
Gráfica 27.	Concepto trata de personas protocolo de Palermo	78
Gráfica 28.	Diferenciación trata-tráfico de personas	79
Gráfico 29.	Ciclo trata de personas	79
Gráfica 30.	Retos estratégicos	86
Gráfica 31.	Visualización componentes estructurales – sistemas en fricción	92
Gráfica 32.	Impactos e interrelaciones que denotan vacíos de articulación sistémica	96
Gráfica 33.	Evolución mandatos OEA contra las amenazas hemisféricas	99
Gráfica 34.	Esquema del sistema hemisférico de seguridad	100
Gráfica 35.	Propuesta sistema hemisférico de acción policial para la seguridad	104
Gráfica 36.	Componente operativo del modelo	105

Índice de tablas

Tabla 1.	Fuente OEA, nuevas amenazas de la seguridad de las américas	52
Tabla 2.	Amenazas clave identificadas proceso estado del arte	55
Tabla 3.	Propuesta de definición de las amenazas priorizadas	57

AGRADECIMIENTOS

La Dirección de Inteligencia Policial agradece de manera especial a los integrantes de la Comunidad de Policías de América AMERIPOL, la Comunidad Latinoamericana y del Caribe de Inteligencia Policial (CLACIP) por su disposición, colaboración e información brindada, y destaca significativamente a la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional APC, que como socio estratégico de la Policía Nacional de Colombia, permitieron hacer realidad este aporte académico.





Gestión hemisférica de conocimiento policial – “Hacia la comprensión y definición del atlas de la amenaza hemisférica”

Mayor General Rodolfo Palomino López
Director General Policía Nacional de Colombia
Presidente Comunidad de Policías de América



En la mitología griega, Atlas era un joven titán al que Zeus condenó a cargar sobre sus hombros los pilares que mantenían la tierra separada de los cielos. En el imaginario colectivo actual, la figura de un hombre sosteniendo el mundo, sigue siendo un icono que remite a la resistencia estoica contra la adversidad del delito, en la medida en que los Estados del hemisferio enfrentan diferentes fenómenos denominados “nuevas amenazas” asociadas a la mutación del panorama criminológico tradicional del narcotráfico, el crimen organizado, el terrorismo internacional, el tráfico ilícito de armas, las afectaciones al medio ambiente y la corrupción, entre otros delitos. Por ello, así como metafóricamente Atlas sostiene sobre sus hombros la conflictividad mundial, las naciones con su voluntad integradora sostienen la esperanza de construir un mundo mejor, mediante acciones estratégicas de carácter regional, sostenibles en el tiempo.

Retomando estas consideraciones, la presente propuesta académica se constituye en insumo que se aproxima a las realidades empíricas y conceptuales de las “amenazas a la seguridad”, respecto a la dinámica integradora de los cuerpos de policía, articulados en la Comunidad de Policías de América –AMERIPOL y la Comunidad Latinoamericana y del Caribe de Inteligencia Policial -CLACIP, quienes se configuran en fuente del conocimiento, en asocio con el equipo investigador del Centro de Investigación–CIPRO- de la Dirección de Inteligencia de la Policía Nacional de Colombia, con el propósito de generar un diagnóstico interrelacional sobre las tendencias del orden social y la cartografía delictiva de los estados, teniendo en cuenta que la agenda mundial de la seguridad ciudadana es el resultado de la voluntad de los pueblos, de la cooperación interestatal y de la innovación de las instituciones encargadas de impactar las realidades de la seguridad humana, como se concibió desde el origen de AMERIPOL- nuestra comunidad de policías de América- creada punto de encuentro de las policías de la región ante el desafío de dimensionar la capacidad de respuesta contra el delito transnacional, en un mundo en el que los problemas de seguridad y convivencia no tienen fronteras.

Desde este enfoque, el documento denominado: “GESTIÓN HEMISFÉRICA DE CONOCIMIENTO POLICIAL, hacia la comprensión y definición del atlas de la amenaza hemisférica”, fue concebido sobre cuatro ejes estructurales: el diseño formal y académico establecido para el desarrollo de la cartografía de las amenazas he-



misféricas; la exposición de los resultados de la investigación y la generación de perspectivas claras para la consolidación de una propuesta estratégica de impacto hemisférico policial que culmina con formulación de un “Sistema Hemisférico de Acción para la Seguridad”. Una de las prioridades de este documento, es la identificación y comprensión de las amenazas hemisféricas y sus interdependencias, estableciendo las prioridades en materia de convivencia y seguridad desde el ámbito geopolítico, con miras a contribuir al rediseño de un modelo de conocimiento policial de carácter internacional, con mayor efectividad sobre las realidades territoriales.

A partir de este objetivo, el análisis que a continuación se presenta, abordó desde un enfoque cuantitativo, descriptivo y semántico, las amenazas compartidas que impactan el orden social, en los Estados, de los cuerpos de policía adscritos a AMERIPOL, para la gestión del conocimiento y el intercambio experiencias exitosas en el ámbito regional, definidas en categorías de estudio que remiten a la evolución de las amenazas tradicionales.

Por lo tanto, en la estructuración del documento se evidencia la evolución y sofisticación de las nuevas amenazas con el fin de repensar las estrategias adoptadas por distintos organismos de seguridad y específicamente de policía, para incorporar nuevos elementos que permitan una lectura renovada y anticipada sobre el comportamiento delictivo, su estructura, ramificaciones y conexiones, para la definición de estrategias que respondan a la naturaleza y mutación de su dinámica transnacional, fruto del estudio de las amenazas a la seguridad priorizadas para América y el Caribe por los grupos de expertos participantes en diferentes ejercicios prospectivos y académicos, reivindicando la necesidad del abordaje multidisciplinario, para su comprensión y prevención, debido a que la heterogeneidad de fenómenos requiere de nuevos enfoques, en términos prácticos y operativos.

Lo anterior, debido a que la articulación de las políticas de seguridad en un sistema de seguridad multilateral no sólo es el objeto de atención en diversos foros hemisféricos y subregionales sino que es la oportunidad para consolidar un sistema imparcial de seguridad colectiva, donde las organizaciones intergubernamentales sean actores centrales de la historia y oportunos gestores de conflictos. De ahí que actuar sobre las causas de las amenazas y no sobre los efectos, sería un principio rector de la actuación hemisférica policial, toda vez, que la tradicional neutralización actores y organizaciones, no ha significado el fin de las manifestaciones de crimen organizado tradicional, sino por el contrario, este ha mutado a expresiones inéditas que superan las capacidades y en algunos casos, el conocimiento que sobre ellas se tenía, para consolidar verdaderos negocios del crimen transnacional.

Al respecto, la comunidad internacional está enfrentando, desafíos sin antecedentes en materia de convivencia y seguridad ciudadana. Recordemos como amplios sectores poblacionales de nuestras respectivas naciones se enfrentan al efecto devastador de los desastres naturales, al auge del delito virtual y a distintas situaciones de conflicto, inherentes a la pérdida de valores sociales.

En consecuencia, el pensar en un hemisferio sin problemas es algo poco razonable,



por ello los desafíos en materia de seguridad deben apoyarse en conceptualizaciones, fruto de la investigación social y en postulados estratégicos, alineados al compromiso de revitalizar y fortalecer las distintas organizaciones e instituciones de seguridad, mediante la generación de una red de conocimientos sobre amenazas tradicionales y emergentes, para reflexionar sobre las asimetrías y la heterogeneidad de nuestras sociedades, culturas y sistemas políticos, en aras de construir una matriz de intereses comunes en materia de seguridad regional, que ayudará a configurar un sistema de acción colectivo a favor de la paz y la calidad de vida mundial.

A partir de este ideal, para nuestros países, la estabilidad regional debe ser el fruto de una participación más activa por parte de cada ciudadano en las decisiones que más lo impactan, teniendo en cuenta que el desarrollo de un país se mide por el desarrollo de los derechos humanos en sus dimensiones: económicas, culturales, políticas y sociales, debido a que la seguridad humana es un concepto real, gracias a nuestra preocupación por el cuidado de la vida, por el entorno donde se desenvuelve y por los valores que la soportan.

Es por ello que para combatir el delito transnacional y sus diferentes modalidades, debemos examinar las limitantes, las posibilidades, las metas estratégicas de cada autoridad y simultáneamente, las dificultades a las que se enfrentan las víctimas, con el fin de aportar al actual modelo de abordaje de conductas delictivas, desde un enfoque sistémico y contributivo a un modelo de intervención policial en la región, que transite de las concepciones clásicas de la defensa hemisférica hacia una visión multilateral de seguridad, acorde a las nuevas dinámicas integracionistas y a los desafíos del siglo XXI, gracias a la consigna de una América progresista, justa, solidaria, amante de la vida y libre de la afrenta del delito.



“Tenemos que hacer planes para la libertad, y no sólo para la seguridad, por la única razón que sólo la libertad puede hacer segura la seguridad”

Karl Popper

Comisionado
José Samaniego
Director de Inteligencia Servicio Nacional de Fronteras
Ciudad de Panamá
Director Ejecutivo Comunidad Latinoamericana y del
Caribe de Inteligencia Policial



Visionar retos hemisféricos como transformar las realidades territoriales de la convivencia, a partir del co-diseño y gestión de escenarios de futuro óptimos de la seguridad ciudadana, es una tarea taxativa que atañe a los cuerpos de policía del hemisferio, lo que sin lugar a dudas, se correlaciona con variables como gestión integral del conocimiento, procesos de integración regional, complementariedad de la política pública, así como el desarrollo y fortalecimiento de métodos, técnicas e instrumentos para la comprensión de amenazas tradicionales y emergentes.

Esta situación obliga necesariamente a combatir los factores de inseguridad bajo una perspectiva de inteligencia estratégica, coordinación y cooperación internacional, al igual que prospectiva territorial, dejando a un lado, esquemas y visiones locales que en nada consideran las nuevas características e incidencia multidimensional que adquiere en la cotidianidad el crimen organizado transnacional.

Por todos, se considera que la seguridad hace tiempo dejó de ser un tema de competencia nacional, para transformarse en un tema compartido en el que se hace imprescindible la cooperación y el apoyo de conjunto de gobiernos, organizaciones y sociedad.

En este punto, la planeación, ejecución, control e impacto del servicio de policía, va de la mano de la apertura esquemática a nuevos aportes teóricos, conceptuales y desarrollos tecnológicos que optimizan las premisas que constantemente evalúa el colectivo social (oportunidad, calidad, efectividad) que impactan la estabilidad institucional, la legitimidad y la gobernabilidad en lo local.

Desde los servicios de inteligencia articulados en la Comunidad Latinoamericana y del Caribe de Inteligencia Policial, se tiene claro que los retos propios, emergen de la identificación, comprensión y neutralización de la amenazas que afectan la convivencia hemisférica, desde una arquitectura de trabajo integrado y colaborativo para la producción cualificada de inteligencia estratégica, táctica y operacional, que ha permitido sin lugar a dudas, orientar acertadamente la toma de decisiones y someter a buen recaudo de la justicia, a objetivos de alto valor del crimen organizado transnacional.



Por tanto, construir alternativas de solución sobre asuntos de seguridad pública de carácter hemisférico, demanda una concepción vanguardista, como la presente propuesta académica, la cual, en sus cinco capítulos proyecta un proceso metodológico articulado para generar conocimiento y una novedosa aproximación a las realidades hemisféricas de la seguridad, generando valor agregado a través de una concepción estratégica e integradora.

Precisamente, es este co-diseño de estrategias que legitiman la amalgama de esfuerzos permitirá no solo comprender y contener las amenazas sino, sobre todo, contribuir en la desarticulación de los actores desestabilizadores de la convivencia, en los cuales, están contenidos los denominados movimientos asimétricos y la sofisticación de las amenazas transnacionales.

Finalmente, es preciso señalar que la CLACIP reconoce el avance sustancial de la institucionalidad de los estados en la lucha contra los factores generadores de conflicto social, violencia y criminalidad, pero a la vez, es consciente de la complejidad de los problemas a enfrentar y, en consecuencia, de la necesidad subyacente de continuar con el esfuerzo, de robustecerlo mediante redes de conocimiento, la investigación científica, la renovación y extrapolación de métodos y técnicas de investigación, la vinculación de la academia, pero sobre todo, la profesionalización de la actividad propia y misional de la Policía, del policía.



GESTIÓN HEMISFÉRICA DE CONOCIMIENTO POLICIAL

Hacia la comprensión y definición del atlas de la amenaza hemisférica

Prologo: Dr. Mauricio Jaramillo Jassir¹

Esta publicación constituye un importante insumo para la identificación de amenazas en el plano hemisférico. Tratándose de la seguridad, se debe recordar que el campo está en constante transformación, por lo que los esfuerzos por la actualización de los estudios en esta materia resultan indispensables para Colombia y la región.

En este sentido, se debe recordar que el presente libro, recoge las reflexiones de representantes de cuerpos de policía que forman parte de la Comunidad de Policía de las Américas (AMERIPOL) y de la Comunidad Latinoamericana y del Caribe de Inteligencia Policial (CLACIP) y que han sido trabajadas en el Centro de Investigación de la Dirección de Inteligencia de la Policía Nacional de Colombia.

Con esto en mente, el libro presenta cuatro dimensiones para la comprensión de las amenazas en el ámbito hemisférico. En primer lugar, se describe de forma detallada, el método y la epistemología seguidas durante el estudio para acceder a las conclusiones. En segundo lugar, se presentan los resultados de la investigación especificando las formas de recolección, el tratamiento y el análisis de la información. En tercer lugar, se proyecta una serie de posibilidades para la puesta en práctica de una estrategia hemisférica policial y finalmente, el libro presenta una propuesta denominada “Sistema Hemisférico de Acción para la Seguridad”.

Para alcanzar el objetivo de desglosar las amenazas en el plano hemisférico y en aras de una interpretación que respete la naturaleza diversa de las mismas, se estudiaron las distintas formas de interdependencia entre éstas. Seguidamente, se estableció una serie de pautas en materia de convivencia y seguridad ciudadana desde una óptica geopolítica, con el propósito de añadir un esfuerzo en la redefinición de un modelo de cooperación policial, que rebase las fronteras de Colombia y que con el concurso imprescindible de otros Estados, se traduzca en mayores niveles de efectividad policial a lo largo del territorio.

Es prudente señalar, además, que el enfoque que acompaña al texto es de carácter cuantitativo y exploratorio. Paralelamente, se recurre con frecuencia a lo descriptivo y semántico para abordar las amenazas compartidas contra los Estados que pertenecen a AMERIPOL. Bajo esta lógica, se halló un conjunto diverso de flagelos que condicionan a la seguridad de las Américas compuesto por el cibercrimen, el crimen organizado, el narcotráfico, el lavado de activos, la trata de personas y el tráfico de armas, entre otros.

Vale añadir, que este libro que es el resultado de una investigación con un claro espíritu dialectico, muestra en detalle la dificultad de abordar desde una perspectiva simple. En el tema de la seguridad hemisférica, son tantos los retos para los Estados, que tratar de resolver de manera individual la inseguridad, desconociendo la importancia del concurso regional para enfrentar dichos fenómenos, sería en vano. El talante trasnacional de esas amenazas gana en evidencia con el transcurso del tiempo y la cooperación entre Estados se revela ineluctable.

1Internacionalista de la Universidad del Rosario, magíster en Relaciones Internacionales y Seguridad Internacional del Instituto de Estudios Políticos de Toulouse y en Geopolítica del Instituto Francés de Geopolítica de París. Aspirante a Doctorado en Ciencia Política en la Universidad de Ciencias Sociales de Toulouse I en Francia. Profesor de carrera en el Centro de Estudios Políticos e Internacionales de la Universidad del Rosario.



A la luz de todo esto, este conjunto de reflexiones aproximan al lector a la seguridad ciudadana hemisférica, uno de los temas de mayor proyección en la seguridad regional, y que seguramente marcará de forma definitiva la agenda de los gobiernos en el mediano plazo. De hecho, esta realidad empieza a cobrar vida desde ya, lo que es constatable por el número de acuerdos firmados entre Estados con el fin de coordinar y facilitar acciones entre las distintas policías, o por los encuentros que ganan en frecuencia entre académicos, y profesionales del sector seguridad y defensa, en diversas partes del continente para tratar el tema.

Este involucramiento inédito de otros sectores de la sociedad en la seguridad pública y ciudadana, demuestra que el proceso democratizador emprendido desde la denominada Tercera Ola en los setenta en la mayoría de los latinoamericanos, ha terminado por matizar la seguridad, y ha resultado en una visibilidad de un ámbito que en el pasado era manejado con un hermetismo nocivo para el Estado de derecho. En contraste, esta publicación que tiene el sello indeleble de la Policía Nacional en conjunto con la CLACIP y AMERIPOL, traduce una modernización y profesionalismo de la Fuerza Pública colombiana y hemisférica en sintonía con los valores democráticos que han marcado la Colombia de los últimos 60 años.

Por estas razones, el lector encontrará en las páginas que componen esta notable contribución, una invitación para reflexionar sobre las distintas maneras en que se pueden coordinar esfuerzos en el plano intergubernamental, para prevenir y neutralizar amenazas a la seguridad ciudadana. Asimismo, la metodología expuesta en la primera parte del texto, busca una difusión de la misma para que su alcance no se limite al propósito inicial del libro, sino que pueda aplicarse a otros casos donde la seguridad ciudadana esté en juego. Con ello se corrobora que las metodologías en la seguridad, no sólo tienen una aplicabilidad inmediata sino que su alcance trasciende los límites de lo actual y de lo coyuntural. Para el caso de este libro, la pertinencia de la metodología y su aplicación en otros casos depende del diálogo espontáneo que se pueda producir entre quienes asumieron valientemente la redacción del libro y el lector ávido de conocimiento.

Finalmente, este libro confirma una vocación investigativa cada vez más depurada en el seno de la Policía Nacional, y reafirma un internacionalismo necesario para el cumplimiento de una compleja, pero indispensable tarea, alrededor de la seguridad ciudadana y de la convivencia. El documento no solo constituye un aporte fundamental y valioso, sino que abre el camino para futuras investigaciones en el tema de la seguridad ciudadana, la seguridad hemisférica, las amenazas comunes y compartidas y por supuesto sobre la seguridad regional.



INTRODUCCIÓN

Contextualización de las prioridades transnacionales en materia de seguridad

La seguridad de los Estados, eje central del desarrollo de las políticas mundiales, así como de la actividad de los organismos internacionales y gobiernos, se viene convirtiendo en objeto de nuevas conceptualizaciones y paradigmas, resultado de cambios sociopolíticos generados por el fenómeno de la globalización y el surgimiento de nuevas amenazas, haciendo que los desafíos y actores del sistema internacional hagan necesaria la renovación del marco ontológico y mecanismos para el abordaje de seguridad hemisférica de cara a las exigencias del siglo XXI.

Es así como, las realidades hemisféricas de la seguridad, matizadas sistémicamente por redes complejas e interrelaciones difusas entre sus diferentes componentes, muchas de éstas, desconocidas o desintegradas de los procesos de priorización, análisis e investigación, especialmente, en lo concerniente a los impactos y efectos en subsistemas como el social, el geopolítico y el internacional, de donde emergen cambios estructurales en los Estados, las sociedades y los gobiernos, lleven a objetivar nuevo conocimiento, a través de un desarrollo académico multidisciplinar, constructivista y propositivo, el cual se constituye en un propósito ambicioso de este documento.

De hecho, pretender abordar tradicionalmente las realidades sociales y lógicas territoriales de la seguridad, en un contexto tan complejo como lo es el hemisferio occidental, es por sí mismo, un desafío de conocimiento, pero si a esto, se incorporan nuevas miradas teóricas y modernos métodos, técnicas y categorías para su inteligibilidad, todo ello, con el propósito de generar la comprensión, explicación y gestión de los fenómenos, sistemas y comportamientos (Maldonado, Carlos E., 2013), se podría afirmar, que se está frente a un gran reto de re-significado del paradigma de lo policial. Este paradigma policial a la vez interactúa como subsistema con el subsistema internacional, dentro de un macro sistema social para dirimir el conflicto social, y por tanto, garantizar el orden social deseado, es decir, la convivencia. Ello se presenta de manera esquemática, así:

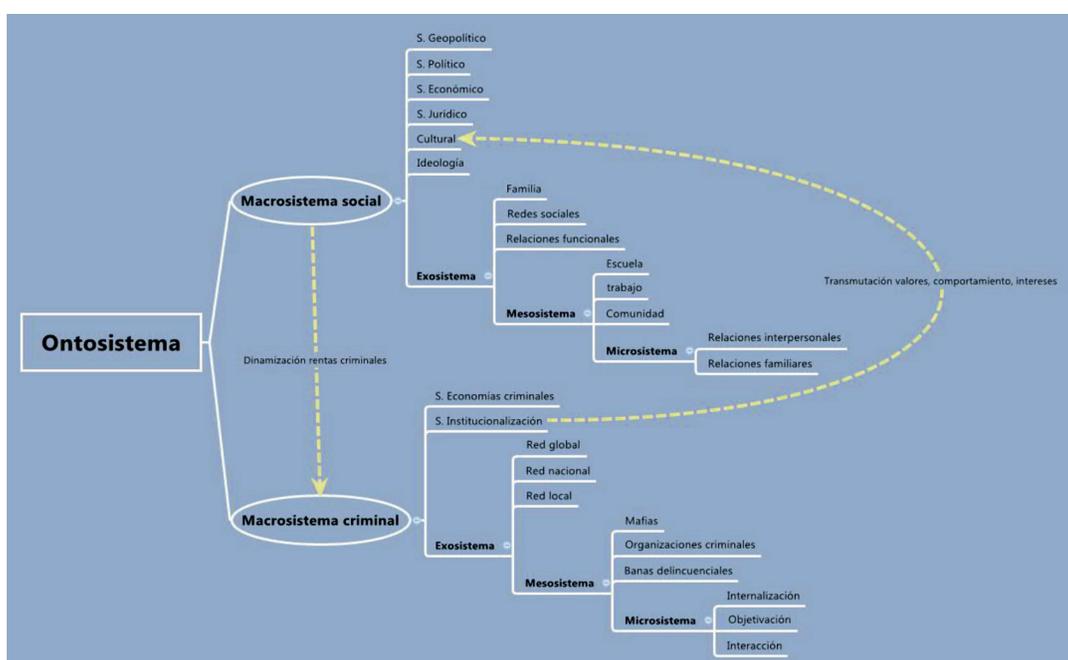


Gráfico No. 1: Dinámica del sistema social y criminal



En efecto, lo particular y más representativo de los estudios y referentes teóricos del sistema social y por consiguiente de las interrelaciones sociales, no están representados precisamente por inferencias de la continuidad y la estabilidad, por el contrario, se define al cambio social como proceso consustancial en la dinámica de construcción del sistema social (Iglesias, Julio y Requena, Antonio, 2005), atribuyendo diferentes significantes y significados a las cosas (fenómenos, amenazas, conflictos), como procesos emergentes de los constructos sociales. Las sociedades no se constituyen bajo realidades determinantes, sino que todo lo social se va constituyendo en algo histórico, en un objeto viviente y cambiante que nace, crece, se reproduce y muere.

En contraste, la tradicional lógica operativa de actores, así como la característica lineal y estática del conocimiento estructurado, implementado en los cuerpos de policía de la región entorno al abordaje de la amenaza-fenómeno, es matizado y ejecutado, a través de lecturas y actuaciones reactivas-divergentes de los efectos y manifestaciones del conflicto social, es decir, atención a las expresiones de la violencia y la criminalidad local y transnacional, a partir de lo cual, se planea y articula un sistema geopolítico de seguridad, lo que por supuesto, no permite una comprensión causal de los mismos, y por ende, su regulación, neutralización, minimización.

Ahora bien, el carácter reactivo visualizado en los procesos de planeación, atención y resolución a los conflictos (fenómenos-amenazas) sociales, inter y extraterritoriales (=transnacionales), se constituye en el núcleo del problema incidente en las realidades territoriales de la seguridad hemisférica, al igual que, en el determinante primario de las percepciones de inseguridad, todas ellas, relacionadas con situaciones fluctuantes de ingobernabilidad e ilegitimidad del componente estatal.

En contraste, las oportunidades emergentes de estudios temporales sincrónicos y diacrónicos, desde la prospectiva (voluntarista) estratégica, podría constituirse en insumo técnico para “iluminar el presente con la luz del futuro” (Mojica, 2013), y desde luego, en premisa complementaria para la predicción (imagen pre-motora), la comprensión (relaciones, interdependencias, origen, causalidad, temporalidad), la anticipación (comunicación) y finalmente la prevención (acción-planeación) de los fenómenos o amenazas que inciden en el orden social.

De ahí que, la presente propuesta académica se constituya en insumo que busca lograr una aproximación a las realidades empíricas y conceptuales de aquello considerado como “amenaza a la seguridad”, en el cual, los representantes de los cuerpos de policía, articulados en la Comunidad de Policías de América –AMERIPOL y la Comunidad Latinoamericana y del Caribe de Inteligencia Policial -CLACIP, se configuran en fuente del conocimiento y el equipo investigador del Centro de Investigación –CIPRO- de la Dirección de Inteligencia de la Policía Nacional de Colombia, en el sujeto cognoscente, que ejercen su propósito investigativo sobre unas configuraciones dinámicas e interrelacionadas que impactan el orden social de los estados.

En este sentido, la estructura del documento se concibió sobre cuatro ejes estructurales, aborda en el primer capítulo, el diseño formal y académico establecido para



el desarrollo del estudio; seguidamente, expone los resultados de la investigación (recolección, tratamiento y análisis de datos e información); posteriormente, continúa con la proyección de unas perspectivas para la consolidación de una propuesta estratégica de impacto hemisférico policial y culmina con formulación de una propuesta estratégica denominada “Sistema Hemisférico de Acción para la Seguridad”.

De otra parte, resulta oportuno agradecer y reconocer, el apoyo y acompañamiento metodológico de los doctores Guillermo Holzmande Chile; Francisco José Mojica (U. Externado), Carlos Alberto Patiño Villa (U. Nacional), Mauricio Jaramillo Jassir (U. El Rosario) y Carlos Eduardo Maldonado (U. El Rosario) de Colombia, quienes desde sus perspectivas cognitivas-gnoseológicas y experiencia académica, contribuyeron significativamente para que esta propuesta académica se constituyera en realidad objetiva del conocimiento hemisférico de policía.

Finalmente, es pertinente exaltar los valiosos aportes empíricos y experienciales de los países integrantes y funcionarios de las unidades nacionales de AMERIPOL y la CLACIP, son realmente ellos, quienes a través de su gestión permitieron documentar metodológica y técnicamente esta propuesta de conocimiento y renovado paradigma, soportado en un proceso sistemáticamente estructurado, el cual busca integrar de manera holística, los elementos orientadores de la actividad de los cuerpos de seguridad, para conducirlos hacia mayores estadios de anticipación y efectividad, acorde con las realidades y retos cambiantes de la sociedad contemporánea.

Su lectura, es una invitación al análisis crítico, a forjar consensos, que lleven a sinergia y proyección conjunta de gran sistema portador de esperanza colectiva, cambio y construcción de futuros óptimos en seguridad; vislumbrando, anticipando y creando futuro para la convivencia y seguridad hemisférica.



Capítulo

1

**Amenazas compartidas
transnacionales: un estudio
exploratorio sustentado en la
complejidad y la perspectiva
estratégica voluntarista**



I. Amenazas compartidas transnacionales: un estudio exploratorio sustentado en la complejidad y la prospectiva estratégica voluntarista

Postulados teóricos para la comprensión de la dinámica de las amenazas hemisféricas

“La geopolítica contemporánea se caracteriza por una compleja coexistencia de espacios absolutamente controlados y de territorios planificados, al lado, de nuevas tierras incógnitas que funcionan con una lógica interna propia, al margen del sistema que los ha engendrado. La guerrilla zapatista, los narcotraficantes colombianos, los señores de la guerra somalíes, las tribus urbanas o las mafias rusas, se nos aparecen como nuevos agentes sociales creadores de nuevas regiones, con unos límites imprecisos y cambiantes, difíciles de percibir y aún más de cartografiar, pero enormemente atractivas desde un punto de vista intelectual” (Cadena Montenegro, 2006).

La aproximación a la comprensión de las amenazas hemisféricas a la seguridad, desde una perspectiva geopolítica, demanda en un primer estadio académico, un abordaje multifocal a partir de los referentes teóricos modernos, que pudieran representar realidades concretas de ininteligibles fenómenos que afectan los distintos Estados, todos ellos, manifiestos en ámbitos y esferas del orden social, espacial y territorial, esencialmente, a través de actividades criminales especializadas, hechos de violencia selectivos, o transformaciones sociales conflictivas. A continuación se presenta los enfoques teóricos considerados en la comprensión de amenazas y la configuración de la propuesta del modelo de acción policial.

Como se señalara en la revista Horizontes Internacionales: “la geopolítica aporta una mayor riqueza de recursos teóricos-prácticos, pues permite un análisis y un enfoque físico y espacial de un fenómeno eminentemente social. El fenómeno delictivo, lo mismo que cualquier otro hecho social, está estrechamente ligado con las realidades que le circundan. La delincuencia no tiene lugar en “abstracto” sino que se dan en circunstancias concretas de tiempo y espacio” (Barrios M. A., 2011).

Por ello, un punto de reflexión inicial, podría estar esbozado en el dominio estratégico y operacional sobre lo considerado como **lebensraum** (espacio vital), expresión acuñada por el geógrafo alemán Friedrich Ratzel y posteriormente, desarrollada por el politólogo sueco Rudolf Kjellén, para señalar la influencia de los factores geográficos sobre las relaciones de poder en la política internacional, lo cual es re-significado en el actual orden global de las organizaciones del crimen transnacional, a través de las intenciones expansionistas e institucionalistas de las actividades y negocios criminales.

De hecho, actuales y multifocales lecturas de la realidad, expresamente de manifestaciones de conflicto social, violencia y criminalidad mundial, representan e interrelacionan sincrónicamente, difusos nodos estructurados de mafias y fenómenos, que fundamentan su actuar delictivo en la necesidad de consolidación de las áreas de dominio preponderante para garantizar relaciones del poder económico, legal o ilegal, abierto o clandestino, extrapolarlo desde el referente teórico de la geopolítica



moderna, condiciones y conceptos para la re-adaptación de los negocios criminales, como clave operativa para el funcionamiento integral delictivo.

De ahí que, para identificar algunas dimensiones de una mafia “legítima o auténtica”, la teoría de la Geopolítica del Crimen, tiene como objeto de análisis y variables de comprensión: el control territorial, la capacidad de orden y dominación, el sentido de jerarquía y obediencia, el secreto e iniciación, la dimensión ética y familiar, la multi-criminalidad, mitos y leyendas, antigüedad y vocación de permanencia (Barrios M. A., 2011), a ello habría que agregarle la dinámica de interacción global y la capacidad de inmersión en múltiples modelos de funcionamiento criminal.

Así mismo, las **ciencias de la complejidad** se instituyen hoy por hoy, en la nueva revolución de la generación del conocimiento, fundamentalmente, “...para la comprensión de los espacios de configuración, que son exactamente el estudio de todas las posibilidades de un fenómeno; esto es, que un fenómeno tiene, tuvo, ha tenido, o puede llegar a tener...”; de hecho, “...las ciencias de la complejidad se componen principalmente de la termodinámica del no-equilibrio, la ciencia del caos (antiguamente llamada teoría del caos), la teoría de catástrofes, la ciencia de las redes complejas, la geometría de fractales, y las lógicas no-clásicas...” (Maldonado, Carlos E., 2013).

Por otro lado, es importante incorporar a la comprensión teórica, los postulados de **la geografía y la territorialidad humana**. La primera tiene por objeto, el estudio de los fenómenos ocurridos en la población, la economía, el urbanismo y la política, en un contexto espacial partiendo de principios como la actividad, la causalidad, la comparación o analogía, la descripción, la distribución, la evolución, la localización y la relación (Cortés, Parra, & Durán, Narcomenudeo: un reto estratégico en seguridad ciudadana, 2011).

La segunda, se plantea como una característica especial de los seres humanos (Soja, 1971), un rasgo fundamentalmente cultural de las sociedades humanas, es decir las **construcciones sociales** que no han tenido siempre la disposición y características actuales, un componente necesario de toda relación de poder, un atributo de la producción del contexto espacial, a través del cual se experimenta el mundo legal, simbólico y de la conducta humana que intenta influir, afectar o controlar acciones a través del establecimiento de un cogobierno sobre un área geográfica específica: el territorio (Sack, 1986).

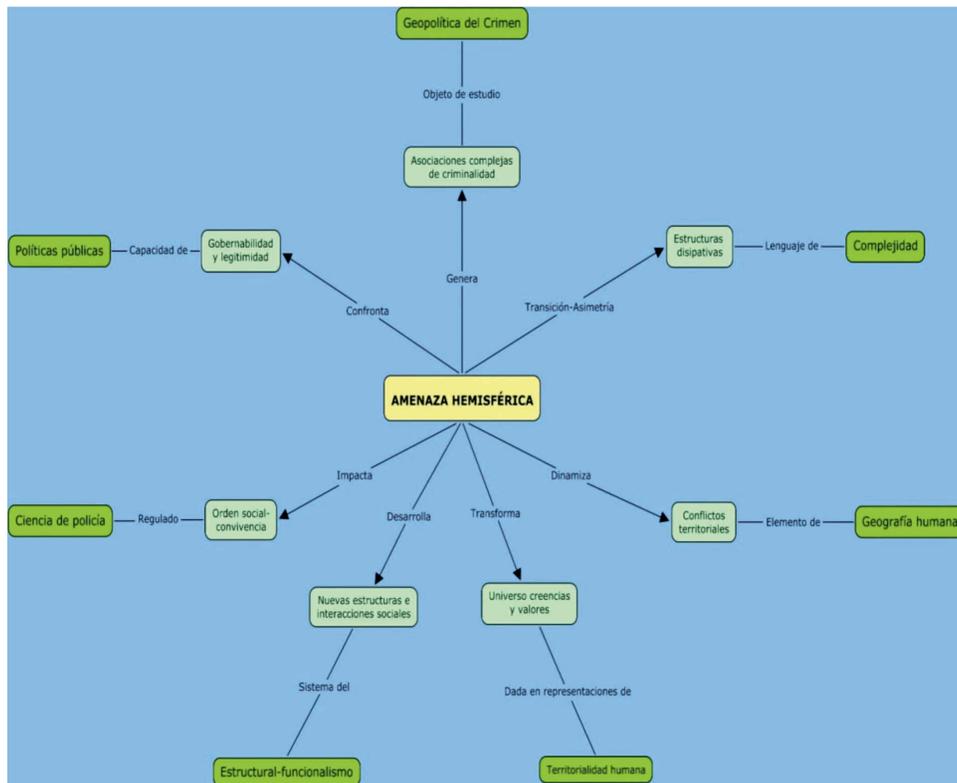
Por su parte, desde la **ciencia de policía** se argumenta que la naturaleza humana, en cuanto corporal, tiende a buscar los bienes materiales y vitales; así, por ser social, ansía la convivencia ordenada con los demás, razón de ser de lo policial (Londoño, 1994). En consecuencia, la lógica de intervención en lo social de los cuerpos de policía, obedece a una necesidad básica de regulación y control que trasciende de lo privado a lo público en las interrelaciones sociales, sin que ello represente, una acción de facto, unilateral, o sin motivo, sino por el contrario, acciona las supra-competencias del cuerpo-institución, determinadas a las salvaguarda del orden de derechos y libertades de las personas, cuando estos se ven interrumpidos



o amenazados por agentes externos no admitidos.

De igual manera, es necesario explorar los recientes fundamentos epistemológicos de la sociología, particularmente, desde el marco teórico del **funcionalismo-estructural**, que logra integrar las dos escuelas universalmente admitidas para la comprensión la realidad de las dimensiones sociales, contribuyendo ostensiblemente, a la generación de nuevas miradas de los problemas que emergen del conflicto social, de la fricción social, que forja, soterrada y dinámicamente, el orden social.

Finalmente, podría enunciarse tres enfoques teóricos constituidos para el análisis de las **políticas públicas**; partiendo de un primer grupo que considera al Estado como variable dependiente de la sociedad, razón por la cual, desde las relaciones de fuerza entre, las diferentes clases, fracciones o naciones, individuos o grupos, se determina la elección de la política desarrollado por el componente estatal (Roth, 2007).



Gráfica No. 2: Interrelaciones marco teórico y el objeto de estudio: la amenaza hemisférica

Un segundo enfoque, infiere al Estado como selector de las demandas y un proveedor de servicios, es decir, en el centro decisional, burocrático y tecnocrático de la política pública, que emerge de los conflictos y competición entre grupos y clanes. El tercer enfoque, de desarrollo teórico más reciente, de carácter mixto, trata de situarse en una posición mediana frente a los dos grupos anteriores, rechaza de un lado, el racionalismo economista o social implícito en el primer abordaje, y por otro lado, refuta todo sometimiento social a un Estado, por ello, la principal tesis de este enfoque busca aprehender la sociedad como un tejido de relaciones más complejas, de interrelaciones más que de relaciones, de interdependencias más que



dependencias.(Roth, 2007).

El gráfico 2, representa los elementos básicos que permiten comprender las amenazas desde los enfoques teóricos planteados, a continuación se desarrolla de manera más amplia cada uno de estas premisas contempladas.

1.1 Geopolítica del crimen

La Geopolítica aporta una mayor riqueza de recursos teóricos-prácticos, pues permite un análisis y un enfoque físico y espacial de un fenómeno eminentemente social. El fenómeno delictivo, lo mismo que cualquier otro hecho social, está estrechamente ligado con las realidades que le circundan. La delincuencia no tiene lugar en “abstracto” sino que se dan en circunstancias concretas de tiempo y espacio. En este sentido, la complejidad y el objeto de la naturaleza de las “mafias” traspasan el campo de la criminología clásica, debido a que su objeto no puede limitarse al estudio de lo que es una asociación criminal o el crimen organizado. La criminología clásica incluso en su faz multidisciplinaria, en la actualidad no responde a la necesidad de comprensión de las mafias, en razón de su orientación individualista (Barrios M. , 2011).

El planteamiento de este autor es que las organizaciones criminales transnacionales constituyen un auténtico actor político dotado de voluntad, autonomía y capacidad de influencia en las Relaciones Internacionales. La aparición del crimen organizado transnacional como sujeto geopolítico cobra sentido dentro del estudio de las organizaciones -tanto las criminales transnacionales como las mafias- y del flujo de productos y capitales criminales a partir de múltiples negocios criminales: drogas, armas, prostitución, etc. (Barrios M. , 2011).

Para identificar algunas dimensiones de una mafia legítima o auténtica, la Geopolítica del Crimen tiene como objeto de análisis: control territorial, capacidad de orden y dominación, sentido de jerarquía y obediencia, secreto e iniciación, dimensión ética y familiar, multi-criminalidad, mitos y leyendas, antigüedad y vocación de permanencia. Precisamente, Duque M. (s.f, p. 2) señala:

“...El crimen organizado transnacional es una amenaza para la sociedad global, pues se trata de grupos que no reconocen fronteras ni ley, que siguen la dinámica del comercio internacional, del desarrollo tecnológico y de las comunicaciones para el logro de sus fines...”

Al respecto, la Declaración sobre Seguridad en las Américas (2003), citada por (la-Red, 2011) da cuenta de una lista amplia de fenómenos que se consideraron amenazas. Los cuales, fueron divididos en dos categorías. Por un lado, los fenómenos de carácter tradicional relevantes durante la “guerra fría” y por otro, los fenómenos novedosos que plantean desafíos no sólo en términos del uso de fuerzas armadas; sino, también, en términos económicos, políticos, ambientales y sociales, entre otros. A estos últimos se les denominó como nuevas amenazas, amenazas emergentes, o amenazas no-tradicionales.



Ahora bien, el abordaje tradicional de las amenazas, expuesto anteriormente, tienen una mirada general de éstas, es decir, una lectura desde la interpretación de las organizaciones y los actores, por ello, se considera importante, ampliar este espectro, retomando la tesis expuesta por Cortés et al. (2011, p.161), en torno a una propuesta de clasificación de los fenómenos que afectan la seguridad, así:

“... La realidad que viven los ciudadanos en la cotidianidad, se configura en un espacio y tiempo (Berger y Luckmann, 1999: p. 44), a partir de comportamientos que se hacen comunes a simple vista, es decir, que se perciben a través de los órganos de los sentidos, pero que no se consideran manifestaciones en tránsito hacia hechos de criminalidad. El desafío que se plantea depende de la capacidad que se tenga para hacer cognoscibles los elementos y ambientes ocultos tras las apariencias, que eventualmente pueden poner en riesgo y convertirse en amenaza para la seguridad de los ciudadanos.

En tal sentido, fue necesario clasificar los fenómenos en tres grandes grupos para permitir su estudio, primero, los fenómenos asociados al conflicto social; segundo, las manifestaciones de violencia y tercero, los hechos de criminalidad. Sin embargo, es preciso aclarar que en la realidad, estos se aprecian de forma interdependiente...”

Fenómenos de conflicto social

(Seoane y Taddei, 2001: p. 62) citado por Cortés et al, 2011 pp. 162-163

Se definen como “...las acciones que alteran el orden colectivo, quebrando o interrumpiendo temporalmente la reproducción de las relaciones sociales entre actores estatales y no estatales...” y se advierte puntualmente: “...estos se perciben aislados, pero en la realidad constituyen un entramado complejo de relaciones difíciles de reconfigurar conceptualmente. Por lo tanto, comprender el conflicto social demanda visibilizar las tensiones, contradicciones y transformaciones que no solo condicionan, sino que además, determinan los patrones de comportamiento individual y colectivo, valga decir, la conducta social...”

Fenómenos de violencia

En el planteamiento de Cortés, Parra y Duran (Cortés, Parra, & Durán, Narcomeudeo: un reto estratégico en seguridad ciudadana, 2011)(2011pp. 163-164) se extrapola el siguiente concepto: “...El uso intencional de la fuerza o el poder físico, de hecho o como amenaza, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones (ONU, 2002), se puede clasificar en violencia auto-infligida (el individuo contra sí mismo), violencia interpersonal (contra un grupo de personas) y violencia colectiva (contra la comunidad en general)...”

En este mismo referente se destaca que “...los comportamientos violentos son difu-



sos, diseminados y generalizados, que se arraigan en el entramado de la cotidianidad, se conciben como consustanciales al ser humano, hasta llegar a expresiones de desesperanza por la impotencia que genera la incapacidad de respuesta tanto de las víctimas como del propio Estado...”

Fenómenos de criminalidad

Estos mismos autores frente a los fenómenos de criminalidad, refieren lo siguiente:

“...Por criminalidad se entiende el volumen de infracciones cometidas sobre la Ley penal, por individuos o una colectividad en un momento determinado y en una zona determinada...” “...la dinámica del crimen hoy, no concibe el territorio como un referente espacial, sino como un elemento de poder en el que las organizaciones criminales le disputan al Estado la legitimidad, la cual es proporcionada por los ciudadanos asentados especialmente en sectores marginados, periféricos y populares...” p. 230.

“...Tal situación está acompañada de otras percepciones de la comunidad entre las que se destacan: la desconfianza del ciudadano por la inadecuada respuesta del Estado a sus demandas, en términos de tiempo y eficacia; constreñimiento de las organizaciones criminales hacia la “no denuncia”; la libertad concedida a los presuntos criminales en el marco del Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA) lo que se interpreta como impunidad; así como la desarticulación de las instituciones del Estado para la protección y resocialización del menor infractor en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SIRPA)...” p. 231.

En resumen, puede señalarse que la complejidad determinada por la interacción social irrumpida por la criminalidad, comprende esencialmente, la dificultad de intervención del componente institucional, a partir de lo señalado como “institucionalización de actividades económicas criminales”, constituido en un proceso sistemático de transformación para su asentamiento en un determinado entorno social, para lo cual, acondiciona, interviene y apropiados espacios requeridos, mediante mecanismos de coacción, corrupción, intimidación e infiltración de actividades esenciales de integración social, constituyendo sistemas de economía criminal aceptados socialmente.

A la luz de estos planteamientos resulta claro entender como las dinámicas particulares influyen en lógica global y viceversa, planteamiento que llama la atención sobre la necesidad de entender los fenómenos delictivos como hechos sociales, estrechamente vinculados con las realidades que le circundan.

1.2 Ciencias de la complejidad

Para la comprensión de las amenazas y fenómenos hemisféricos a partir de desarrollos epistémicos vanguardistas de las ciencias de la complejidad, se toma en primera instancia, la premisa de los ciclos de vitalidad o dinámica de los organismos vivos, planteada por Carlos Maldonado, así:



“...La complejidad de un fenómeno se caracteriza por las transiciones orden-desorden y, contrariamente de que podría creerse a primera vista, el énfasis no se encuentra en el orden ni tampoco en el desorden, sino en las transiciones. En el lenguaje técnico de la complejidad esto se designa como equilibrios puntuados, o también como equilibrios dinámicos...”

“...la vida es un fenómeno esencialmente asimétrico que se caracteriza por equilibrios dinámicos, ruptura y composición de simetrías, exploración incesante de nuevas posibilidades con todo y los riesgos que ello implica. Sin más dilaciones: la complejidad no es otra cosa que las posibilidades de vida misma hacia adelante, en el tiempo. De vida humana resultado de sus principales atributos: interrelaciones, reacomodamientos, desequilibrios, dependencias e interdependencias, percolación (para un sistema, percolación significa la transición de un estado a otro estado), irrupciones, transiciones y fases, estados críticos, movimientos súbitos, en fin, del orden y el desorden que emerge del conflicto social...” (Maldonado, 2012)

“...nuevos conceptos (significados), nuevas categorías, nuevas metáforas emergen y se acuñan, nada tienen que ver con la forma que esos (significantes) términos tienen en la vida común y corriente. Por ello mismo, el sentido común y la percepción natural se hacen cada vez más limitados a la hora de entender y de explicar los comportamientos de los que se ocupa la ciencia contemporánea...”

“...las ciencias de la complejidad son un conjunto de disciplinas, teorías, enfoques, lenguajes y métodos que se dedican al estudio, por decirlo de manera fuerte y por vía de contraste, de todo aquello que no estudia la ciencia normal. Notablemente, se trata de las ciencias y disciplinas que incluyen a la ciencia del caos, la geometría de fractales, la teoría de catástrofes, la termodinámica del no equilibrio, lógicas no clásicas, la vida artificial y la ciencia de las redes complejas...”

Por así decirlo, en las distribuciones normales se encuentran todas las personas, procesos, estructuras y dinámicas que conservan el mundo. En el lenguaje técnico puede decirse que se trata de estructuras conservativas, incluidas las normas, leyes, y demás. Por el contrario, en los extremos de una distribución normal se halla la innovación, y por tanto, los cambios, las transformaciones, los fenómenos imprevistos. En una palabra, las estructuras disipativas en el lenguaje de la complejidad. (Maldonado, Carlos E., 2013)

Con relación a la lectura de la complejidad continental:

“...Como quiera que sea, la racionalidad de la política, la legitimidad de las instituciones, la calidad de la vida y su dignidad, en fin si se quiere, el desarrollo, son fenómenos que se contrastan (= verifican, falsean) en la vida cotidiana. La cotidianidad –esa categoría descubierta originariamente por la fenomenología de E. Husserl, pero proyectada más allá de la filosofía a la historia gracias a la Escuela de los Anales, constituye la piedra de toque de la verdad de un sistema social, de un sistema jurídico, en fin, de un sistema de educación, si se prefiere. En otras palabras, lo importante no es lo que un gobierno dice o hace, sino cómo viven las personas con lo que dice o hace el gobierno. Y si la vida de los individuos en comunidad no mejora, se enriquece, se llena de posibilidades, con mayor y mejor calidad de vida y dignidad, en cuyo caso el gobierno y el sistema político pierden

2Según Mandelbrot, Nenoit, recuperado de http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lap/carmona_c_dc/capitulo2.pdf, los fractales son curiosos objetos geométricos generados por la interacción infinita de un algoritmo bien especificado. La dimensión de un fractal es fraccionaria. El fractal es, matemáticamente una figura geométrica que es compleja y detallada en estructura a cualquier nivel de magnificación.



legitimidad y sentido...”(Maldonado, 2012).

Frente al contexto epistémico planteado, puede inferirse que realmente las transiciones orden-desorden, muchas de ellas, inadvertidas por el componente institucional, en especial, las originadas por las instancias criminales, superan todas las proyecciones y capacidades institucionales, trascendiendo a “cogobiernos” en lo local, que dinamizan e impactan subsistemas y estructuras sociales, frente a lo cual, la lectura y seguimiento de variables clave desde la complejidad, aporta nuevas oportunidades de incidencia y re-institucionalización del orden social legal.

1.3 Teoría de la Geografía humana

Es interdisciplinar de la geografía, tiene por objeto el estudio de los fenómenos ocurridos en la población, la economía, el urbanismo y la política, en un contexto espacial, partiendo de principios como la actividad, la causalidad, la comparación o analogía, la descripción, la evolución, la localización y la relación (Pérez Jiménez, 2009), definiciones desarrolladas más adelante. En este sentido, BraisEstevez, citando a (Soja, 2000: 9), señala:

“En casi todos los enfoques, el espacio urbano es típicamente considerado como fijo, muerto, social y políticamente inútil, poco más que un decorado para los procesos sociales e históricos dinámicos, aun cuando, como en el campo de los estudios urbanos, el espacio urbano constituye el centro de la investigación, éste ha tendido a ser considerado principalmente como un entorno construido arquitectónicamente, un envase físico para las actividades humanas [...]. Esto ha concentrado la atención en las formas materiales sintetizadas de la espacialidad urbana, muy a menudo dejando de lado sus cualidades más dinámicas, generativas, explicativas y relativas a su desarrollo (Estévez, 2011).

Principios de la geografía humana

Actividad: propuesto por Jean Brunhes, señala que todo se encuentra en constante transformación, teniendo como agentes transformadores al hombre o a la naturaleza.

Causalidad: formulado por Alexander von Humboldt, se orienta a identificar el porqué de la ocurrencia de un hecho o fenómeno geográfico. Permite encontrar los factores que actúan sobre los elementos y sus características, así como modificarlos, lo que da lugar a unos resultados, unos efectos y unas consecuencias concretas.

Comparación o analogía: desarrollado por Karl von Ritter y Vidal de la Blache; consiste en establecer semejanzas y diferencias entre el hecho o fenómeno geográfico que se estudia con otro que se ubica en otras latitudes del globo.

Descripción: consiste en dar a conocer las características de un hecho o fenómeno geográfico que se quiere estudiar.

Distribución: permite analizar el alcance del elemento y sus características, la extensión afectada, el espacio dependiente e influenciado, la posible magnitud y las repercusiones o efectos en el sistema, tanto en su estructura como en su funcionalidad.



Evolución: para dar una explicación completa debe considerarse la evolución, la historia, tanto en el caso de fenómenos físicos como humanos. Todo está sometido a cambios y transformaciones. La geografía estudia, por tanto, los cambios o transformaciones que sufre un hecho o fenómeno durante su desarrollo.

Localización: desarrollado por Federico Ratzel, se refiere a ubicar el lugar exacto de un hecho o fenómeno geográfico considerando algunos aspectos espaciales como latitud, longitud, altitud, límites y superficie. Debe entenderse además en sentido relativo, es decir, la posición que ocupa en el sistema con relación a los otros elementos constitutivos de éste, e incluso con relación al entorno del sistema.

Relación o conexión: formulado por Jean Brunhes, establece que todo hecho o fenómeno geográfico debe ser estudiado en su conjunto y no de forma aislada. Los fenómenos generan relaciones e influencias de temporalidad entre ellos, y la geografía permite indicar el espacio en donde se desarrollan y comprender las interdependencias dadas en su estructura y funcionalidad en los distintos niveles de jerarquización.

Según el profesor Luis Berneth Peña (2008, p. 91), “los conflictos territoriales están presentes en muchas dinámicas sociales porque la estructuración del espacio es un proceso atravesado por las relaciones de poder y, por consiguiente, nunca acabado”.

Esto significa que el núcleo de la comprensión de los conflictos territoriales debe hacerse buscando los elementos que componen la territorialidad humana. También es importante destacar que la geografía humana considera el espacio como un geo-sistema en el que el hombre es un integrante, y de este enfoque se derivan las corrientes filológicas que se encargan de analizar diferentes dominios de la geografía humana, así:

- La corriente determinista: es el continente donde se llevan a cabo las relaciones sociedad-naturaleza.
- La corriente historicista: es el medio natural en el cual el hombre, de acuerdo con sus capacidades, desarrolla una serie de acciones y relaciones.
- La corriente crítica: es el resultado de las relaciones sociales y económicas en múltiples combinaciones entre sujetos, prácticas y lugares.

Bajo este planteamiento, generar renovadas lecturas de los conflictos sociales surgidas de las disputas y transformaciones del territorio, mediante la comprensión de las interrelaciones entre colectivos e individuos, define el propósito metodológico preponderante del presente estudio, a realizar en el marco de los ejercicios de consulta a expertos de la comunidad policial del hemisferio.

1.4 Territorialidad humana

De acuerdo con Tizon (1996), citado por TherRíos (2012)(Ther Ríos, 2012), el territorio se asocia a las apropiaciones de grupos determinados, lo que en definitiva implica tanto inclusión como exclusión de unos sobre otros. En este sentido, la territorialidad humana estaría en el vértice de un gran número de acciones humanas que implican entre otros, poder, redistribuciones, funcionalidad, dependencia, abrigo y conflicto. Otros autores



(Lecoquierre y Steck, 1999, citado por Giménez, G., 2004) trabajando con los conceptos de territorio y territorialidad, han señalado que estas nociones remiten a una representación social del espacio que une al interior y separa del exterior a los habitantes de una localidad.

Estos autores complementan dicha noción atribuyendo al territorio una construcción colectiva, de grupo y ethos, referida a un “espacio apropiado” por un grupo social para garantizar su sobrevivencia y reproducción. De manera que el estudio del territorio -es decir, el espacio biofísico cargado de actividades humanas, de historia e imaginarios- es materia de interés político, económico y antro-po-cultural. En la actualidad a los estudios del territorio se les exige evidenciar sistemáticamente las relaciones entre distintos elementos próximos, pero también entre estos y otros elementos más lejanos. La exigencia incluye representar las distintas disposiciones de tipo contextual que ligan y separan al mismo tiempo distintas escalas y niveles territoriales, así como también explicitar las potencias de los territorios a nivel intralocal, interterritorial, local/global (Ther Ríos, 2012).

Para Robert Sack, citado por Grimaldo (2011), infiere que la territorialidad es una base de poder, sin embargo, no la concibe como un mero acto instintivo, mucho menos asocia poder exclusivamente con agresividad. Sack define la territorialidad como el “intento, por un individuo o grupo de conseguir, afectar, influenciar y/o controlar personas, fenómenos y relaciones, por la delimitación y afirmación del control sobre un área geográfica. Esta área será llamada territorio” (Sack, 1986: 6).

Conceptos más modernos señalan que la territorialidad humana sirve para organizar el comportamiento, de manera que reduce la necesidad de la violencia, la agresión y la dominación abierta. Por lo tanto, la territorialidad hacia un espacio físico se asocia con el funcionamiento social y comunitario, así como con el comportamiento individual (Brown, Lawrence, & Robinson, 2005), citado por Vargas et al (2011, p. 48).

Precisamente, en Cortes, Parra, & Duran (2011), se argumenta lo siguiente:

“..Uno de los rasgos más importantes de la territorialidad humana es el concepto de hegemonía, el cual ni es estable ni es total y tiene por objeto lograr la efectividad de un resultado objetivo en el plano social, y presupone la construcción de un universo intersubjetivo de creencias y valores. En ese sentido, se da una combinación en la aplicación de estrategias para lograr la aceptación de la hegemonía ya sea por consentimiento o coacción...”

Para lograr la construcción de la hegemonía se distinguen tres procesos o lógicas que intervienen (Balsa, 2006):

- 1) Alianza de clases, como un acuerdo político entre sujetos sociales in-modificados por dicha alianza. Esta no se considera por algunos autores como del tipo hegemónico, pues no hay operación ideológica ni transformación de los sujetos sociales que son las operaciones claves de una hegemonía plena.
- 2) Difusión de un “modo de vida” que favorecería la aceptación de la situación de dominación.



- 3) Reconocimiento de la “dirección intelectual y moral” de una clase o sector social dominante.

Esta última es la propia hegemonía, para que esta exista requiere un componente ideológico del tipo dominación y se da en dos niveles:

“En primer lugar, una acepción más estrecha, la intelectual; es decir la ideología como complejo de ideas, como doctrina. Y, en segundo lugar, una acepción más amplia, la ideología como moral, en tanto conjunto más amplio de valores, prácticas y representaciones sociales ampliamente compartidas dentro de una cultura. Es decir, se materializa la hegemonía, porque se pasa de la ideología como un sistema de ideas a una práctica social auténtica y habitual que debe abarcar supuestamente las dimensiones inconscientes y no articuladas de la experiencia social además del funcionamiento de las instituciones formales”.

Las relaciones de poder, formales e informales, del orden legal e ilegal, expresadas en las dinámicas del comportamiento humano en el territorio, debe erigirse en elemento concreto para la comprensión de los fenómenos y amenazas, por parte de los organismos de seguridad del orden policial, para la anticipación y la prevención, de ahí que, la orientación técnica de las herramientas de recolección de información y resultados analíticos, harán significativos estas premisas para el desarrollo de la propuesta estratégica que integre estos elementos.

1.5 Políticas públicas

Regular el orden social y garantizar la respuesta oportuna a las demandas de los ciudadanos, se constituye en el principal objetivo de las políticas públicas, cuya característica principal se centra en la focalización del esfuerzo y la amplitud del resultado, más aún, si este ejercicio corresponde a un despliegue hemisférico. Al respecto, se argumentan serias debilidades de la política pública en el campo de la seguridad internacional, al advertir el modelo (reactivo) de atención de las amenazas, centrado en los efectos (delitos), manifestaciones (hechos) y actores-entidades (criminales-organizaciones), con un impacto trascendente a la gobernabilidad y legitimidad.

Precisamente, aquello que caracteriza a la democracia pluralista, en tanto forma específica del orden político, es la instauración de una distinción entre las categorías de «enemigo» y de «adversario». Eso significa que, en el interior del «nosotros» que constituye la comunidad política, no se verá en el oponente un enemigo a abatir, sino un adversario de legítima existencia y a quien se debe tolerar. Se combatirán con vigor sus ideas, pero jamás se cuestionará su derecho a defenderlas. Sin embargo, la categoría de «enemigo» no desaparece, pues sigue siendo pertinente en relación con quienes, al cuestionar las bases mismas del orden democrático, no pueden entrar en el círculo de los iguales, es decir, emerge como una amenaza a la estabilidad de orden legal establecido. (Mouffe, 1999).

Una vez realizada la distinción entre antagonismo (relación con el enemigo) y agonismo (relación con el adversario), es posible comprender por qué el enfrentamiento potente, lejos de representar un peligro para la democracia, es en realidad su condición misma



de existencia (Mouffe, 1999).

Por ello, la expresión política pública (publicpolicy), tiene al menos, dos sentidos distintos que es importante no confundir. En el primero, tal expresión designa un nuevo campo multidisciplinario y profesional, desarrollado en las sociedades liberal-democráticas o industriales, en las últimas cuatro décadas, especialmente en Estados Unidos e Inglaterra. Este campo se ocupa de estudiar los problemas considerables públicos y/o los procesos de decisión de las autoridades jurídicamente públicas, ya sea para indagar su compleja multi-causalidad (estudios del proceso de política o policymakingstudies) y/o para dilucidar la mejor opción de decisión y acción frente a un específico problema público o de gobierno (análisis de política o policyanalysis) (Bazúa & Valenti, s.f) p. 3.

En el segundo sentido, política pública designa a las política(s) gubernamental(es), estatal(es) o de alguna organización no gubernamental, en un determinado país o grupo de países (Bazúa & Valenti, s.f) p. 4, que constituye un conjunto de sucesos, iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables (Roth, 2007) p. 26.

Por esto, las líneas generales de respuesta de los problemas se enfocan en dos ejes teóricos: la gobernabilidad y la gobernanza. Son enfoques conceptuales y prácticos que se relacionan ambos con la acción del gobierno, hacen referencia al problema de la capacidad gubernativa o directiva del gobierno y buscan su solución, pero tienen un diverso planteamiento del problema y ofrecen una diversa respuesta, aunque los dos enfoques sean complementarios (Aguilar, 2007).

El enfoque de la gobernabilidad es estrictamente gubernamental, se refiere a condiciones y comportamientos del gobierno; no es un enfoque social, pues la premisa de su planteamiento es la consideración de que en la sociedad no existen o son irrelevantes las capacidades de auto-organización, autogobierno, autorregulación y de solución de sus problemas, en conformidad con el supuesto arraigado de considerar a la sociedad como problema, como realidad ingobernable por sí misma, intrínsecamente propensa al desorden, la inseguridad y el conflicto, por lo que para que la sociedad pueda ser y existir debe reorganizarse en forma de Estado (estructurarse con base en leyes y poderes generales) y ser gobernada por un agente externo a ella, dotado con los poderes, capacidades y recursos para estar en aptitud de pacificarla, ordenarla y coordinarla.

Las situaciones de ingobernabilidad pueden prevenirse a condición de dotar al gobierno, con las capacidades idóneas y suficientes (desde las institucionales hasta las administrativas) a fin de que puedan dirigir en modo razonablemente eficaz su sociedad (satisfacer demandas, resolver problemas, controlar conflictos, reducir la inseguridad y la incertidumbre jurídica, coordinar la pluralidad de actores, realizar objetivos de crecimiento económico y desarrollo social).

El enfoque de gobernanza es post-gubernamental y apunta a la necesidad o conveniencia de un nuevo proceso directivo de la sociedad, más que a la reproducción de un proceso directivo estructurado por la acción del gobierno. Su supuesto básico es la noción de que en las actuales condiciones sociales (nacionales e internacionales), el gobierno es un agente de dirección necesario pero insuficiente, por consiguiente, se requieren



y se valoran las capacidades sociales para una dirección satisfactoria de la sociedad. En sentido estricto, la gobernanza (o gobernanza nueva, moderna) es un concepto que describe y explica la descentralización que caracteriza al actual proceso de dirección de la sociedad, su multipolaridad, su carácter de sistema (governancesystem, PNUD) y que ha dado pie al concepto o metáfora de “gobernanza por redes” o “gobernanza participativa” (UNCEPA / UNDESA), que en razón de la sinergia de los recursos públicos, privados y sociales incrementa la claridad, capacidad y eficacia directiva de una sociedad (Aguilar, 2007).

1.6 El funcionalismo estructural

Este planteamiento teórico es fundamental para comprender la dinámica de las amenazas en la medida que parte de considerar a la sociedad como un sistema, como un conjunto de partes interrelacionadas. Además de ser una orientación macro sociológica es una teoría del consenso, su punto de partida es la visión armónica de la sociedad. Para su abordaje se retoman los fundamentos de George Ritzer (1993), citado por Cortés et al (2011), en la obra la Teoría Sociológica Contemporánea, quien indica:

“... no basta con identificar sólo la estructura y la función de una organización o grupo social, se requiere además, comprender las interacciones que surgen de los procesos sociales y de los cuales emanan, de manera natural, los conflictos sociales, que no necesariamente requieren de una estructura. Desde esta perspectiva el funcionalismo estructural se clasifica en tres enfoques, según Mark Abrahamson:

- a) Funcionalismo individualista: se ocupa de las necesidades de los actores y de las diversas estructuras (por ejemplo, las instituciones sociales, los valores culturales) que nacen como respuestas funcionales a estas necesidades.
- b) Funcionalismo interpersonal: se ocupa de las relaciones sociales, particularmente de los mecanismos utilizados para ajustar las tensiones que se producen en estas relaciones.
- c) Funcionalismo societal: constituye el enfoque que predomina entre los sociólogos funcionalistas estructurales, para quienes su mayor preocupación se centra en las grandes estructuras e instituciones sociales de la sociedad, sus interrelaciones y su influencia constrictora sobre los actores”.

En este sentido, Parsons, citado por Cortés et al. (2011), infiere, en su teoría del sistema de acción social, que:

“...Acción y sistema no pueden entenderse por separado. La acción solo es posible bajo la forma de sistema. Detrás de esta formulación se revela el intento por encontrar un denominador común entre los clásicos de la disciplina sociológica: Durkheim, Weber, Marshall, Pareto. El hallazgo esencial fue que la construcción de estructuras sociales se realiza bajo la forma de sistema y que la operación basal sobre la que se construye dicho sistema es la acción...”

Por tanto, el enfoque de sistemas resulta muy apropiado para comprender integralmente las amenazas hemisféricas de la seguridad, ya no desde una perspectiva individualista de acción, es decir de actores, sino por el contrario, a partir de la visualización compleja de nodos, interacciones e influencias en lo micro, que determina el cambio social.



1.7 Ciencia de policía

Los desarrollos teóricos de ésta, centran su objeto de estudio en la forma de gobierno e interrelación del ente de policía, cuyo producto o resultado es la convivencia, que surge de la gestión administrativa.

Al respecto, Ricardo Ovalle (1990, p. 57), argumenta explícitamente lo siguiente:

“...como estructura de poder donde conviven lo ciudadanos, la ciudad permite satisfacer las necesidades propias de su existencia. La ciudad es el espacio político donde subsisten relaciones de autoridad y obediencia, ejercida por un poder superior. En consecuencia, la vida política de la ciudad se sustenta en relaciones que permite a los ciudadanos vivir bajo la égida de un poder que se encarga de gobernar el tipo de asociación que han decidido adoptar...”

“...De la idea de polis, proviene la noción de policía, (hábitat) política que refiere a la superficie pública que corresponde a la forma de convivencia dada entre la ciudad-Estado...” (Ovalle, 1990)

Para León Deguit, citado por Olivar, L. (1989, p. 10), se indica que “...en un sentido general, es el servicio que tiene por objeto hacer reinar el orden, la tranquilidad y la seguridad en el interior del grupo social y en el territorio ocupado por él...” (Olivar, Leonel, 1989).

De otra parte, en la serie ‘Cuadernos de ciencia de policía’ (2009), se señala:

“...La función de policía está relacionada con el conocimiento de los factores y causas que perturban el orden, teniendo en cuenta, que tenemos la capacidad científica y la investidura, para analizar dichos factores de conflicto y diseñar políticas públicas para su solución, superando la posición, según la cual, la función de policía nada tiene que ver con la remoción de las causas del conflicto. El conflicto es de carácter permanente en la vida en sociedad. No se puede pretender en términos sociológicos o en términos politológicos la existencia de una sociedad sin conflictos...” (Friedrich Ebert Stiftung en Colombia -Fescol-, 2009).

De lo anterior, surgen algunos cuestionamientos esenciales frente a la formulación epistémica y el planteamiento operativo de los cuerpos de policía. En el primero, se advierte un denso cúmulo de conceptos desarticulados de la inmanencia objetiva de la ciencia de policía, es decir, el sistema social, al cual, sólo se aborda para señalar especificidades, no para articularse como subsistema interdependiente. En el segundo, se agudiza y visualiza aún más, el distanciamiento, entre el deber ser y el ser, al advertirse un servicio de policía enajenado de las realidades sociales, de las expresiones y organizaciones, en conclusión, de los procesos de comunicación intersubjetivos, vacíos estructurales a considerar en el planteamiento de un nuevo paradigma de seguridad policial.

En realidad, lo que podría significar estas proposiciones, sería los vacíos de conocimiento existentes, frente a la comprensión del contexto misional (ámbitos de protección), de la amenaza que se enfrenta y de las capacidades que se deben desarrollar consecuentemente, todo ello, para regular el orden pre-establecido en el contrato social.

³Subrayado por referencia

⁴Ibíd.



Capítulo

2

**Marco metodológico para la
construcción colectiva del
atlas de la amenaza hemisférica**



II. Marco metodológico para la construcción colectiva del atlas de la amenaza hemisférica

Una de las prioridades de este documento, es la identificación y comprensión de las amenazas hemisféricas y sus interdependencias, estableciendo las prioridades en materia de convivencia y seguridad ciudadana desde el ámbito geopolítico, con miras a contribuir al rediseño de un modelo de cooperación policial internacional con mayor efectividad sobre las realidades territoriales.

En consecuencia, bajo las consideraciones teóricas inicialmente planteadas para el cumplimiento de los objetivos, éste análisis abordó desde una perspectiva distributiva de tipo exploratorio, es decir, identificar a partir de un enfoque cuantitativo, descriptivo y semántico, las amenazas compartidas que impactan el orden social, en los Estados, de los cuerpos de policía adscritos a AMERIPOL, instancia encargada de conformar un espacio abierto y participativo para la gestión del conocimiento y el intercambio experiencias exitosas en el ámbito regional, específicamente, desarrollado en la lucha contra las manifestaciones que afectan la convivencia y seguridad ciudadana a nivel transnacional.

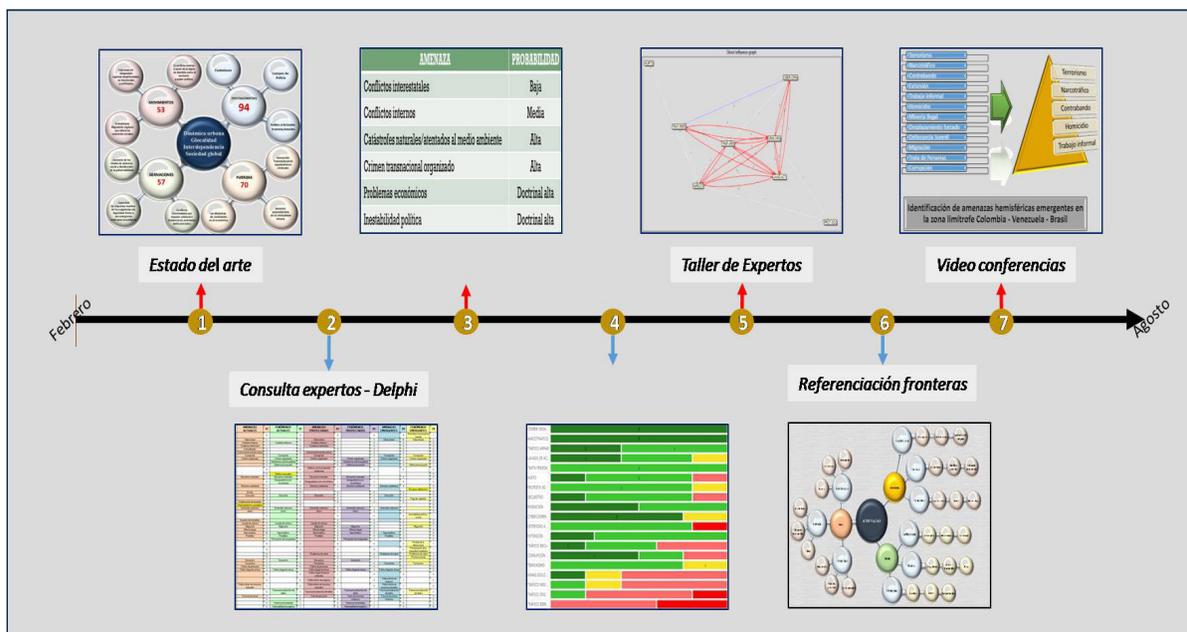
De esta manera, la concepción metodológica permitió, a partir de los datos obtenidos de la realidad y el conocimiento empírico de expertos policiales, describir y estructurar la información y los hechos asociados a las amenazas, a través del apoyo de novedosas herramientas para la recolección y análisis de la información, todas estas, focalizadas en la lectura y expresión cualitativa y cuantitativa del contexto de la seguridad hemisférica.

De ahí que, para dar respuesta al objetivo inicialmente planteado, la metodología para la identificación de las amenazas, partió de la identificación y captura del “estado del arte”, asociado a las amenazas transnacionales, básicamente, a través del análisis de contenidos académicos publicados sobre el tema objeto de estudio, con miras a comparar, interpretar y contrastar integralmente, la información recolectada en la realidad concreta (trabajo de campo).

Por tanto, a continuación se esbozará de manera gráfica, la ruta metodológica surtida para el ejercicio académico, enunciando temporal y explícitamente, las técnicas y herramientas extrapoladas y desarrolladas.



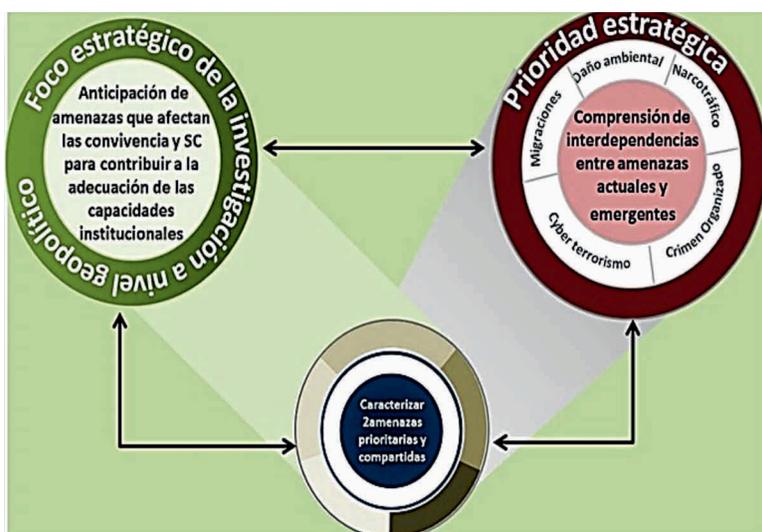
Ruta metodológica



Gráfica No. 3: Ruta metodológica para la obtención de información

La ruta metodológica dispuesta para identificar y priorizar las amenazas hemisféricas, inició con la formulación del direccionamiento, para ello, se definió un foco estratégico que delimita la orientación macro del proceso de investigación, que en el largo plazo corresponde a: lograr la anticipación de las amenazas que afectan la convivencia y seguridad ciudadana para contribuir a la adecuación de las capacidades institucionales.

A partir de ello, se estableció como prioridad, la comprensión de interdependencias de las amenazas actuales y emergentes, fijando como meta: caracterizar una o dos amenazas prioritarias y compartidas de mayor afectación a la seguridad hemisférica transnacional, a la luz de un enfoque geopolítico, que permita contribuir al rediseño de un mecanismo de intervención efectiva desde los cuerpos de policía.



Gráfica No. 4: Formulación estratégica estudio de la amenaza

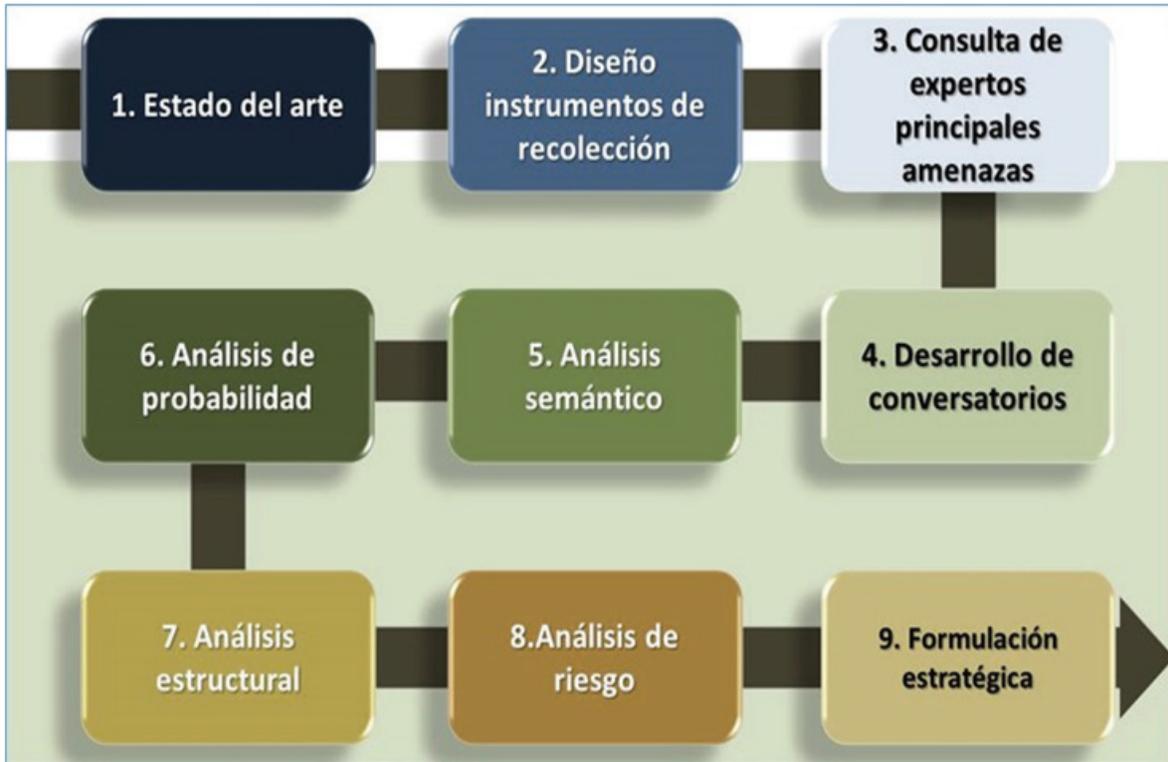
Bajo esta orientación, se establecieron las fases metodológicas, compuesta por



técnicas de recolección y análisis de la información, tomando como criterio orientador, el enfoque basado en la lectura de la complejidad y el pensamiento estratégico-prospectivo, cimentado en un orden riguroso y sistemático como se presentará a continuación.

Fases metodológicas contempladas para la identificación de las amenazas

Las fases para la identificación de las amenazas, incluye formalmente nueve pasos, que inician con la estructuración del estado del arte y culminan con la formulación estratégica, como se expresa en la siguiente gráfica:



Gráfica No. 5: Fases metodológicas aplicadas para la identificación de las amenazas

En este sentido, cada una de las fases se desarrolló a partir de técnicas y herramientas puntuales, así:

1. Técnicas de recolección y análisis de información

El proceso de recolección de información se efectuó durante un período de siete meses e incluyó la aplicación de técnicas emergentes de las ciencias sociales y la prospectiva estratégica, pues la complejidad de los problemas y la necesidad de plantearlos colectivamente, presupone el empleo de métodos rigurosos y participativos para la construcción y proyección de futuros posibles.

1.1 Prospectiva transformacional: estado del arte

El primer ejercicio estuvo encaminado a registrar el estado del arte correlacionado al tema de amenazas y capacidades institucionales, para ello, se empleó la técnica de-



nominada “prospectiva transformacional” , método significativo para el abordaje de situaciones en contextos inestables, para este caso, las amenazas hemisféricas de la seguridad. Esencialmente, permite asimilar desde un adecuado nivel de profundidad, el análisis endógeno de la configuración del sistema y la dinámica de su complejidad.

Su empleo implica, hacer un corte transversal de un momento histórico para abordarlo desde tres dimensiones:

Actores: es decir los protagonistas (personas, organizaciones, instituciones) actuales, unidades internas o externas, que participan e inciden sobre las amenazas, en sus posibles estados: positivo o negativo.

Condicionantes: corresponde a los procesos (comportamientos, fenómenos, acciones) actuales internos y externos, que influyen en el modo de interacción de los actores y el desarrollo de las situaciones, con una dinámica diferencial positiva o negativa.

Emergencia: concierne a los procesos potenciales internos o externos que aparecen como tendencias posibles, positivas o negativas de cara a las amenazas, como resultado de la dinámica del contexto.

La metodología se constituye en una forma de sistematizar la propia percepción, con el objetivo de analizar de manera más amplia las amenazas, identificando actores o protagonistas, las reglas que definen la dinámica de las situaciones y los posibles resultados de los movimientos de determinados actores.

Desde el punto de vista operativo, la utilización de este modelo permite analizar un momento histórico de manera no lineal, identificando y conectando factores de impacto interrelacionados, para transformar la complejidad de los acontecimientos, en un mapa de conexiones posibles que pueda brindar una perspectiva del comportamiento del sistema y sus posibles movimientos.

En síntesis, esta técnica busca transformar la subjetividad en una herramienta de acción, bajo una nueva fórmula, en la cual, el investigador se involucra a través de las interrelaciones identificadas entre los elementos que encuentra en el contexto y por tanto, el resultado de sus observaciones, no se constituye en conocimiento abstracto de una realidad predeterminada, objetiva y previsible.

Aquí el analista o investigador, como un co-diseñador del entorno, tal y como lo muestra el esquema: ve, identifica, clasifica, y conecta, los elementos que sumados, hacen posible convertirlo en agente de transformación del entorno.⁸



Gráfica No. 6: fórmula para co-diseñar y transformar el entorno

⁷Técnica desarrollada por Manucci Marcelo, 5 Desafíos de Cambio para una nueva década. Editorial Norma S.A. ISBN 978958-45-2992 8Manucci Marcelo (2011), Contingencias, 5 desafíos de cambio para la nueva década, Grupo Editorial Norma, pág.73



1.2 Consulta de Expertos: método Delphi

Esta técnica gravita en la selección multidisciplinar de un grupo de expertos temáticos, a quienes se interroga sistémicamente en torno a un vacío de conocimiento específico. Para el ejercicio, las estimaciones de los expertos se realizaron en dos rondas, con miras a conseguir un significativo consenso intelectual, pero con la máxima autonomía por parte de los participantes. Es importante tener en cuenta que la capacidad de predicción de la técnica, se basa en la utilización sistemática de un juicio intuitivo emitido por el grupo de expertos.

El instrumento empleado estuvo orientado sobre los siguientes interrogantes:

¿Cuáles considera que son las amenazas y fenómenos que tienen mayor impacto en la seguridad en su país?

¿Cuáles serían aquellas amenazas y fenómenos que se continuarán manifestando en su país y en la región?

¿Cuáles serían aquellas nuevas amenazas y fenómenos que surgirán en su país y en la región?

Por ende, el perfil de los expertos incorporados al ejercicio de respuesta del DELPHI, estuvo dado por funcionarios de los cuerpos de policía de AMERIPOL e integrantes de los organismos de inteligencia de la CLACIP, así como, académicos del ámbito nacional e internacional, especialistas en el tema de geopolítica internacional, todos ellos, reconocidos por su formación académica, experiencia laboral y trayectoria profesional.

1.3 Ciclo de conversatorios

Mecanismo grupal de reflexión crítica, en el cual, expertos plantean el desarrollo argumentado en torno a temáticas de interés o correlacionadas al abordaje estratégico del estudio u objetivo de en materia de seguridad.

Al respecto, puede señalarse que los conversatorios se constituyen en destacados escenarios académicos de construcción inductiva-deductiva de conocimiento, cuya orientación sistémica y especializada de temáticas, permite ampliar las perspectivas de análisis de los participantes.

Los conversatorios generados en el estudio, incluyeron tres etapas básicas:

- a. Ponencia por parte de un experto, desarrollando el tema de discusión
- b. Ciclo de preguntas e intervenciones de los participantes
- c. Conclusiones finales

Al respecto, la planeación y desarrollo del proceso metodológico, determinó tres actividades académicas de este tipo, soportadas en el conocimiento de expertos temáticos en geopolítica, criminalidad y amenaza transnacional, obedeciendo el reto inferido en una pregunta orientadora:



¿Cuáles son las amenazas actuales y emergentes a nivel regional que afectan la seguridad pública y hacia donde se debe orientar la capacidad de respuesta de las instituciones policiales y de seguridad?

1.4 Desarrollo de talleres expertos internacionales

Para el despliegue metodológico de este ejercicio de construcción de conocimiento, se efectuaron dos talleres internacionales, el primero, en Ciudad de México, el cual contó con la participación de países miembros de AMERIPOL, y el segundo, en la ciudad de Cartagena, con la participación de los directores de inteligencia de la Comunidad Latinoamericana y del Caribe de Inteligencia Policial- CLACIP.

La metodología del taller está basada en dos premisas conceptuales importantes:

- La construcción de conocimientos a partir de una estructura horizontal de transferencia de saberes, en este esquema los participantes del taller construyen un conocimiento común a sus intereses y experiencias.
- La reflexión de los asistentes, como punto de partida para el desarrollo de una estrategia de integración, apropiación y construcción colectiva de conocimiento.

1.5 Análisis Semántico

La semántica pretende analizar los significados o la interpretación del significado de un determinado símbolo, palabra, lenguaje o representación formal. Por esto, comprender el significado de una “cosa-fenómeno-amenaza”, desde una propuesta dialógica y constructivista, se constituye, en proceso esencial que permite afianzar su aprehensión y aceptación colectiva.



Gráfica No. 7 diagrama para la comprensión semántica

En el fondo, la deficiente integración conceptual de la amenaza, podría considerarse un problema significativo para la comunicación, articulación y entendimiento de comunidades específicas como las policiales, que cíclica y concurrentemente, deben afrontar desafíos comunes y compartidos de la seguridad, cuyos significados y significantes, resultan no coincidir para el uno y el otro.

De ahí que, el objetivo de esta técnica fue posibilitar una aproximación a la definición unificada de las amenazas hemisféricas, descritas y priorizadas en la consulta de expertos (DELPHI). Para ello, se utilizó como técnica pertinente, los mapas conceptuales, haciendo uso del desarrollo tecnológico de la herramienta X-MIND.

Por esto, inicialmente se contó con una definición preliminar de las amenazas (estado del arte conceptual) como referente, para luego, construir un diagrama con la representación esquemática, libre de términos predefinidos que articulaba las relaciones de cada definición, para finalmente, elaborar el mapa semántico conceptual de la amenaza, dando res-



puesta concreta a los elementos: qué es; cómo se clasifica, qué componentes tiene, cuál es su impacto o efecto.

1.6 Análisis de Probabilidad

Una vez identificadas las principales amenazas y estructurada su definición, se da paso a la aplicación de la técnica “Ábaco de Régnier”, orientada a identificar las líneas tendenciales de variables estratégicas con mayores probabilidades de incidencia frente a unos futuros posibles, su desarrollo técnico es taxativo a la combinación del sistema lógico y la representación estática.

Escala	Clasificación
	Muy probable
	Probable
	Desconocido
	Improbable
	Muy improbable
	Nulo

Gráfica No. 8: Escala de evaluación Ábaco de Regnier

El sistema lógico, consiste en la utilización de la escala de colores para determinar la evaluación perceptual de un tema, y la representación estática, es un esquema matricial, en la que se ubica, en filas, los temas de discusión y en columnas, los participantes vinculados al tema de estudio. Para este ejercicio, se hizo uso del desarrollo tecnológico “LidoliAbaque”

Allí, cada equipo de trabajo valora en red, la probabilidad de mantenimiento, fortalecimiento o emergencia de las “amenazas compartidas al horizonte 2025”, aplicando la escala de criterios que se identifican con un código de color específico, según se observa en la gráfica.

The screenshot shows a digital interface for evaluating threats. It contains three sections, each for a different threat type:

- 1 NARCOTRÁFICO:** ¿Qué probabilidad existe de que el narcotráfico se mantenga como amenaza para el país en el horizonte 2025? It includes a color scale (black, green, yellow, red, white, black) and a text input field labeled "LET_A_COMENT" with "2987 caracteres restantes".
- 2 CRIMEN ORGANIZADO:** ¿Qué probabilidad existe de que el crimen organizado se mantenga como amenaza para el país en el horizonte 2025? It includes the same color scale and a text input field labeled "LET_A_COMENT" with "2987 caracteres restantes".
- 3 HURTO:** ¿Qué probabilidad existe de que el hurto se mantenga como amenaza para el país en el horizonte 2025? It includes the same color scale and a text input field labeled "LET_A_COMENT" with "2987 caracteres restantes".

Gráfica No. 9: visualización esquema de evaluación probabilística

La calificación de cada amenaza se efectuó, seleccionando de un cuestionario preestablecido, la opción correspondiente al color que identificaba la probabilidad de ocurrencia de la amenaza, de acuerdo con el esquema que se presenta a continuación, ello, permitió priorizar las diez amenazas con mayor probabilidad de ocurrencia y por tanto, el eje focal en donde se deberían direccionar las capacidades de los organismos de seguridad.

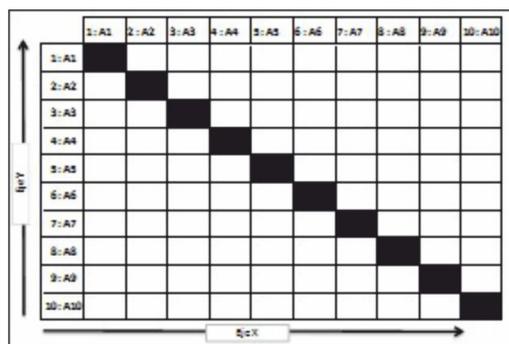


1.7 Análisis estructural

De acuerdo con Michel Godet¹⁰, el análisis estructural es una técnica de organización de la información, por medio de la cual, un grupo de expertos busca aproximarse a la organización jerárquica y estructural de variables clave en la evolución de un tema (sistema) y los elementos que lo conforman. Esta técnica, dilucidada a través de la herramienta MICMAC (Matriz de Impactos Cruzados y Multiplicación Aplicada para una Clasificación), busca representar la realidad como sistema, estructura y fenómeno complejo, precisando las posibles relaciones de causalidad entre las diferentes variables.

Precisamente, la necesaria condición reduccionista para el abordaje metodológico de sistemas complejos, reivindicó en el presente estudio, que no todas las amenazas identificadas tienen la misma importancia para la convivencia y tampoco, todas éstas, actúan de manera independiente, sino por lo contrario, se manifiestan sistémicamente y presentan una continua dinámica e interacción.

En este sentido, los expertos evalúan la influencia de cada amenaza registrada en el eje vertical, sobre las demás amenazas registradas en el eje horizontal, mediante la pregunta ¿Qué tanto Y (amenaza 1) influye en X (amenaza 2)?, determinando la valoración de acuerdo con la siguiente escala de influencia:



Gráfica No. 10. de influencia MICMAC

La anterior evaluación, arroja como resultado estratégico, el nivel de motricidad y dependencia de las variables. La motricidad se refiere a la influencia que una variable ejerce sobre las demás, mientras que, la dependencia, representa la influencia de las diferentes variables sobre una en particular, esta aparece indicada automáticamente cuando se determina la motricidad. De esta manera cada variable posee dos calificaciones una para motricidad (y) y otra para dependencia (x).

Impacto	Calificación
No tiene influencia	0
Baja influencia	1
Moderada influencia	2
Alta influencia	3
Influencia Potencial	P

Gráfica No. 11: Criterios de evaluación MICMAC

¹⁰MOJICA, Francisco José. La construcción del futuro. Bogotá: Convenio Andrés Bello Universidad Externado de Colombia, 2005. 198 p.



Al final de dicha etapa, se obtiene un mapa de influencias y dependencias para cada variable, representado gráficamente en un plano cartesiano, cuya interpretación se visualiza en la siguiente gráfica, dividida en cuatro cuadrantes o zonas de impacto, así:

Zona de poder: alta influencia, baja dependencia, influyen mucho sobre las demás y a la vez, son poco afectadas por otras, por consiguiente se constituyen en variables muy importantes.

(-) Motricidad (+)	(+ -) Zona de Poder (Variables de entrada)	(+ +) Zona de Conflicto (variables de enlace)
	(- -) Zona de Variables Autónomas	(- +) Zona de Salida (variables de salida)
		(-) Dependencia (+)

Gráfica No. 12 mapa de influencias MICMAC

Zona de conflicto: alta influencia, alta dependencia, variables muy motrices y muy dependientes. Son muy significativas pero, están subordinadas a las demás.

Zona de salida: baja influencia, alta dependencia, son amenazas que por su razón de dependencia son resultados o efectos de los movimientos que se dan en las zonas anteriores.

Zona autónoma: baja influencia, baja dependencia, son variables que no hacen parte del sistema conformado por las tres zonas anteriores. Esta zona es muy importante porque cumple el papel de “control de calidad”.

A partir de la ubicación gráfico se priorizan las “amenazas clave”, constituidas por las variables ubicadas en la zona de poder y en la zona de conflicto.

1.8 Análisis de riesgo

El riesgo se asocia a un futuro anclado en la incertidumbre, éste sugiere una alta contingencia que otorga al individuo, la posibilidad de evitar el daño potencial con su elección. En consecuencia, la identificación del riesgo, implica un análisis de las posibles consecuencias que tiene la amenaza, para este caso, correlacionadas a la seguridad hemisférica.

Bajo esta lógica, una vez se priorizan las amenazas determinantes, se establece para cada una de ellas, las implicaciones y consecuencias futuras, es decir los riesgos, así como el nivel de impacto de dichas consecuencias. Con fundamento en ello, se determina el nivel de gobernabilidad y de desafío, para la formulación de líneas de acción orientadas a mitigar los riesgos y enfrentar la amenaza. La metodología para este análisis, plantea que a menor gobernabilidad, mayor será el desafío frente al abordaje y manejo de la amenaza.

Por tanto, el análisis de riesgos implicó definir los ámbitos de protección, los riesgos y el impacto, así:



Ámbitos de protección: asociados a las dimensiones de orden político, social, criminal, económico, ambiental, que por un lado, están relacionadas a la área de impacto de las amenazas incidentes en la seguridad, pero por otro, a la actividad misional que debe regular el Estado-Institución.

Implicaciones y/o consecuencias: permitió identificar los resultados dentro de la lógica del “sí: entonces”. Al respecto, las implicaciones estas asociadas a los riesgos, es decir, las situaciones que generan rupturas. De esta manera el riesgo es la probabilidad de que sucedan efectos nocivos a una sociedad o parte de ella, también puede entenderse como el resultado de una amenaza con efectos adversos en un sistema vulnerable.

Impacto: corresponde a la valoración de la gravedad de las implicaciones y/o consecuencias identificadas para las amenazas, a partir de un preestablecido proceso “escalar”, ej.: alto, medio, bajo.

Gobernabilidad: referido al grado de control o dominio en la producción de conocimiento colectivo, gestión pública o capacidad institucional, para actuar o incidir sobre la amenaza, sus implicaciones o consecuencias. Para el ejercicio metodológico, la gobernabilidad se clasificó empleando la escala de “fuerte, moderado, débil, nulo”, en la cual fuerte representa un pleno control y nulo la falta total de dominio.

Nivel de desafío: Describe el nivel de dificultad para desarrollar la actividad con respecto a la implicación y consecuencias que generan la amenaza en el futuro. El desafío será mayor en la medida que el impacto sea más alto y la gobernabilidad más baja.

ANÁLISIS ESTRATÉGICO DE LAS AMENAZAS								
SI → ENTONCES			EVALUACIÓN DE IMPLICACIONES O CONSECUENCIAS			LINEAS DE ACCIÓN	TIEMPO SUGERIDO	PAÍS - PAÍSES LIDER(E)S
AMENAZAS DETERMINANTES	ÁMBITOS DE PROTECCIÓN	¿QUE IMPLICACIONES, O CONSECUENCIAS VA A GENERAR LA AMENAZA AL FUTURO?	IMPACTO	GOBERNABILIDAD	NIVEL DE DESAFÍO			
CRIMEN ORGANIZADO	POLITICO	Aumento de manifestaciones, acciones y grupos terroristas	ALTO	NULO	ALTO		CORTO PLAZO	
	SOCIAL		ALTO	DEBIL	MEJO-ALTO		MEDIANO PLAZO	
	AMBIENTAL		ALTO	MODERADO	VABLE		LARGO PLAZO	
	ECONOMICO		ALTO	FUERTE	MUY VABLE			
	CRIMINAL		MEDIO	NULO	VABLE			
			MEDIO	DEBIL	MUY VABLE			
			MEDIO	MODERADO	MUY VABLE			
			MEDIO	FUERTE	MUY VABLE			

Gráfica No. 13: Matriz de análisis estratégico

1.9 Identificación de las prioridades estratégicas

A partir del resultado del análisis anterior, se fijaron las prioridades estratégicas que corresponden a las líneas de acción con sus tiempos de ejecución y responsables, así:



Líneas de acción: referidas a la formulación particular de actividades o compromisos, que se deben asumir por competencia, por quienes se vinculan al ejercicio de planeación estratégica, como desafío frente a las implicaciones y consecuencias identificadas.

Tiempo sugerido: corresponde a los plazos concertados para el cumplimiento de las líneas de acción, en el cual se fijan fechas de corto plazo: máximo 3 meses, mediano plazo: 6 meses y largo plazo: 12 meses, o estableciendo su carácter de actividad permanente.

País o países líderes: Es decir, los países sobre los cuales recae la responsabilidad de dinamizar y materializar la ejecución de la estrategia fijada de acuerdo con los tiempos establecidos.

En conclusión, se destaca que el proceso metodológico incluyó específicamente, nueve técnicas de recolección, análisis y planeación estratégica, partiendo de la identificación y priorización de amenazas por parte de grupos selectos de expertos temáticos, para finalmente, fijar las cinco prioridades a nivel de amenazas hemisféricas, destacando la extrapolación de conocimiento emergente de las disciplinas de las ciencias sociales, entre ellas, la prospectiva estratégica, para la definición de objetivos comunes e integrados de intervención, por parte de los organismos de seguridad en el hemisferio.

Capítulo

3

**Hacia la construcción colectiva
del atlas de la amenaza
hemisférica: resultado
de un proceso sistemático**



III. Hacia la construcción colectiva del atlas de la amenaza hemisférica: resultado de un proceso sistemático

A partir del marco metodológico señalado, en este punto se presentan los principales resultados, con fundamento en los datos obtenidos e instrumentos aplicados iniciando con una breve información sobre la concepción de las nuevas amenazas establecida por la OEA.

De acuerdo con la declaración sobre “Seguridad de las Américas (2003)” de la Organización de Estados Americanos, las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el hemisferio, son de naturaleza diversa y alcance multidimensional, de ahí que, los conceptos y enfoques tradicionales, requieren ampliarse para comprenderlas amenazas nuevas y no tradicionales, lo que infiere su necesario abordaje multidimensional.

Así, la seguridad de los Estados del hemisferio se ve afectada, en diferente forma, por amenazas tradicionales (conflictos internos, disputas o controversias limítrofes, control de armamentos y desarme) y por emergentes amenazas, preocupaciones y otros desafíos de naturaleza diversa, como son:

Nuevas amenazas: Declaración de Seguridad de las Américas (OEA)	
a)	El terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos.
b)	La pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población, que también afectan la estabilidad y la democracia. La pobreza extrema erosiona la cohesión social y vulnera la seguridad de los Estados.
c)	Los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente.
d)	La trata de personas.
e)	Los ataques a la seguridad cibernética.
f)	La posibilidad de que surja un daño en el caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos.
g)	La posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas.

Tabla No. 1: Fuente OEA, nuevas amenazas de la seguridad de las américas

Por esta razón, el presente estudio pretendió generar un renovado aporte en la visualización de las amenazas y riesgos que actualmente enfrentan los Estados, concretamente, a partir de la incorporación de nuevas aristas de comprensión a las amenazas de la seguridad, representada en los núcleos problemáticos de conflictos sociales, fenómenos ambientales, crisis económicas, pobreza endémica, intolerancia, violencia de género, entre otras, factores que demandan una re-categorización de las prioridades en



seguridad, en sus niveles local, regional, hemisférico y global, como también en su contenido multidimensional.

En efecto, el desafío del estudio radicó en la identificación y comprensión de las amenazas compartidas¹¹, lo que necesariamente requirió, la apropiación de marcos académicos de referencia desarrollados para América Latina y el Caribe, orientados a los desafíos en materia de seguridad en la región, a partir de los cuales, se desarrolló una aproximación a una propuesta común que permita disminuir los emergentes y dinámicos riesgos derivados de las amenazas, desde una política pública hemisférica.

Por ello, este documento pretende aportar conocimiento que contribuya al proceso de toma de decisiones, a partir de la identificación de variables estratégicas asociadas a las nuevas amenazas, que lleven al diseño de escenarios de seguridad, promoviendo la reflexión sobre cursos de acción, dando un salto cualitativo en el abordaje de la realidad. Esta lógica en el sentido de la prospectiva, apunta a una adaptación más efectiva a la realidad, que por su naturaleza es compleja, dinámica y cambiante.

En consecuencia, los resultados obtenidos de la actividad académica, soportada en la metodología estratégica y prospectiva, busca en primera instancia, brindar insumos privilegiados para la construcción del atlas de la amenaza hemisférica, plataforma clave para la definición de escenarios de seguridad, y en segunda instancia, develar caminos que conduzcan a disminuir las vulnerabilidades de Estados y sus ciudadanos, frente a los riesgos y amenazas del mundo contemporáneo.

Hacia una puesta en común de resultados

A continuación, se presentan de manera general los resultados producto de las técnicas aplicadas para la identificación de las amenazas hemisféricas compartidas.¹¹ lo que necesariamente requirió, la apropiación de marcos académicos de referencia desarrollados para América Latina y el Caribe, orientados a los desafíos en materia de seguridad en la región, a partir de los cuales, se desarrolló una aproximación a una propuesta común que permita disminuir los emergentes y dinámicos riesgos derivados de las amenazas, desde una política pública hemisférica.

Por ello, este documento pretende aportar conocimiento que contribuya al proceso de toma de decisiones, a partir de la identificación de variables estratégicas asociadas a las nuevas amenazas, que lleven al diseño de escenarios de seguridad, promoviendo la reflexión sobre cursos de acción, dando un salto cualitativo en el abordaje de la realidad. Esta lógica en el sentido de la prospectiva, apunta a una adaptación más efectiva a la realidad, que por su naturaleza es compleja, dinámica y cambiante.

En consecuencia, los resultados obtenidos de la actividad académica, soportada en la metodología estratégica y prospectiva, busca en primera instancia, brindar insumos privilegiados para la **construcción del atlas de la amenaza hemisférica**,

¹¹Concepto propuesto por el Internacionalista de la Universidad del Rosario, Magíster en Geopolítica de la Universidad París VIII y en Seguridad Internacional y Relaciones Internacionales del Instituto de Estudios Políticos de Toulouse. Candidato a Doctorado en Ciencia Política de la Universidad de Ciencias Sociales de Toulouse. Profesor de carrera en el Centro de Estudios Políticos e Internacionales de la Universidad del Rosario.

plataforma clave para la definición de escenarios de seguridad, y en segunda instancia, develar caminos que conduzcan a disminuir las vulnerabilidades de Estados y sus ciudadanos, frente a los riesgos y amenazas del mundo contemporáneo.

A continuación, se presentan de manera general los resultados producto de las técnicas aplicadas para la identificación de las amenazas hemisféricas compartidas.

a) Prospectiva transformacional

En primer lugar, el análisis integral sustentado en el método de prospectiva transformacional, soportado en la consulta de 25 fuentes bibliográficas y 12 expertos temáticos, permitió identificar 53 movimientos que están transformando la sociedad, 94 protagonistas o actores de tales movimientos, 70 fuerzas que intervienen en los mismos y sus derivaciones, proceso que permitió determinar 53 tendencias o estados posibles, en los cuales, se debe focalizar la atención al tema de amenazas a la seguridad en la región. A continuación se presenta el esquema gráfico que sintetiza estos resultados.



Gráfica No. 14: Mapa de la complejidad de la amenaza

Este primer análisis, hizo posible la identificación de 20 factores claves de cambio, que cimentan el sistema de estudio asociado a las amenazas hemisféricas y otras variables las cuales configuran la dinámica de relaciones en este sistema de estudio.



Variables claves preliminares

Variables clave preliminares	
1. Complejidad de las alianzas y redes del terrorismo	11. Modelos criminales organizados en zonas urbanas
2. Sofisticación de los bloques geopolíticos en América Latina	12. Capacidad de respuestas de los organismos policiales y de seguridad
3. Expansión de redes de espionaje encubiertas por estrategias de asistencia social y cultural	13. Política hemisférica vigente en materia de seguridad
4. Asentamiento de redes fundamentalistas con intereses geoestratégicos	14. Modelo de cooperación internacional
5. Asimetría social y económica	15. Mecanismos de transparencia y gobernanza
6. Tecnificación del crimen	16. Virtualización de la actividad social
7. Conflictos limítrofes	17. Dinámica económica global
8. Migración como fenómeno global	18. Dependencia recíproca de los países a escala planetaria
9. Lavado de activos	19. Redefinición del concepto de soberanía
10. Cibercrimen como herramienta criminal	20. Evolución de las tecnologías de información y comunicaciones

Tabla No. 2: Amenazas clave identificadas, proceso estado del arte

De esta manera, se identifican disímiles aspectos de atención, directamente relacionados con las amenazas, como son los esquemas de integración, la dinámica economía, la globalización, las relaciones sociales y su virtualización, los mecanismos de transparencia, gobernanza, las capacidades de los cuerpos de seguridad y aquellas asociadas directamente a aspectos criminales como el lavado de activos, el cibercrimen, la migración, el terrorismo; que proyecta la complejidad de la dinámica global, y que sin lugar a dudas, plantean la necesidad de reformular las definiciones y perspectivas de seguridad, en un contexto más integral, reconociendo el carácter interdependiente de las amenazas y fenómenos intermésticos-glocales.

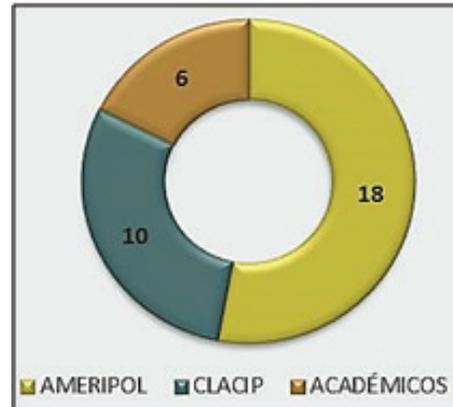
De hecho, el resultado sugiere como inferencia, que las relaciones entre los Estados, las sociedades y sus múltiples sistemas (social, político, económico, etc.), se transforman a partir del surgimiento de redes y flujos globales de intereses, valores, capitales, bienes, personas, tecnología e información, entre otros.

En consecuencia, las amenazas que estarían afectando la región de Latinoamérica y el Caribe, están cada vez menos relacionadas con los problemas de seguridad

propias de la guerra fría, encontrándose más cerca de las realidades socio-económicas, vulnerabilidades asociadas a los desequilibrios del medio ambiente y, en el caso de algunos países, de su localización geográfica, las asimetrías económicas que generan problemas fronterizos, la fragilidad institucional y el surgimiento de actores no estatales del orden ilegal, contestatarios a la autoridad de los estados.

b) Los resultados del DEPHI: la opinión de los expertos

La respuesta de los expertos a la consulta DEPHI, identifica y clasifica preliminarmente la amenaza hemisférica, sobre dos ejes de atención; el primero, relacionado con las proyectadas, es decir que seguirá manteniéndose en el futuro, y el segundo, sobre las consideradas como emergentes, correspondientes a las amenazas que surgirán como desafío para la seguridad en el hemisferio. Para la recolección de información, se contó con la participación de 18 países miembros de AMERIPOL, 10 de CLACIP y 6 académicos (decanos y docentes universitarios), para un total de 34 participantes.



Gráfica No. 15: Participación expertos



Gráfica No. 16: Tipología de amenazas

Esta consulta posibilitó la identificación de una tipología de 47 amenazas, las personas consultadas identifican 26 amenazas actuales, 28 proyectadas (se mantendrán a futuro) y 15 emergentes (nuevas).

Superado el proceso de tratamiento de la información, se visualizan las amenazas, teniendo en cuenta la frecuencia de selección de los expertos, lo que permitió deducir las 20 amenazas, de carácter compartido a nivel hemisférico, a saber:



Gráfica No. 17: Amenazas priorizadas por los expertos



Dentro de esta primera ronda de análisis, las amenazas que a juicio de los participantes, se constituyen en factores condicionantes de la seguridad hemisférica, son en su orden: narcotráfico, crimen organizado, cibercrimen, migración, hurto, trata de personas, lavado de activos, corrupción, extorsión, tráfico ilegal de armas, terrorismo, deterioro ambiental, pandillas, protesta social, tráfico de órganos, tráfico de recursos naturales, tráfico de bienes culturales, tráfico de armas biológicas y tráfico de residuos peligrosos.

De acuerdo a los expertos, las principales amenazas vigentes y proyectadas son narcotráfico, crimen organizado, la migración, el hurto, el lavado de activos y la trata de personas, es decir, consideran su pervivencia en el futuro. Con respecto a las amenazas emergentes, se señala al cibercrimen, corrupción, terrorismo, deterioro ambiental y la protesta social.

De otra parte, los académicos abordados, sugieren como potenciales amenazas, no identificadas por los cuerpos de policía e inteligencia, a aquellos factores asociados al tráfico de residuos peligrosos, bienes culturales y armas biológicas.

Hacia una definición común de las amenazas

Si bien en cada país se da una dinámica particular en cuanto a la manifestación de las amenazas, sus modalidades, marco legal e impacto entre otras variables, a continuación se presenta una aproximación a la conceptualización de cada una de ellas, tomando el desarrollo generado por fuentes reconocidas a nivel global, como marco de referencia, conscientes que la unificación de estos criterios a nivel hemisférico, necesariamente, amerita el planteamiento de un ejercicio riguroso, sistemático e integrado que concentre las especificidades para una definición común que facilite su comprensión, comunicación y abordaje.

AMENAZA	CONCEPTO	FUENTE
Cibercrimen	<p>Conjunto de actividades ilegales asociadas con el uso de tecnologías de la Información, especialmente en Internet. Pueden ir desde el fraude financiero hasta la entrada no autorizada a sitios web, y en ámbitos como el espionaje industrial, la pornografía o los juegos de azar, entre otros. Los impactos delictuales superan obstáculos como la dimensión territorial, ya que esta situación puede manifestarse al margen de fronteras nacionales de los Estados.</p> <p>El concepto es en sí mismo impreciso, ya que su contenido es necesariamente abierto. No es posible restringir su alcance a un catálogo cerrado de delitos, pues se trata de una realidad pluri-ofensiva que incide sobre bienes jurídicos muy distintos. Además, su íntima vinculación al desarrollo tecnológico global, infiere una dinámica de cambio constante".</p>	<p>EUROPOL</p> <p>OEA- Secretaría Multidimensional de Seguridad</p>



<p>Corrupción</p>	<p>Práctica que consiste en abusar del poder conferido o delegado, de funciones o de medios para sacar un provecho económico o de otra índole.</p> <p>Actos de corrupción</p> <p>a. El requerimiento o la aceptación, directa o indirectamente, por un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas.</p> <p>b. El ofrecimiento o el otorgamiento, directa o indirectamente, a un funcionario público o a una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para ese funcionario público o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas.</p> <p>c. La realización por parte de un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas de cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero.</p> <p>d. El aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes de cualquiera de los actos precitados.</p> <p>e. La participación como autor, co-autor, instigador, cómplice, encubridor o en cualquier otra forma en la comisión, tentativa de comisión, asociación o confabulación para la comisión de cualquiera de los actos precitados.</p>	<p>OEA</p> <p>Convención Interamericana Contra La Corrupción</p>
<p>Crimen organizado</p>	<p>Acuerdo de una o más personas de cometer un delito grave con un propósito que guarde relación directa o indirecta con la obtención de un beneficio económico u otro beneficio de orden material y, cuando así lo prescriba el derecho interno, que entrañe un acto perpetrado por uno de los participantes para llevar adelante ese acuerdo o que entrañe la participación de un grupo delictivo organizado.</p> <p>Se entiende por grupo delictivo organizado a un grupo estructurado, existente durante un período de tiempo y que tenga por fin la comisión de un delito en el orden nacional o transnacional grave, mediante la acción concertada, utilizando la intimidación, la violencia, la corrupción u otros medios para obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material.</p>	<p>ONU – EUROPOL - OEA</p>



<p>Deterioro ambiental</p>	<p>Es la alteración nociva del estado natural de un medio como consecuencia de la introducción de un agente contaminante totalmente ajeno a ese medio, causando inestabilidad, desorden, daño o malestar en un ecosistema, en un medio físico o en un ser vivo.</p> <p>El calentamiento global, el agotamiento de la capa de ozono, la contaminación de las fuentes de agua dulce y de los océanos, del suelo y de la atmósfera, la pérdida de la biodiversidad y la destrucción acelerada de los bosques tropicales, la producción descontrolada y el manejo ineficiente de los desechos, constituyen una muestra del deterioro de las condiciones de vida en el planeta.</p> <p>El crecimiento exponencial de la población humana, el consumo excesivo, el uso de tecnologías y productos no biodegradables, entre otras, se constituyen en las causas más relevantes que tienden a acrecentar el deterioro ambiental.</p>	<p>ONU - OEA</p>
<p>Lavado de activos</p>	<p>Proceso mediante el cual una fuente ilícita de activos, obtenidos o generados a través de actividades delictivas, se encubre o invierte en el sistema económico y productivo legal, con el propósito de hacer uso no restringido de esa fuente de riqueza.</p> <p>Conjunto de operaciones realizadas por una o más personas naturales o jurídicas, tendiente a ocultar o disfrazar el origen ilícito de bienes o recursos que provienen de actividades delictivas. El delito de lavado de dinero se desarrolla usualmente mediante la realización de varias operaciones, encaminadas a encubrir cualquier rastro de origen ilícito de los recursos.</p>	<p>FMI - GOPAC</p>
<p>Migración</p>	<p>Movimiento de población hacia el territorio de otro Estado o dentro del mismo, abarca todo movimiento de personas sea cual fuere su tamaño, su composición o sus causas; incluye migración de refugiados, personas desplazadas, personas desarraigadas, migrantes económicos.</p> <p>Movimiento individual o colectivo, de un espacio geográfico a otro, de manera legal o ilegal, violando incluso regulaciones de ingreso a un país (en caso de ser migración internacional), con el fin de buscar, en la mayoría de sus casos, calidad de vida permanente o temporal.</p>	<p>OIM</p>
<p>Narcotráfico</p>	<p>Actividad económica o “negocio” ilegal, con una extensa red de actores que interactúan en los diferentes procesos de la cadena, como el cultivo, la producción, la distribución (o tránsito) y la comercialización, de drogas prohibidas o no autorizadas.</p> <p>Igualmente, se puede definir como el tráfico de drogas ilegales transportadas clandestinamente de un lugar a otro... se debe entender al narcotráfico como una “estructura de</p>	<p>ONU – OEA EUROPOL</p>



	<p>poder” porque de esta manera se puede comprender la magnitud real de dicho fenómeno, sus relaciones con otros fenómenos del crimen organizado, el modus operandi, los espacios de influencia y su relación con procesos desestabilizadores al interior y exterior de los estados.</p> <p>Los imperios multinacionales del narcotráfico generan consecuencias problemáticas para las sociedades, principalmente asociadas a los fenómenos de corrupción de las estructuras sociales, políticas y judiciales, control y desinformación de los medios de comunicación masiva, lavado de activos, violencia, terrorismo y drogadicción.</p> <p>Las drogas ilícitas y las redes traficantes han sido calificadas como una grave amenaza para la salud y el bienestar de la humanidad, la independencia de los Estados, la democracia, la estabilidad de las naciones, la estructura de todas las sociedades y la dignidad y esperanza de millones de personas y sus familias.</p>	
<p>Pandillismo</p>	<p>Las pandillas representan el esfuerzo espontáneo de un grupo o representación de niños, niñas, adolescentes y jóvenes por crear, donde no lo hay, un espacio en la sociedad (fundamentalmente urbano) que sea adecuado a sus necesidades y en el cual puedan ejercer los derechos que la familia, el Estado y la comunidad les han vulnerado.</p> <p>Emergiendo como grupos de la pobreza extrema, la exclusión y la falta de oportunidades, las pandillas buscan satisfacer sus derechos a la supervivencia, protección y participación, organizándose sin supervisión y desarrollando sus propias normas y criterios de membresía, afianzando una territorialidad y una simbología que otorgue sentido a la pertenencia grupal.</p> <p>Paradójicamente, esta búsqueda de ejercer ciudadanía es, en muchos casos, violatoria de los derechos propios y ajenos, generando violencia y crimen en un círculo que retroalimenta y perpetúa la exclusión de la que provienen. Por ello, las pandillas no pueden revertir la situación que les dio origen.</p> <p>El pandillaje está definido como un grupo de personas que mantienen una ideología estrecha e intensa en aras de pensamiento común, ya sea delictivo o no, es decir relacionadas con actividades ilícitas o delictivas.</p>	<p>OEA - ONU</p>
<p>Protesta social</p>	<p>La noción de acción de protesta social haciendo referencia a “acontecimientos-movimientos visibles de acción pública contenciosa, de un colectivo, orientados al sostenimiento de una demanda que, en general, está referida de forma directa o indirecta al Estado.</p> <p>Red interactiva de individuos, grupos y organizaciones que, dirigen sus demandas a la sociedad civil, estamentos privados</p>	<p>ONU</p>



	y a las autoridades, interviniendo con cierta continuidad, en la politización del espacio urbano a través del uso de formas convencionales y no convencionales de participación en la ciudad.	
Tráfico de armas	<p>Importación, exportación, adquisición, venta, entrega, traslado o transferencia de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados desde o a través del territorio de un Estado Parte al de otro Estado Parte si cualquier Estado Parte concernido no lo autoriza.</p> <p>Fabricación, transferencia y circulación ilícitas de armas, lo cual tiene consecuencias humanitarias y socioeconómicas de muy diversa índole y supone una grave amenaza para la paz, la reconciliación, la seguridad, la estabilidad y el desarrollo sostenible en los planos individual, local, nacional, regional e internacional.</p>	CIFTA-OEA - ONU
Trata de personas	<p>Está relacionada con la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación.</p> <p>Las personas explotadas son utilizadas con diferentes fines a saber: explotación sexual (prostitución forzada, pornografía, pedofilia, turismo sexual, entre otros.), explotación laboral doméstica, en fábricas, trabajos agrícolas, explotación en prácticas varias como mendicidad, venta de órganos, embarazos forzados con fines de adopción.</p>	UNICEF - ONU
Extorsión	<p>Fenómeno delictivo consistente en las amenazas que se ejercen contra una persona en virtud de un medio empleado, violencia o intimidación, con el fin de obtener algún beneficio o lucro.</p> <p>Se puede mencionar que la extorsión hace referencia al engaño o amenaza de graves daños, contra persona(s) o bien(es), con el fin de obtener dinero, bienes o cualquier otro beneficio, afectando de esta manera el patrimonio individual o colectivo de una potencial víctima, el cual contiene fuertes nexos con otros delitos tales como el homicidio, lesiones personas y principalmente con el secuestro.</p>	OEA - ONU
Secuestro	Detener ilegalmente a una o más personas en contra de su voluntad (incluyendo mediante el empleo de la fuerza, amenazas, el engaño, el incentivo) con el propósito de exigir una ganancia ilícita o económica a cambio de la liberación de la persona secuestrada; o para obligar a alguien a hacer o, a no hacer algo.	OEA - ONU
Tráfico de recursos	Categoría de crimen transnacional consistente en la explotación ilícita de los recursos naturales, en particular las especies amenazadas de fauna, la madera, minerales y los	UNODC



naturales	peces.	
Tráfico órganos	Obtención, transporte, transferencia, albergue o recepción de personas vivas o fallecidas o de sus órganos por medio de amenazas, uso de la fuerza o cualquier forma de coerción, secuestro, fraude, engaño, abuso de poder o de vulnerabilidad tanto por el que entrega el órgano como por el que lo recibe, incluyendo pago por terceros o beneficios para lograr la transferencia o el control de un potencial donante, con el propósito de explotación para extraer órganos para trasplante.	ONU - EUROPOL
Armas biológicas	Desarrollo, producción, almacenamiento o, de otra forma, adquisición o retención de agentes microbianos u otros agentes biológicos, o toxinas, así como armas, equipos o vectores destinados a utilizar esos agentes o toxinas con fines hostiles o en conflictos armados (internos-externos).	ONU - CICR
Terrorismo	Violencia premeditada, políticamente motivada, perpetrada contra objetivos no combatientes por grupos subnacionales o agentes clandestinos, generalmente con la intención de influir a un público. Causar la muerte o lesiones corporales graves a un civil o un no combatiente, cuando el propósito de dicho acto, por su naturaleza o contexto, sea intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o abstenerse de hacerlo.	EE.UU – ONU - OEA
Hurto	Sustracción a una persona u organización de bienes sin el uso de la fuerza y con la intención de quedárselos. No incluye el robo con allanamiento, el robo con allanamiento de morada, el robo con uso de fuerza ni el robo de vehículos automotores. Apoderamiento de manera ilegítima de un objeto mueble, que en todo sentido hace parte de la propiedad ajena, a diferencia del robo, este delito es cometido sin el hecho de forzar las cosas, ni animar violencia o intimidar a las personas.	OEA - INTERPOL
Tráfico bienes culturales	Importación, exportación, transferencia ilegal, pillaje de sitios arqueológicos, robo de obras religiosas, mercadeo del arte en el mundo, o circulación criminal de bienes culturales de un Estado o una sociedad.	UNESCO - ONU
Tráfico residuos nucleares	Transacción oculta e ilegal de todo tipo de residuo o desecho radiactivo, donde esto último es “toda materia que contiene radionúclidos en una concentración superior a los valores que las autoridades competentes consideran admisibles en los materiales adecuados para ser utilizados sin ningún control y para la que no está previsto ningún uso”.	Organismo Internacional de Energía Atómica

Tabla No. 3: Propuesta de definición de las amenazas priorizadas



c) El escenario de incidencia probabilística: ábaco de Regnier

Señaladas las 20 amenazas prioritarias, el siguiente peldaño del estudio consistió en la aproximación probabilística, encaminada a la proyección de los escenarios y líneas tendenciales de las amenazas, con el propósito reduccionista de objetivar los factores de mayor incidencia en un escenario posible al 2025.

Al respecto, para los ejercicios de recolección de la información, se contó con dos instancias de aplicación técnica. La primera, en Ciudad de México (México), en el marco del "Primer Panel de Expertos de la Comunidad de Policía de América AMERIPOL, "Comprensión de las amenazas comunes y emergentes: un reto hemisférico en convivencia y seguridad ciudadana", en el cual participaron funcionarios delegados de 18 países; la segunda, en la ciudad de Cartagena (Colombia), bajo el desarrollo de la VIII cumbre de la CLACIP, a la cual asistieron 53 funcionarios, todos ellos, directores, delegados y observadores de Inteligencia de (22) Estados (Argentina, Aruba, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, España, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, Holanda, Israel, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

De esta manera, se consolidan nuevos resultados desde válidas y reconocidas fuentes del conocimiento de la amenaza, quienes de manera colectiva generan una calificación de la probabilidad para cada una de las 20 amenazas priorizadas, teniendo como punto de discusión, al siguiente cuestionamiento: ¿Qué probabilidad existe de que cada una de los factores priorizados se mantenga como una amenaza para el país y el hemisferio al horizonte 2025?

No	CIUDAD DE MEXICO AMERIPOL	CARTAGENA CLACIP
1	Narcotráfico	Crimen organizado
2	Crimen Organizado	Narcotráfico
3	Migración	Tráfico de armas
4	Cyber crimen	Cyber crimen
5	Corrupción	Migración
6	Tráfico de armas	Corrupción
7	Lavado de activos	Tráfico de armas
8	Trata de personas	Lavado de activos
9	Protesta social	Trata de personas
10	Deterioro ambiental	Hurto

Gráfica No. 18: Comparación resultados consulta expertos

Los colores verde oscuro y verde representan la calificación muy probable y probable respectivamente, los colores rosa y rojo representan improbable y muy improbable, el amarillo por su parte significa desconocido.



Gráfica No. 19: Resultados evaluación amenazas Lidoli-Abaque

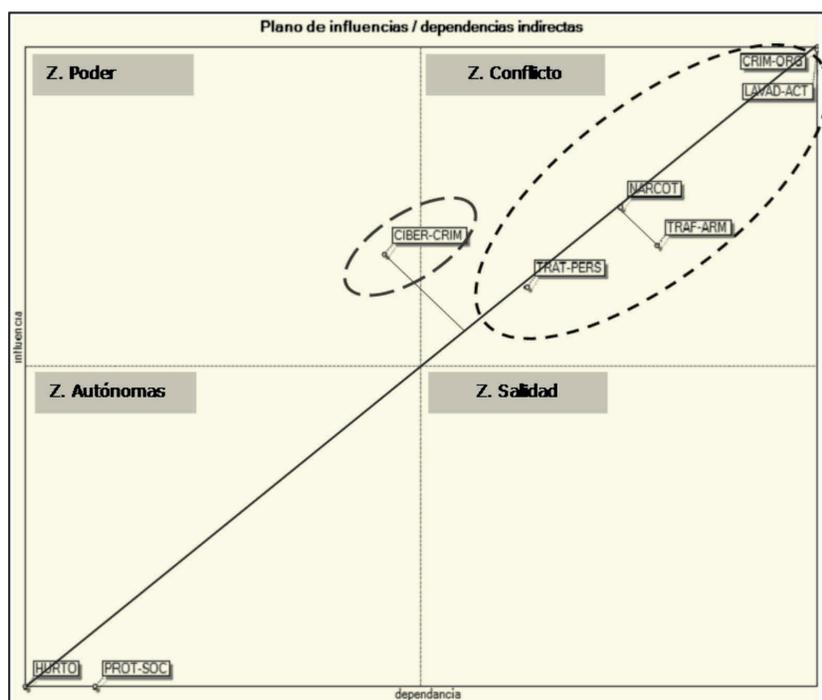
Como resultado, se precisa la definición del “top ten” de las amenazas más probables, así: crimen organizado, narcotráfico, tráfico de armas, migración, corrupción, lavado de activos, el cibercrimen, trata de personas y hurto.

Precisamente, al comparar los resultados obtenidos por el estudio, con las nuevas amenazas consideradas en el informe de la “declaración de seguridad de las AMERICAS”, se percibe una alta coincidencia, en variables como el problema mundial de las drogas, la corrupción el lavado de activos, el tráfico de armas, el deterioro del medio ambiente, la trata de personas, la seguridad cibernética. Se plantea entonces como un elemento nuevo a la protesta social.

Contrastando los resultados obtenidos, en la consulta a los expertos de AMERIPOL y de CLACIP, no se identifican diferencias significativas, pues se priorizan las mismas amenazas. No obstante, la principal diferencia, está dada en los factores del deterioro ambiental y el hurto, como se aprecia en la gráfica 18

d) Análisis estructural: aproximación a las amenazas clave

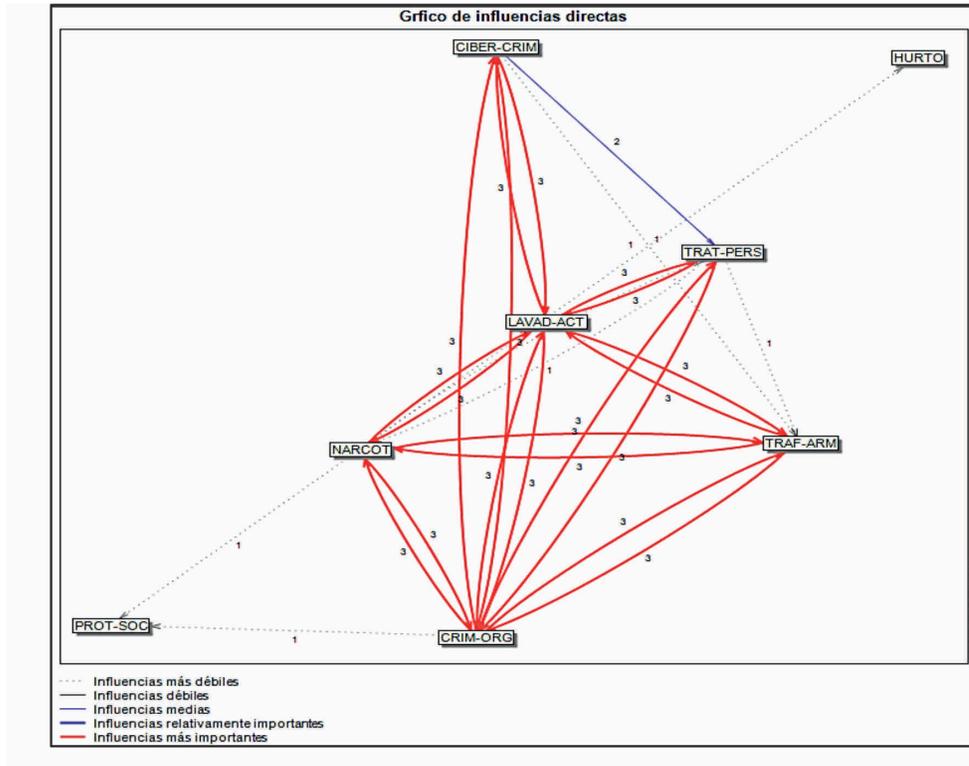
Una vez priorizadas las 10 amenazas, la técnica de análisis estructural aplicada a través de la herramienta MIMAC, permite visualizar los niveles de influencia y dependencia entre éstas (amenazas), mostrándolas como sistema en continua dinámica e interacción, es decir, interdependiente, destacando la premisa que no todas las amenazas identificadas tienen la misma importancia para la convivencia y seguridad ciudadana, algunas de ellas, son centros de gravedad por las que se filtran los negocios del crimen, las actividades económicas criminales.



Gráfica No. 20: Visualización plano influencias/dependencias de las amenazas

De esta manera, la gráfica permite apreciar que la variable con mayor poder de influencia es el Cibercrimen, tiene un alto nivel de influencia sobre las demás, sin que en ella incidan las demás variables o amenazas. Por su parte las variables que siguen en orden de importancia, es decir, presentan alto nivel de influencia y se dejan influenciar, correspondiente a una mayor interdependencia son: el crimen organizado, el lavado de activo, el narcotráfico, el tráfico de armas y la trata de personas.

Ahora bien, el gráfico No. 21 (influencias y dependencias directas), evidencia el poder de las diferentes amenazas, encontrando las más fuertes en las líneas rojas, las más débiles se asocian al hurto y la protesta social. Por ejemplo con el crimen organizado transnacional cada vez son más las interconexiones que se registran entre los diferentes grupos delictivos internacionales. Por su parte el tráfico de armas y el lavado de dinero no se pueden desligar del narcotráfico.



Gráfica No. 21: Visualización plano influencias/dependencias directas de las amenazas

A partir de estos resultados, las amenazas priorizadas para el hemisferio, de acuerdo a la ruta metodológica desarrollada, están representadas por cibercrimen, crimen organizado, narcotráfico, lavado de activos, trata de personas y tráfico de armas, así:



Gráfica No. 22: Amenazas priorizadas resultado del ejercicio académico



Dinámica actual de las amenazas priorizadas

Teniendo en cuenta la priorización de las amenazas clave a continuación se profundiza en la definición y estado actual de cada una de ellas, es de destacar que en el anexo 1 de este documento se encuentra de manera general su marco normativo y legal.

Cibercrimen

Constituida en la variable de mayor poder dentro del estudio, es decir influye sobre el crimen organizado, la trata de personas, el tráfico de armas, el tráfico de droga y demás amenazas recibiendo poca influencia de ellas, de acuerdo con la calificación de los representantes de AMERIPOL y CLACIP.

De acuerdo con la OEA, el cibercrimen se refiere al conjunto de actividades ilegales asociadas con el uso ilícito de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación -TIC, especialmente el internet. Pueden ir desde el fraude financiero hasta la entrada no autorizada a sitios web, y en ámbitos como el espionaje industrial, la pornografía o los juegos de azar, entre otros. El impacto delictivo supera obstáculos como la dimensión territorial, pues una de sus características es la falta de fronteras físicas o geoestratégicas de los Estados.

Precisamente, el informe de la OEA y Trend Micro denominado “Tendencias en la seguridad cibernética en América Latina y el Caribe y respuestas de los gobiernos”, desarrollado durante el 2012, detalla como las tendencias de las actividades cibernéticas ilícitas en todo el mundo con respecto a algunas amenazas antes desconocidas, evolucionaron hasta volverse omnipresentes y convertirse en un alto riesgo para todo tipo de usuarios del internet.

El uso de herramientas como el BlackholeExploit Kit , los sistemas de transferencia automática y el ransomware se disparó, junto con el empleo de mejores estrategias de ingeniería social, técnicas de evasión y tácticas de amedrentamiento. Al respecto, el informe de seguridad del segundo trimestre de 2013 “Security RoundupReport”, publicado también por Trend Micro, advierte del aumento de los riesgos asociados a la banca por Internet, que han experimentado un crecimiento del 29% respecto al trimestre anterior, pasando de 113.000 infecciones a 146.000, siendo Estados Unidos el principal destinatario del malware , con más de un millón de casos registrados, ello supone el 28 por ciento de los compromisos mundiales. En segundo lugar se encuentra Brasil, con el 22 %; y Australia (5%).

12 Empresa líder mundial en seguridad para la nube, Trend Micro desarrolla soluciones de seguridad de contenidos de Internet y de gestión de amenazas 13 BlackholeExploit Kit es un código malicioso presente en los sitios web fraudulentos o inyectados ilegalmente en sitios web legítimos pero hackeados sin el conocimiento del administrador. La intención de estas inyecciones de código es detectar y explotar vulnerabilidades en aplicaciones instaladas en el ordenador para instalar software malicioso y unwatered que comprometen la seguridad de todos los datos en el PC afectado. 14 El Ransomware es un software malicioso que una vez se ejecuta en un equipo impide el funcionamiento normal del mismo, ya que entre otras, puede bloquear el acceso a algunos archivos (archivos de imagen, archivos de música, ofimática, etc.) e incluso, a todo el contenido de nuestro disco duro. Normalmente muestra una ventana de aviso en la que nos solicita el pago de una cantidad de dinero a cambio de una clave para desbloquear o descifrar la información de nuestro equipo.

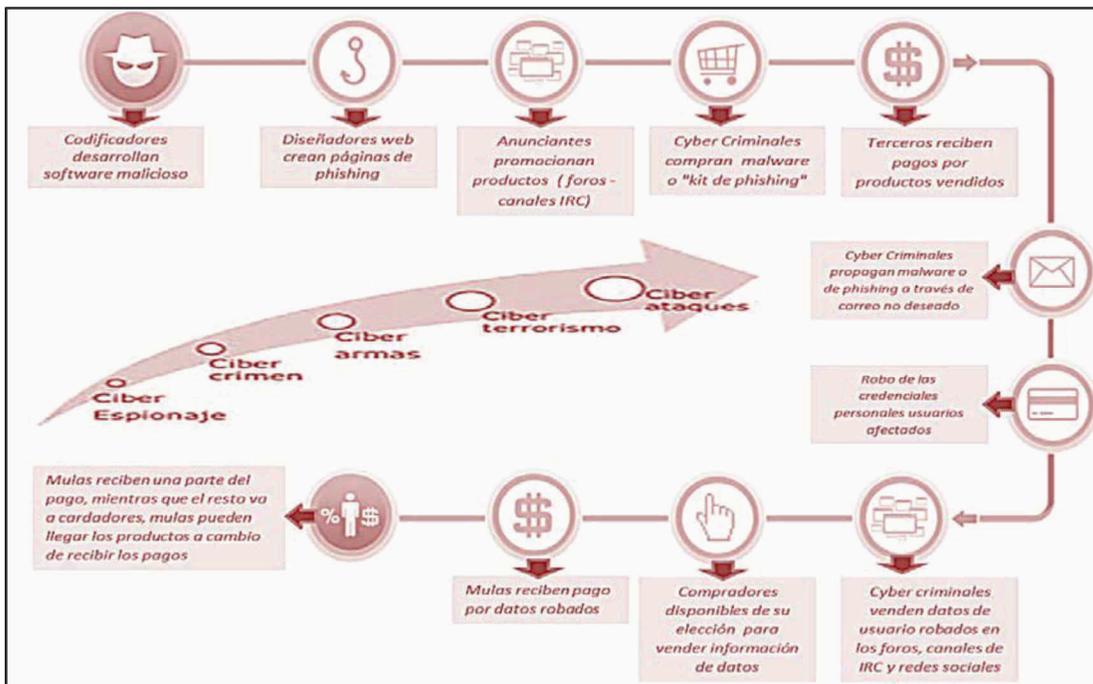
15 Malware (del inglés malicious software), también llamado badware, código maligno, software malicioso o software malintencionado, es un tipo de software que tiene como objetivo infiltrarse o dañar una computadora o Sistema de información sin el



Dentro de las fallas estructurales que sobre esta amenaza se detectan para Latinoamérica y el Caribe, está la falta de una cultura en el manejo de la información, ya que las intrusiones a través de la red, se descubren rutinariamente meses o incluso años después del inicio de la violación original. Precisamente, los diálogos con los Estados miembros participantes (OEA) revelaron en el estudio algunas debilidades asociadas a:

“...La ausencia de comunicación e intercambio de información efectiva dentro de los gobiernos para la notificación de incidentes cibernéticos, lo cual sigue siendo un desafío clave. En muchos casos, plantea el informe, la competencia entre agencias, la preocupación por proyectar una imagen de eficacia, la simple falta de canales o mecanismos sistemáticos necesarios para compartir la información, la ausencia de este intercambio de información sobre incidentes cibernéticos, violaciones o amenazas a la seguridad en redes bajo las diferentes modalidades criminales, sumada a la carencia de instrumentos legislativos adecuados, investigadores y fiscales capacitados y una mayor cooperación internacional en materia cibernética, configuran una preocupante realidad generalizada que debe tomarse en cuenta al analizar los datos sobre la conducta cibernética en la región y proyectar estrategias efectivas integrales y conjuntas para su abordaje...”

. A continuación se presenta un modelo del negocio criminal en América Latina, el cual puede ser aplicable para los diferentes delitos



Gráfica No. 23: Fuente OEA 2012: cibercriminal businessmodel in LatinAmerica

Así mismo, es importante resaltar dentro de las debilidades detectadas, la dificultad para medir con precisión en términos cuantitativos, el impacto y las pérdidas económicas causadas por el “hacking” en el hemisferio durante el año 2012. En todo caso, la cifra es sin duda, extraordinariamente alta, como lo plantea el estudio y muy probablemente superior, a las pérdidas provocadas por cualquier otra forma de delincuencia, incluido el narcotráfico.



A esta dinámica, se suma el uso irregular de la internet en América Latina, extendido a ritmos exponenciales, circunstancia incentivada por inseguros hábitos de los cibernautas, a quienes les falta aún conciencia frente a los altos niveles de perfeccionamiento de la delincuencia cibernética.

Por su parte, ciber-delincuentes no observan ningún problema o límite en los distintos idiomas y fronteras, por el contrario las redes de crimen organizado están adquiriendo cada vez mayor capacidad cibernética y los sindicatos de hackers, aumentan en número y sofisticación.

Sin embargo de acuerdo al informe Frente a este panorama, diversos gobiernos de la región han empezado a tomar medidas para fortalecer la seguridad cibernética, tras la adopción de la “estrategia de seguridad cibernética de la OEA en 2004”. Sin embargo, en América Latina dos factores bloquean comúnmente los esfuerzos:

1. La falta de recursos dedicados al fortalecimiento de la capacidad en seguridad cibernética.
2. La ausencia de conocimiento especializado y experiencia práctica para la implementación de políticas o la generación de capacidades técnicas.

Crimen Organizado

El crimen organizado es, desde hace ya unas décadas, una prioridad en el ámbito de la seguridad internacional. Desde la Organización de Naciones Unidas, se alerta periódicamente respecto a la amenaza que supone el crimen organizado transnacional, tanto para la seguridad de las personas, como para la estabilidad social, económica y política de las instituciones democráticas. Precisamente, esta amenaza se priorizó en el segundo lugar dentro de las amenazas abordadas por los expertos de AMERIPOL y CLACIP, destacando así su posible definición:

“...acuerdo de tres o más personas para cometer un delito grave, con un propósito que guarde relación directa o indirecta, con la obtención de un beneficio económico u otro beneficio de orden material y, cuando así lo prescriba el derecho interno, que entrañe un acto perpetrado por uno de los participantes, para llevar adelante ese acuerdo o que entrañe la participación de un grupo delictivo organizado...”

Igualmente, dentro de las definiciones planteadas en la publicación del Ministerio de Defensa de España (Salinas, 2012), se entiende como crimen organizado a “...un grupo estructurado, existente durante un período de tiempo y que tenga por fin la comisión de un delito en el orden nacional o transnacional grave, mediante la acción concertada, utilizando la intimidación, la violencia, la corrupción u otros medios para obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material...”

De acuerdo con el planteamiento anterior, al concepto de crimen organizado se incorpora una voluntad implícita de una acción, planificada y estructurada por una organización, en torno a una finalidad ilícita común. Las últimas dos décadas se han caracterizado por un intenso debate sobre la definición de crimen organizado, finalmente zanjado por la



normativa internacional, en concreto por la “Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional del año 2000”.

En ella, se define a la amenaza en el artículo segundo, como: “...un grupo estructurado de tres o más personas, que existe durante un cierto tiempo y que actúa concertadamente, con el propósito de cometer uno o más delitos graves, con la intención de obtener, directa o indirectamente un beneficio material o económico...”, sin embargo la postura de los autores de este documento es reservar la definición para designar una forma superior de asociación criminal para lo cual proponen el siguiente concepto:

“...Cualquier organización creada con el propósito expreso de obtener y acumular beneficios económicos a través de su implicación continuada en actividades predominantemente ilícitas y que asegure su supervivencia, funcionamiento y protección mediante recurso a la violencia y la corrupción o la confusión con empresas legales...”

Una vez superada esta aproximación conceptual, lo que no tiene discusión en la comunidad de expertos, es que los avances tecnológicos en materia de comunicaciones y la alta frecuencia de movimientos transfronterizos de personas y de bienes (tanto tangibles como intangibles), permite que la actual criminalidad no requiera la existencia física (territorio-personas) de grandes organizaciones jerárquicas, por el contrario, el crimen organizado se estructura a través de redes sociales mucho más complejas, fluidas y flexibles, que surgen a escala local pero que establecen lazos de conexión global (Williams, 2001).

Principales características del crimen organizado

Las características que marcan las diferencias del crimen organizado frente a otro tipo de delincuencia o amenaza, puede establecerse con fundamento en la propuesta del documento de seguridad y defensa de España (2012), de acuerdo con los planteamientos de Salinas (2012), que se constituyen en buen marco de referencia, aportando elementos importantes a la reflexión crítica y construcción de consensos frente al tema, así:

- Existencia de una organización para acometer el negocio criminal: implica la ordenación formal de funciones y normas para la consecución en común de una actividad ilegal con una determinada finalidad.
- La provisión y suministro de servicios y bienes legales e ilegales. La actividad principal de las organizaciones criminales es la provisión y venta de bienes ilegales o restringidos con fines especialmente lucrativos (tráfico de drogas, trata de personas, tráfico de inmigrantes, contrabando de todo tipo de productos ilegales, etc.); a ello, se suma un alto porcentaje de beneficios ilegales obtenidos a partir de servicios o bienes legales demandados por una población, cuando existe un vacío en la provisión estatal de dichos bienes o servicios por ejemplo, seguridad o protección (Gambetta, 2003).
- Búsqueda de beneficio económico y el empleo del lavado de activos. La finalidad económica y la acumulación de riqueza a través del crimen organizado, es una característica indiscutible que facilita la distinción de figuras afines como el terrorismo.



- Continuidad y tradición en el negocio. Para que exista crimen organizado debe existir permanencia, así como una disposición por parte de la organización para desarrollar el negocio ilegal, no siendo parte de esta categoría, los grupos que esporádicamente planean acciones delictivas de forma ocasional y oportunista.
- Utilización de la violencia hacia el interior. La violencia constituye un medio de desarrollo tradicional de los grupos criminales y su utilización, tiene diversos objetivos dependiendo de las víctimas u objetivos a quienes va dirigida: cumple fines disciplinarios cuando se ejerce hacia miembros propios de las organizaciones; fines defensivos cuando se dirige a miembros de instituciones públicas, agentes de control o sujetos pertenecientes a otras organizaciones; y fines comerciales cuando los actos violentos constituyen acciones necesarias para el desarrollo del negocio criminal.
- Utilización de formas de corrupción en el desarrollo del negocio criminal. La corrupción es un medio frecuentemente utilizado por las organizaciones criminales como medio instrumental de desarrollo del negocio criminal.
- De hecho, la Oficina Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), plantea que el crimen organizado genera al año 870.000 millones de dólares, una cantidad que equivaldría al 1,5% del PIB mundial, situación agudizada por un proceso de crecimiento paralelo al fenómeno de la globalización.

La amenaza que representan las redes criminales afecta, sin lugar a dudas, a todos los países y regiones del mundo, fundamentalmente en lugares en donde existen instituciones públicas débiles o, en partes del territorio nacional que escapan al control de las autoridades. A nivel europeo, la Oficina Europea de Policía -EUROPOL, calcula que podría haber cerca de 4.000 estructuras organizadas, cuyos ámbitos de actuación, van desde el narcotráfico, hasta el contrabando de mercancías, pasando por el tráfico de seres humanos o los delitos financieros.

No obstante, la medición integral del impacto del crimen organizado se dificulta básicamente, por las divergencias conceptuales, su carácter transnacional y clandestino, así como, por las disparidades en la definición de variables de medición y seguimiento de los tipos delictivos denominados “complejos” (Van Dijk, 2009).

Finalmente, puede afirmarse que el crimen organizado se constituye en complejo desafío para los organismos de seguridad que deben lidiar con asimetrías operativas de las redes ilegales y la ausencia de mecanismos efectivos de coordinación inter-fronterizos. De ahí que, resulta perentorio flexibilizar la noción de “soberanía”, avanzando hacia esquemas multilaterales entre los organismos de seguridad, cuerpos de policía y oficinas de inteligencia, que permita la captura y desarticulación “en caliente” de redes criminales, el trabajo colaborativo para contrarrestar las redes desde impacto inter-fronterizo, subregional y transnacional.

Los instrumentos legales internacionales existen, tal como lo demuestra la Convención de Palermo del año 2000 y aquellos planteados por la OEA y la ONU, pero es necesario avanzar hacia un modelo multidimensional, accionable y dinámico, sustentado en las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, así como, el fortalecimiento del sistema hemisférico de seguridad.



Lavado de activos

También conocido como “lavado de capitales, lavado de activos, blanqueo de capitales o legitimación de capitales”, puede entenderse como el proceso mediante el cual una fuente ilícita de activos, obtenidos o generados a través de actividades delictivas, se encubre o invierte en el sistema económico y productivo legal, con el propósito de hacer uso no restringido de esa fuente de riqueza. También se refiere al conjunto de operaciones realizadas por una o más personas naturales o jurídicas, tendiente a ocultar o disfrazar el origen ilícito de bienes o recursos que provienen de actividades delictivas. El delito de lavado de dinero se desarrolla usualmente mediante la realización de varias operaciones, encaminadas a encubrir cualquier rastro de origen ilícito de los recursos.

Si bien, esta amenaza atrae más atención cuando se relaciona con el narcotráfico y más recientemente, con las actividades terroristas, delincuentes de todo tipo (desde quienes realizan operaciones ilícitas en la bolsa, hasta malversadores de fondos en las empresas y contrabandistas de productos básicos), se blanquean capitales por dos razones:

-En primer lugar, el seguimiento al dinero, producto de actividades ilícitas, puede convertirse en material de prueba contra los perpetradores del delito;

-Y en segundo lugar, el dinero en sí, puede ser objeto de investigaciones y acciones legales de incautación o extinción de propiedad (Naciones Unidas 2000).

Las técnicas de lavado de activos se hallan en permanente evolución y cambio, dependiendo los marcos jurídicos y las dinámicas de control financiero.

El informe del Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2005), describe la actividad criminal en tres fases sucesivas, que dividen el circuito operativo de dicho proceso.

La primera, fase de colocación o situación del dinero, se refiere a la disposición física del efectivo en una institución financiera, es decir, introducir el dinero efectivo ilegal dentro del circuito económico y financiero legal. El método tradicional, consiste en cambiar billetes de baja denominación por otros de alta denominación para facilitar su traslado. Este proceso es el más vulnerable en cuanto a la detección por parte de las autoridades, pues en este momento el dinero se deposita por primera vez en una institución financiera.



Gráfica No. 24: Ciclo lavado de activos BID



La segunda, fase de distribución o transformación del dinero (estratificación o diversificación), incluye la transferencia del capital ilícito a distintas cuentas o instituciones, apartando el dinero de su fuente original, ocultando así el origen ilícito de los fondos. Realmente, se moviliza el dinero por la mayor cantidad de lugares, utilizando distintos instrumentos, completada esta etapa es muy complejo reconstruir el circuito.

La tercera, fase de integración del dinero: asociada al traslado de los fondos a negocios legítimos, es decir, que implica reinvertir o introducir los fondos “lavados” a la economía legal. En este proceso, el dinero finalmente se acumula en una plaza financiera, en la cual los controles son laxos, inexistentes o corruptibles. Los fondos se volcán a negocios legítimos mediante movimientos de empresas “fachada” que les permite “invertir sin riesgo”. Una condición que mantiene la clandestinidad del proceso ilegal, es la inexistencia de documentación que relacione los tres pasos. Dada la naturaleza clandestina del lavado de activos, resulta difícil evaluar la magnitud de sus repercusiones económicas.

Algunas estimaciones conservadoras, calculan que el lavado de dinero representa del 2% al 5% del producto interno bruto PIB global, lo que equivale a alrededor de 1,5 a 2 billones de dólares anuales (FMI 2001). Utilizando una metodología similar para América Latina, una estimación aproximada lo ubica entre el 2,5% y el 6,3% del PIB regional anual.

Con relación al tema, una investigación realizada por el congreso de los Estados Unidos, estimó que los bancos de ese país y Europa, lavan anualmente entre 500 millones y un millón de millones de dólares estadounidenses. (GOPAC.2012). Por su parte, otro estudio señala que en República Dominicana se lavan aproximadamente 1,060 millones de dólares al año, y en la frontera de México se calcula que el valor está comprendido entre 45 a 65 mil millones de dólares. (Rebolledo, A.2013)¹⁶

El lavado de activos tiene cuatro efectos importantes:

- Encuesta mundial realizada por KPMG en 2007 concluyó que los delincuentes, distribuidores de narcóticos y los traficantes de armas lavan anualmente la suma de **1 millón de millones de dólares**.
 - Informe de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Humano (1999) estimó que cada año, se lavan **1.5 millones de millones de dólares**.
 - FBI de los Estados Unidos se lavan **\$1.5 millones de millones de dólares**
 - Investigación realizada por el congreso de los Estados Unidos estimó que los bancos de EEUU y Europa lavan anualmente entre **500 millones y \$1 millón de millones de dólares**
 - El Banco Asiático de Desarrollo estimó que el costo de la corrupción alcanza el **17% del Producto Nacional Bruto (PIB) de los países**.
- Fuente: GOPAC Organización Mundial de Parlamentarios Contra la Corrupción. (2012). Guía de acción de GOPAC para parlamentarios contra el lavado de dinero.

Gráfica No 25 Estimaciones de narcotráfico

En primer lugar, está la distorsión económica que puede traducirse en inestabilidad, pérdida de control y volatilidad económica que dificulta la implementación de políticas económicas por parte de los Estados (USAID 2003).

En segundo lugar, se ubica la afectación a la integridad financiera y el riesgo de repu-

¹⁶Dr. Alejandro Rebolledo es coordinador de la conferencia, especialista en criminalística, Ex juez y Asesor de la Comisión Especial que investigó el Lavado de Dólares y la Corrupción del Sistema Financiero en Venezuela



tación. La reputación negativa puede reducir oportunidades lícitas y atraer actividades criminales, con efectos negativos para el desarrollo económico del país y la economía mundial (Bartlett 2002; Bair 2003).

El tercer lugar, lo representa el impacto a los recursos del gobierno, que dificulta la recaudación de impuestos e ingresos al país, porque las transacciones relacionadas con el lavado de dinero con frecuencia, tienen lugar en la economía subterránea, perjudicando a los contribuyentes honestos (Naciones Unidas 1998; James 2002).

En cuarto lugar, está el efecto socioeconómico, ante la evidencia de mayores flujos de dinero “sucio” a los mercados con sistemas financieros más débiles y vulnerables al crimen organizado, los mercados emergentes se multiplican con efectos socioeconómicos negativos (Dowers y Palmreuther 2003; Drayton 2002).

Los datos muestran que el lavado de dinero está especialmente difundido en América Latina; si bien no está tan difundido como en Asia o África, es considerablemente superior que en los países desarrollados. En una escala de 0 a 10, América Latina tiene una clasificación de 5,4 en el caso de canales bancarios y, de 6,57 en el caso de canales no bancarios. Los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), muestran el grado más bajo de difusión del lavado de dinero, con 3,41 en el caso de los canales bancarios y 4,31 en los canales no bancarios. Resulta particularmente preocupante que entre los 10 países con mayor difusión del lavado de dinero a través de canales bancarios, seis son de América Latina (Argentina, Colombia, Haití, Paraguay, Nicaragua y Bolivia). El país de la región que muestra la mejor clasificación es Chile, que ocupa el lugar 67 entre 80 países, junto con los Países Bajos.

Así, este delito representa un problema complejo y dinámico para la comunidad mundial, especialmente, por las consecuencias negativas para la economía, la gobernabilidad y el bienestar social, implícitas en el desconocimiento técnico del fenómeno y la superficialidad de las estrategias desplegadas para su abordaje.

Narcotráfico

Conceptualmente puede definirse como: la actividad económica ilegal o “negocio” ilegal, con una extensa red de actores que interactúan en los diferentes procesos de la cadena conformada por: el cultivo, la producción, la distribución (o tránsito) y la comercialización, de drogas prohibidas o no autorizadas.

Igualmente, corresponde al tráfico de drogas ilegales transportadas clandestinamente de un lugar a otro, de tal manera que puede concebirse esta amenaza como una “estructura de poder” para comprender la magnitud real de dicho fenómeno, además de sus relaciones con otros fenómenos del crimen organizado, su modus operandi, los espacios de influencia y su relación con procesos desestabilizadores intra y extra-estatales.

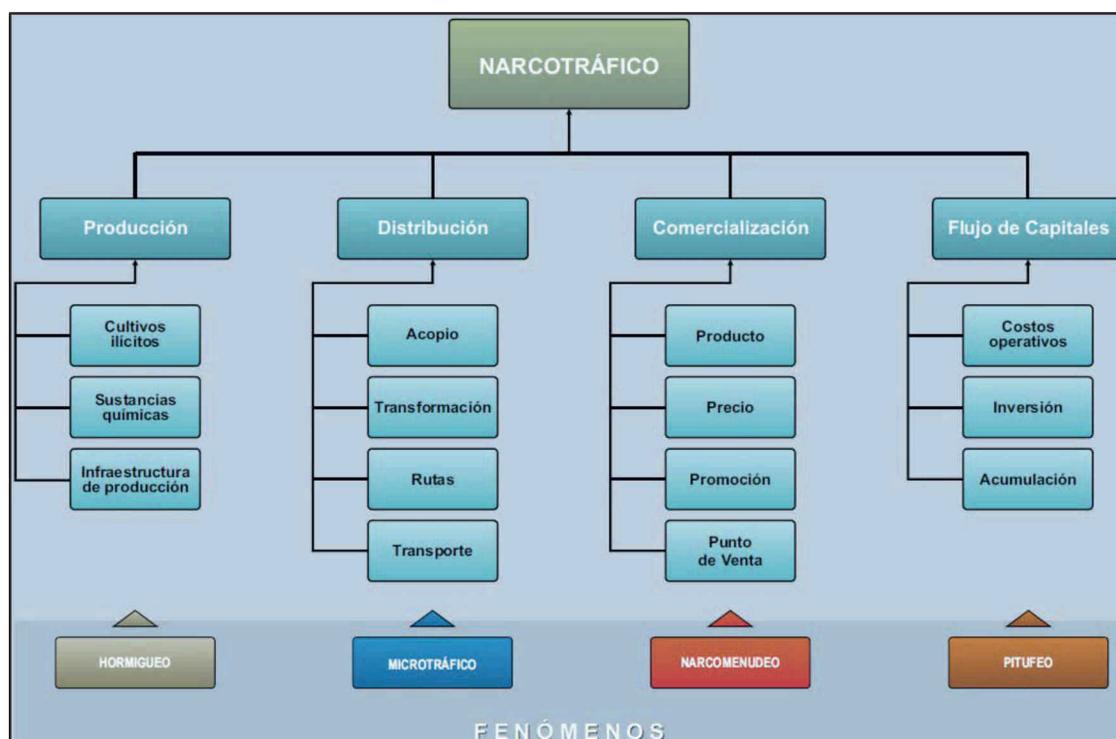
De otra parte, en Cortés et al. (2012), se refiere:

“...El narcotráfico se puede entender como un sistema de producción capitalista (Harvey, D. 2001) integrado por los subsistemas de producción, distribución, comercialización y el flujo de capitales...”; según se observa en el gráfico No. 25.



Así mismo, “...el sistema del narcotráfico interactúa con el supra-sistema de la sociedad, y, por lo tanto, no basta con elaborar análisis criminológicos para su comprensión. En el narcotráfico los subsistemas mantienen una relación sinérgica y un equilibrio dinámico que busca maximizar ganancias como el fin de la empresa. Esto sugiere que, no obstante, cada subsistema es una parte especializada del todo, el narcotráfico como sistema abierto se apoya en el principio de equifinalidad para lograr una exitosa articulación de sus componentes y materializar el fin. Así mismo, requiere del establecimiento de reglas de comportamiento de un colectivo en sociedad y unas condiciones de orden socio-espacial que permitan su supervivencia en el medio...”

Al respecto, el estudio técnico de la OEA (2013) “El problema de las drogas en las Américas”, resalta que los imperios multinacionales del narcotráfico generan consecuencias problemáticas para las sociedades, especialmente asociadas a la corrupción de las estructuras sociales, políticas y judiciales, así como en el control y desinformación de los medios de comunicación masiva, lavado de activos, violencia, terrorismo y drogadicción. En consecuencia, concluye el informe, las drogas ilícitas y las redes traficantes han sido calificadas como grave amenaza para la salud y el bienestar de la humanidad, la independencia de los Estados, la democracia, la estabilidad de las naciones, así como la estructura de todas las sociedades y la dignidad de las personas y sus familias.



Gráfica No. 26: fuente CIPRO DIPOL, sistema y subsistemas del narcotráfico

Al analizar el comportamiento del fenómeno y su impacto, se destaca en el informe 2011 de ONUDD, la existencia de alrededor de 230 millones de personas en el mundo (estimación que va de 153 a 300 millones), que consumieron alguna droga ilícita en el año previo. Ello es preocupante, pues representa la eventual adicción de alrededor del 5% (entre 3,4% y 6,6%) de la población mundial de 15 a 64 años de edad(OEA, 2013:69).

Esta misma organización basada en el enfoque de la demanda, estima que el valor total



de ventas de drogas controladas a nivel mundial fue de US\$320.000 millones en 2003, equivalente al 0,9% del PIB mundial. Por su parte, los mercados de venta minorista de drogas en las Américas fueron estimados en US\$151.000 millones, o sea, aproximadamente el 47% del total mundial. Los mercados de venta minorista en dólares ascendieron en Norteamérica en aproximadamente el 44% del total mundial y en Europa al 33% de ese total. Los mercados minoristas de Sudamérica, Centroamérica y el Caribe alcanzaron el 3% del total mundial, de acuerdo con los resultados del informe.

Según fuentes de los Estados Unidos, la producción mundial de cocaína disminuyó entre los años 2000 y 2008, estabilizándose en aproximadamente 800 toneladas métricas por año. Colombia, el país que anteriormente producía la mayor cantidad de cocaína, disminuyó su producción durante la última década, al tiempo que Perú y Bolivia la aumentaban.

No obstante esta dinámica y los avances realizados en el continente, solamente 18 de los 33 países de las Américas han informado la existencia de un plan o estrategia nacional antidrogas, 27 países cuentan con un presupuesto anual asignado, los otros cuatro países llevan a cabo sus actividades de control de drogas bajo el presupuesto de otros organismos y entidades (OEA, 2013:75).

Así mismo, el Ministerio de Salud de Brasil informó que el número de muertes por drogas aumentó 65% en una década, pasando de 916 en 2000 a 1.516 en 2010. Por su parte, el gobierno de México estimó que entre diciembre de 2006 y enero de 2012 murieron alrededor de 60 mil personas en ese país como resultado de ejecuciones, enfrentamientos entre bandas rivales y agresiones a la autoridad por parte de las organizaciones criminales vinculadas al narcotráfico.

Lo datos y hechos muestran en parte, que las decisiones y acciones de las instituciones para responder al problema de las drogas, no siempre significan una reducción de la actividad criminal, sino sólo, su mutación, desplazamiento o diversificación. Es posible identificar dos tendencias principales que tienden a producirse en el mundo criminal como efecto de la acción estatal:

- Por un lado, procesos de fragmentación y competencia entre organizaciones del crimen organizado.

- Y por otro, procesos de “integración” de grupos de delincuencia organizada que buscan aglutinar diferentes actividades para ponerlas bajo su dominio.

De este modo, la ofensiva contra las grandes estructuras criminales genera procesos de atomización, que debilitan las capacidades de las agrupaciones criminales en el plano nacional, pero lleva a la dispersión del mercado y las facciones delictivas (OEA, 2013). Desde la perspectiva de la violencia, la acción criminal asociada a la producción, pero principalmente al tránsito de las sustancias hacia los países y mercados de consumo final, es mayor que aquella que genera la venta al detalle.

Dentro de las principales conclusiones del estudio, se destaca que el problema de las drogas como tema hemisférico, afecta de manera diferenciada a los distintos países de las Américas, sin embargo, involucra a todos los países con responsabilidades parti-



culares. Se plantea que el problema de salud asociado al consumo de sustancias está presente en todos los países del hemisferio. Un dato a resaltar, es que algunos efectos de la economía ilegal se experimentan, de manera simultánea y análoga, en todos los países de la región, lo que sugiere no sólo la necesidad de formular políticas comunes, sino también, el diseño y aplicación de un marco jurídico que homogenice el tratamiento e impacto sobre actores y organizaciones, con alta capacidad de accionabilidad e integración de los estados que comparten su despliegue.

De este modo, en muchos países del hemisferio, pero particularmente en aquellos que se han caracterizado como de tránsito de drogas controladas, existe una cobertura geográfica institucional deficiente, aunada a conflictos de coordinación y articulación institucional, déficit de recursos financieros y humanos, como también, ausencia de información estratégica para guiar la definición e implementación de las políticas de seguridad.

No obstante, por encima de estos problemas e imponiéndose sobre todos ellos, está el bajo nivel de confianza y credibilidad en las instituciones de los Estados, motivado por fenómenos como la corrupción y la impunidad, con fuerte impacto en la economía, las relaciones sociales, la seguridad y la gobernabilidad.

El problema de las drogas tiene manifestaciones muy diversas y su impacto es también diverso en los países y subregiones del hemisferio, por ello, enfrentarlo requiere un enfoque multidimensional, flexible, con capacidad para comprender las realidades particulares. En consecuencia, el reto para las instituciones de seguridad está, en primera instancia, en la comprensión de las lógicas territoriales y sociales, y en segunda instancia en el trabajo compartido y la unificación de objetivos de acción para la prevención y control.

Por su parte, las políticas públicas para el abordaje del tráfico de drogas, requieren un enfoque que incorpore nuevos conocimientos, desarrollos teóricos y técnicas de comprensión, que genere nuevas lecturas de la realidad, evidenciando los cambios sociales, económicos y culturales. En coherencia con el planteamiento de la OEA en su informe se requiere una mayor flexibilidad para transformar la legislación nacional e impulsar cambios en la legislación internacional.

Trata de Personas

La trata de personas es un fenómeno muy antiguo, que en las últimas dos décadas ha recibido una atención especial, reconocida como la quinta amenaza para la seguridad en el hemisferio, a partir de la calificación efectuada para este estudio.

En cuanto a su definición, puede afirmarse que corresponde a la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o, la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación.

Las personas explotadas son utilizadas con diferentes fines, entre ellos la explotación sexual (prostitución forzada, pornografía, pedofilia, turismo sexual, entre otros.), la ex-



plotación laboral (doméstica, en fábricas, trabajos agrícolas, explotación en prácticas varias como mendicidad), venta de órganos, embarazos forzados con fines de adopción, entre las aún no reconocidas.

En consecuencia, esta amenaza representa per se, un atentado contra la dignidad humana y una grave violación a los derechos humanos, al vulnerar entre otros, el derecho a la libertad, la salud, la educación, y la identidad. El “Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente en mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional” (en adelante, Protocolo de Palermo), define a la trata de personas en los términos observados en la gráfica y establece la libertad de cada Estado para adoptar las medidas legislativas y de otra índole para incorporar normativamente el delito de trata de personas en la legislación interna.

Distinción entre trata y tráfico de personas

Los términos “trata de personas” y “tráfico de migrantes” son usados comúnmente como sinónimos, sin embargo, se refieren a conceptos diferentes. El objetivo de la trata es la explotación de la persona, mientras que el fin del tráfico es la facilitación de la entrada ilegal de una persona a un país diferente al de su país de origen. Mientras que en la trata de personas hay captación forzosa (o reclutamiento) y traslado mediante engaños y/o coacción con una finalidad de explotación; en el tráfico hay simplemente traslado mediante el cruce de fronteras, acordado entre las dos partes, es decir, sin mediar coacción, la organización ilegal obtiene una ganancia por el “servicio” de cruce inter-fronterizo.

Este “servicio” de cruce clandestino, es ofrecido por un “coyote”, “pollero” o “pasador” y pagado por el migrante.

El cruce de fronteras es irregular o clandestino, ya sea porque se realiza por un paso no habilitado, burlando los controles migratorios o porque la persona ingresa con documentos ajenos, adulterados o falsificados. Sin embargo, es importante aclarar que un caso de tráfico de personas (luego de un paso de frontera pactado), puede convertirse en un delito de trata de personas, si se producen las situaciones establecidas en el Protocolo de Palermo.

“Trata de personas se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a las amenazas o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, la engaño, al abuso de poder o una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación, de la prostitución, ajena a otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos”

“Protocolo de Palermo”

Gráfica No. 27 Concepto de trata de personas



	TRATA de personas	TRÁFICO de personas
Objetivo	Explotación	Entrada ilegal al país El migrante establece contacto directo y voluntario con el traficante (pollero o coyote) es decir, no hay vicio en el consentimiento.
Cruce de fronteras	No indispensable Puede darse dentro o fuera de un país, el cruce de fronteras no es necesario.	Elemento esencial Implica siempre cruce de frontera o fronteras.
Cruce irregular o clandestino	No indispensable	Elemento esencial
Origen del traslado	Captación forzosa / reclutamiento	Acuerdo entre traficante y migrante, mediante un pago por el servicio

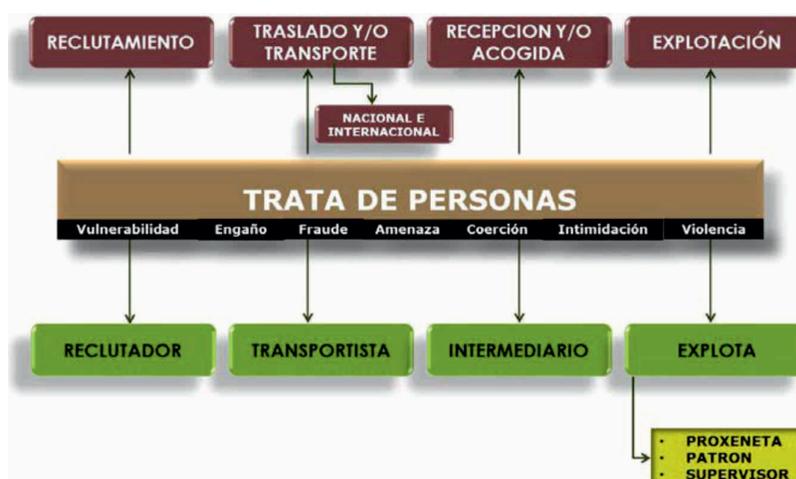
Gráfica No. 28: Diferenciación trata-tráfico de personas

Etapas de la trata de personas

De acuerdo con los planteamientos del Protocolo de Palermo, el delito de trata de personas incluye las siguientes etapas: la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al raptó, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación.

La captación, implica atraer a la víctima para controlar su voluntad, se realiza mediante el contacto personal entre el reclutador y la víctima, vía chat, internet, mensaje de texto, y/o teléfono, publicidad gráfica, publicidad radial, anuncio televisivo, avisos informales en la vía pública, agencias de empleo, etc.

El traslado, supone mover a una persona de un lugar a otro, utilizando cualquier medio disponible (incluso a pie). A diferencia de “transportar”, otro término que define esta fase delictiva, el traslado enfatiza el cambio que realiza una persona de comunidad o país.



Gráfica No. 29: ciclo trata de personas



Este concepto se acerca con mucha precisión a la mecánica del “exilio”. Los controles migratorios en pasos fronterizos constituyen un ámbito especialmente propicio para detectar casos de trata de personas que se encuentren en etapa de captación, traslado y/o transporte.

Tras su recepción o acogida, tercera etapa del delito, en los lugares donde se ejerce la explotación, las víctimas son retenidas mediante amenazas, falsas deudas, mentiras, coacción, violencia, etc., y obligadas a desarrollar la actividad de esclavitud o explotación para la cual fue reclutada.

Las cifras

Con fundamento en el documento “Trata de personas aspectos básicos”, elaborado por el Instituto Nacional de Migración (INM, 2003), el aumento en el número de casos, así como su expansión en áreas anteriormente no afectadas, responde en parte, a factores como la globalización, que ha facilitado las comunicaciones y el acceso a la información. Adicionalmente, señala el informe, las profundas dificultades económicas, especialmente, en países en vía de desarrollo y economía en transición, tiende a generar fenómenos de “expulsión”, como el desempleo y/o empleos mal remunerados, falta de oportunidades educativas y desarrollo social, así como, limitadas posibilidades de acceso a los servicios de salud, todo lo cual, se exacerba por situaciones como la migración regular y la existencia de conflictos bélicos.

En este sentido, el informe mundial sobre la trata de personas, realizado en el 2012 por la ONU, señala que entre 2007 y 2010, la mayoría de víctimas detectadas a nivel mundial eran mujeres. Si bien la proporción total varía ligeramente de un año a otro, en el período examinado, las mujeres representaron entre el 55% y el 60% del total de víctimas detectadas. Sin embargo, el número de niñas víctimas aumentó en el período 2007-2010, constituyendo entre el 15% y el 20% del total de víctimas detectadas.

Teniendo en cuenta la información de 50 países que participaron en ese estudio, los tratantes (victimarios) de sexo masculino, representaban las dos terceras partes del total de personas que fueron procesadas o condenadas en el período observado. No obstante, los análisis estadísticos indican que la participación de mujeres en el delito, es más frecuente en los casos de trata de niñas que en otro tipo de delitos. Los estudios cualitativos sugieren que las mujeres implicadas en la trata de personas, suelen ocupar puestos de baja categoría en las redes de trata y desempeñar tareas que las exponen a un mayor riesgo de ser detenidas y procesadas.

Los países de Europa occidental y Europa central registraron la mayor variedad de orígenes y recorridos de las corrientes de trata. En el período que se examina, las víctimas detectadas en esas dos subregiones fueron de 112 nacionalidades distintas y provinieron de todas las regiones del mundo. No obstante, el 64% de las víctimas procedían de países de Europa occidental y Europa central. En América del Norte, la situación es bastante similar, una tercera parte de las víctimas detectadas provienen de fuera de la región, mientras que la gran mayoría proviene de América del Norte, América Central y el Caribe.

De acuerdo con las conclusiones del informe de la ONU, los progresos en cuanto a las



condenas siguen siendo limitados. De los 132 países consultados, el 16% no registró condenas por trata de personas entre 2007 y 2010. Siguen pendientes la resolución de varios factores clave para la plena aplicación del “Plan de Acción Mundial de las Naciones Unidas para combatir la trata de personas”, resaltándose tres de ellos:

- Los conocimientos y la investigación frente al tema en cada nación;
- La creación de capacidad y el desarrollo para responder a las nuevas demandas; y
- La supervisión y evaluación de los programas, proyectos y estrategias implementadas para determinar su real impacto.

Tráfico de armas

Esta amenaza se define como la importación, exportación, adquisición, venta, entrega, traslado o transferencia de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales, relacionados desde o a través del territorio de un Estado Parte, al de otro Estado Parte, si cualquiera de ellos no lo autoriza. También se conoce como la fabricación, transferencia y circulación ilícitas de armas, lo cual, tiene consecuencias humanitarias y socioeconómicas de muy diversa índole y supone una grave amenaza para la paz, la reconciliación, la seguridad, la estabilidad y el desarrollo sostenible en los planos individual, local, nacional, regional e internacional.

Este negocio criminal que junto con el narcotráfico, se constituyen en los más rentables a nivel global, proyectan a los EE.UU, Reino Unido, Francia, China y Rusia como los mayores fabricantes; destacando que fabricar y vender armas ligeras es un gran negocio que deja altísimos dividendos, (cerca de 7 millones de armas cortas y largas son producidas y comercializadas anualmente).

Aproximadamente, el 75% de estas armas se fabricaron en los Estados Unidos y la Unión Europea; otros importantes productores son China, Canadá, Japón y la Federación Rusa. Entre los nuevos proveedores se encuentran países como Israel, Brasil y Turquía, los cuales llevan varios años desarrollando su industria militar y después de finalizada la Guerra Fría, desarrollaron la capacidad de competir con los más avanzados productores de armas. (Mancera, C., 2008:26).

Estados Unidos exporta cerca del 15% de su producción mundial, el Reino Unido y Francia, el 25% y 20% respectivamente. Casi el 80% de las ventas, van a los países más pequeños y más pobres, especialmente, para las áreas con subdesarrollo y conflictos armados. La globalización ha potenciado al terrorismo internacional, el cual cada día está mejor comunicado y con estructuras organizativas no piramidales, en perfecta sincronía con las organizaciones multi-criminales y mafiosas, en consecuencia, puede asentirse que el tráfico ilícito de armas está cada vez más estrechamente ligada a otras expresiones del crimen organizado.

Así, el narcotráfico y el tráfico de armas se configuran, gracias a la globalización y los paraísos fiscales, en un mercado criminal que pone en circulación enormes cantidades de capital, utiliza una fuerza de trabajo importante, hace despliegue de medios de trans-



porte, corrompe y promueve todas las formas de presión y de influencia. Los paraísos fiscales aseguran la impunidad y el blanqueo de dinero del crimen organizado, del narcotráfico, del terrorismo, del tráfico de armas, del tráfico de personas y de la corrupción en general

Como funciona

De acuerdo con Mancera, C. (2008), el tráfico de armas es un negocio lucrativo que sin permiso de autoridad competente, fabrica, importa, exporta, adquiere, vende, entrega, traslada o transfiere armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados con las siguientes etapas: adquisición legal o ilegal, reglamentación ilegal, salida del equipo del país con licencias fraudulentas para su embarque, en muchos casos no se hace de manera directa sino con la utilización de un tercer país para el flujo del producto criminal (armas de fuego).

Como resultado de la deficiente regulación y control para la comercialización de las armas de fuego, al igual que la poca supervisión, el mercado ilícito acumula “mercancía” y el método principal que utilizan para adquirir armas es la diversión que significa “mover armas” del mercado licito hacia el ilícito. Según Rachel Stohl, las técnicas para introducir armas al mercado ilícito son:

- Los estados o compañías violan las sanciones o embargos que prohíben vender armas internacionales a ciertos países o regímenes.
- La corrupción, ya que los funcionarios permiten la exportación tránsito, o importación de armas a pesar de la violación de la legislación.
- Falta de seguridad y organización administrativa de los depósitos de armas y explosivos.
- Venta de armas por parte de soldados, oficiales del ejército a los grupos delictivos.
- Robo de armas a personas que la adquirieron de manera legal.
- Inefectividad y ambigüedad de la legislación nacional.
- Producción de armas en talleres domésticos y su reventa sin permiso en el mercado negro.
- Pérdida o robo de arsenales en bodegas militares.
- Robos de arsenales del gobierno durante épocas de inestabilidad (rebelión, guerra civil).

¹⁷<http://estudioslatinoiberoamericanos.wordpress.com/2012/03/26/espacio-crimen-organizado-y-corrupción-democracias-eficientes-se-necesitan-para-generar-el-necesario-bienestar-social-amparado-por-nuestras-constituciones/>

¹⁸ Small arms Survey 2002, nota 14, pag. 128



Las cifras

En el hemisferio, la violencia letal producida por armas de fuego supera ampliamente el promedio mundial. De acuerdo al “Small ArmsSurvey 2012”, mientras que en el mundo, el 42% del total de homicidios involucran armas de fuego, esta cifra llega al 70% en el caso de América Central y 60% para Suramérica y el Caribe. En la región, igual que sucede en el resto del mundo, las altas tasas de homicidio, generalmente van acompañadas por altos porcentajes de tenencia de armas de fuego.

De esta manera, se proyecta la lista de países con las proporciones más altas de muertes producidas por armas, destacando: Guatemala, Honduras, Colombia, Venezuela y el Salvador, con porcentajes mayores al 75%.

Precisamente, se estima que el valor anual de armas pequeñas y ligeras, piezas de repuesto, accesorios y municiones, representa al menos 8.5 billones de dólares, más del doble de las estimaciones realizadas en 2006 (4 billones). Respecto al mercado negro, el número de incautaciones ha ido en aumento, subrayando que entre 45 y 80 millones de armas de fuego circulan legal e ilegalmente América Latina.

Cabe señalar que los estudios señalan a América Latina, como el continente en el cual mueren más personas por armas de fuego no asociadas a conflictos armados. Eso quiere decir que la mayor parte de quienes las utilizan en el continente, son civiles. Casi el 70 % de los muertos son jóvenes entre 15 y 19 años (De León, 2006:22).



Capítulo

4

**Perspectivas para una propuesta
estratégica de impacto
hemisférico policial**



IV. Perspectivas para una propuesta estratégica de impacto hemisférico policial

Retos estratégicos para el fortalecimiento de la capacidad institucional

El permanente avance de los fenómenos generadores de inseguridad, violencia y criminalidad a nivel global, así como las crecientes demandas ciudadanas en términos de convivencia, plantean a los cuerpos de seguridad y de policía, la necesidad de repensar la forma de producir conocimiento y estrategias, con miras a mejorar la capacidad de respuesta frente a la dinámica de las amenazas derivadas de un crimen organizado cada vez más técnico y globalizado que se entrelaza con las nacientes expresiones de conflictividad social del entorno en lo local.



Gráfica No. 30: retos estratégicos

Precisamente, la gestión integral de la seguridad, demanda la intervención objetiva sobre ese conjunto complejo de fenómenos, dimensiones y elementos, lo cual, hace prioritaria la aplicación de procesos sistemáticos de producción de conocimiento que incorpore renovados métodos, procedimientos, técnicas y competencias para sustentar la planeación estratégica, que lleva implícito, el conocimiento bajo un enfoque proactivo, es decir, producido en el marco de la visión de futuro, desde prioridades de seguridad compartidas, para cualificar la capacidad de respuesta institucional de cara a la versatilidad de las amenazas actuales, con miras a lograrla necesaria comprensión, anticipación y prevención de sus efectos nocivos (riesgos).

Bajo esta lógica, las nuevas lecturas de la realidad geoestratégica, desde la visión sistémica de los cuerpos de policía que integran AMERIPOL y de las agencias de inteligencia que integran la CLACIP, formulan cuatro retos fundamentales para los gobiernos y las policías del hemisferio, enfocadas al fortalecimiento de la coordinación subregional, la cual, parte de la responsabilidad primaria que es la comprensión y reconstrucción de los múltiples escenarios de conflicto social, violencia y criminalidad; los retos formulados son los siguientes:

Red de conocimiento accionable: enfocada a fortalecer las capacidades para la comprensión de las amenazas de alto impacto a la convivencia y seguridad. Ello implica, por un lado la participación de los organismos policiales en el hemisferio, así como las agencias de seguridad que configuren una comunidad policial virtual soportada en tecnologías de información y comunicación con miras a asegurar el trabajo colaborativo frente a objetivos y retos compartidos priorizados para la seguridad hemisférica. Y por otro, la vinculación de la academia y la sociedad, en verdaderos ejercicios académicos para la producción de conocimiento.



El modelo se soporta en tres componentes: la comunidad de individuos, las herramientas de red constituidas por una plataforma informática, y los imperativos estratégicos o temas clave de interés compartido, definidos por y para la comunidad policial (individuos u organizaciones).

Mapa hemisférico de la amenaza: definir y actualizar permanentemente el atlas de la amenaza, demanda un modelo de trabajo colaborativo y constructivista, para focalizar la comprensión (información, contenidos y significados) y la atención estratégica de los cuerpos de policía sobre las amenazas de mayor impacto. Lo cual, significa tener un panorama geo-referenciado de las amenazas y riesgos que inciden en el orden local, interconectada regionalmente mediante plataformas de alta tecnología, para proveer información y lecturas del entorno en tiempo real.

Armonización legal: la implementación de marcos normativos comunes para la atención de las amenazas hemisféricas, permitirá generar capacidades de actuación integral-estructural desde los cuerpos de policía. Ningún país logra resultados absolutos enfrentando de manera aislada la complejidad y dinámica de las amenazas, todas éstas, configurada en redes típicamente inter-fronterizas y transnacionales. De ahí, la importancia de estandarizar procedimientos legales, mecanismos de cooperación y asistencia de la actuación jurídica, a partir de políticas regionales y acuerdos operativos regionales de carácter unificado, sostenible y de alto impacto. En consecuencia el abordaje de los nuevos desafíos a la seguridad requiere de la incorporación y fortalecimiento de los sistemas de justicia en su más amplio espectro.

Sistema hemisférico de acción policial para la seguridad : orientado a consolidar un modelo de servicio de policía guiado con conocimiento, busca generar procesos integrados para la recolección, tratamiento, análisis y comunicación de información, con fundamento en el desarrollo de planes hemisféricos de carácter estratégico y especializado, con el propósito de generar nuevas lecturas de las amenazas, para así, avanzar hacia transformaciones estructurales de las realidades sociales y territoriales de la convivencia.

La seguridad basada en el conocimiento es seguridad inteligente, sustanciada en métodos sistemáticos de obtención, evaluación, análisis e interpretación de la información, para desentrañar los enclaves del comportamiento criminal, que pueda ser predecible con márgenes de error asumibles. Esta propuesta se ampliará en el último capítulo que despliega su enfoque, objetivos y componentes.

Hacia un plan integral policial con alto impacto hemisférico

Bajo el enfoque dado a partir de este documento, se busca compartir una renovada mirada interpretativa de las realidades y el entorno, para confrontar las nuevas amenazas a la seguridad de los estados, en el sentido de que éstas provienen directamente de las disfuncionalidades inherentes al sistema social, lo cual, incide en el bienestar de los individuos, la estabilidad de los Estados y orden social determinado.

Esta perspectiva, trasciende el concepto tradicional de respuesta ante una amenaza, administrada de modo deliberado por agentes externos, para convertirse en una configuración de esquemas, situaciones o disposiciones estructurales, que no sólo respon-



dan, sino que anticipen y prevean riesgos, especialmente, aquellos que potencialmente erosionan o afectan el orden social establecido en cada Estado para garantizar la convivencia.

En realidad, ese conocimiento parte del análisis descriptivo y exhaustivo de los fenómenos, para después adentrarse en la explicación de las causalidades. La seguridad basada en el conocimiento, es el sustrato a partir del cual, las instituciones policiales estarán en mejores condiciones de comprender las realidades sociales, de modo que sirvan de apoyo para la toma de decisiones del más alto nivel, consolidando la seguridad preventiva que reduce los riesgos asociados a la incertidumbre de un entorno altamente complejo

Sobre el tema, Montero (2006) afirma:

“...las amenazas globales tienen unos rasgos de personalidad distintivos: son transnacionales, son de estructura horizontal, difusa, interconectada y son inteligentes. Si se permite el símil darwinista, la inteligencia de la delincuencia organizada o del terrorismo la entenderemos como su capacidad para adaptarse a un ecosistema hostil, aquél vigilado y escudriñado por dispositivos de seguridad permanente, a fin de lograr propósitos que vulneran los límites establecidos por unas reglas de conducta, que en este caso están orientadas hacia el cumplimiento de la ley. Así pues, según este autor la adaptabilidad criminal demanda al menos la misma capacidad proactiva de los esquemas de seguridad dispuestos para garantizar la convivencia en ese ecosistema en donde las organizaciones criminales actúan como depredadores, aunque únicamente fuera para equilibrar la capacidad de respuesta ante su adaptabilidad...”(Montero, 2006).

Bajo estos antecedentes orientadores, en este aparte, se presenta el resultado de un ejercicio de planeación estratégica constructivista, desarrollado con fundamento en un proceso metódico de identificación, priorización de amenazas, así como, sus implicaciones y consecuencias futuras. Su principal propósito, fue hacer gestión participativa para la definición de líneas estratégicas de actuación para construir un escenario regional deseado en materia de seguridad, teniendo como punto de partida, a la información diagnóstica recolectada sobre las amenazas identificadas como clave.

Por tanto, estos planes se constituyen en un primer resultado fáctico en la construcción de nuevas realidades hemisféricas y, en referente de trabajo para futuras actividades de planeación constructivista, que busque la definición de una hoja de ruta articulada y regional.

Precisamente, el ejercicio permitió sentar las bases de trabajo mancomunado sobre las amenazas priorizadas (crimen organizado, lavado de activos, narcotráfico, tráfico de armas y cibercrimen), fijando responsabilidades a corto, mediano y largo plazo, constituyéndose en marco orientador y reto conjunto para su operacionalización y seguimiento, así como, en mecanismo tangible e integrador para combatir las amenazas hemisféricas.

En síntesis, el ejercicio plantea un valor agregado, al proponer líneas de acción correlacionadas a actividades o compromisos puntuales frente a cada amenaza desde tres



ámbitos: política pública cuerpos de policía o agencias de inteligencia; las líneas de acción fijan prioridades de operacionalización (corto, mediano, largo) y, la responsabilidad particular o articulada para materializar la ejecución de la estrategia.

Para lograr la efectividad de este ejercicio de construcción del direccionamiento conjunto de la hoja de ruta, se requiere del diseño de un sistema de evaluación, seguimiento y control que permita comparar de manera sistémica los objetivos planificados o los compromisos fijados frente los avances alcanzados en cuanto eficacia, eficiencia e impacto. De manera que, esta valiosa iniciativa se convierta en el primer paso hacia la consolidación de un sistema hemisférico de seguridad que sobre objetivos conjuntos despliegue estrategias y acciones de alto impacto para la seguridad continental. Estos retos se constituyen en el primer insumo para la materialización de uno de los elementos del modelo propuesto más adelante.

A continuación, se presentará el planteamiento del modelo que se constituye en el andamiaje sobre el cual estos primeros pasos, pueden convertirse en realidad para consolidación de una comunidad de conocimiento accionable en materia de seguridad,



Capítulo

5

**Un nuevo paradigma policial
para la seguridad: hacia la
comprensión de las
realidades territoriales**



V. Un nuevo paradigma policial para la seguridad: hacia la comprensión de las realidades territoriales

“La violencia humana siempre ha sido un sistema de defensa-ataque de un grupo contra otro. Ocurre cuando hay discrepancia-conflicto entre esos grupos sociales”.

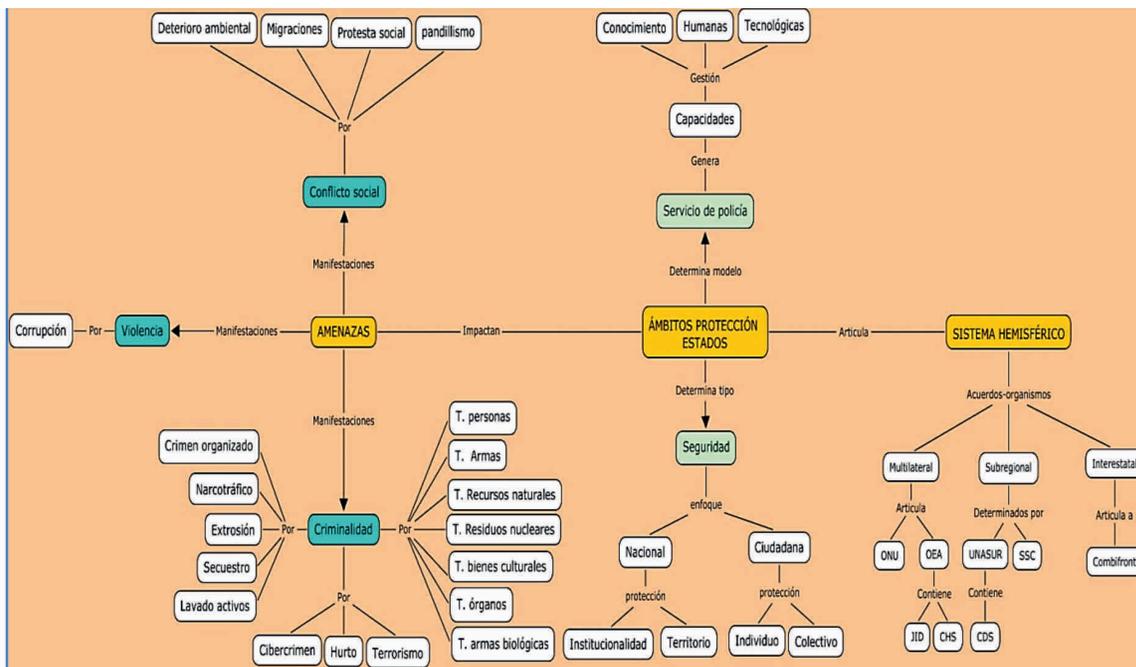
Rodolfo Llinás

Este aparte está integrado por dos componentes: el primero establece el marco conceptual para la comprensión del supra sistema social que se constituye en el contexto del modelo propuesto, puntualmente en lo atinente al ambiente o contexto de la seguridad y el segundo se presenta el modelo con sus elementos integradores dentro de un enfoque sistémico. Así, esta propuesta constituye un esquema construido bajo una novedosa configuración, orientada a brindar una visión que renueva la forma de abordar y tratar las amenazas desde un enfoque social, tomando como fundamento los ámbitos de protección de los estados, bajo un sistema hemisférico holístico proyectado a articular las capacidades del servicio de policía.

Enfoque para la configuración del esquema conceptual de un supra-sistema social

Para explicar los ejes conceptuales que deberían abordarse en el presente estudio, se consideró la aplicación de la herramienta de mapa conceptual, inicialmente, para representar sistemáticamente los resultados del proceso de recolección de información (ver gráfica No. 29), y posteriormente, para visualizar éstos mismos, bajo la lógica de impactos del supra-sistema social (ver gráfica No. 30). Ellos definen el entorno en el cual se desenvuelve el modelo.

En este contexto, la siguiente gráfica permite observar en esencia, tres sistemas interdependientes e influyentes entre sí:



Gráfica No. 31. Visualización componentes estructurales – sistemas en fricción



En términos generales, los resultados técnicos de los ejercicios, permitieron objetivar tres componentes estructurales que se interrelacionan e impactan mutuamente, en la medida en que los "...principales actores y agentes sociales dinamizan o retraen ciertos planteamientos, sentimientos, valores y finalidades..."(Iglesias, Julio y Requena, Antonio, 2005), son éstos:

C1. Amenaza: en torno a este concepto sobresalen los siguientes desarrollos y propuestas académicas:

1. "...Desde el punto de vista etimológico, "amenaza" deriva de la palabra latina –minacia-. Puede significar: 1) palabra o gesto intimidatorio; 2) Promesa de castigo o maleficio; 3) Preanuncio o indicio de cosa desagradable o temible, de desgracia, de dolencia. Por ende, la amenaza es esencialmente diferente de lo que ella manifiesta: no es ella que provoca el temor, pero quien lo anuncia..."

"...La amenaza representa, en nuestra percepción, aquello que nos preocupa e intimida. La amenaza es una representación, una señal, una cierta disposición, gesto o manifestación percibida como el anuncio de una situación no deseada..." (Saint-Pierre, 2002).

2. "...Se refiere a un peligro latente o actor de riesgo externo de un sistema o de un sujeto expuesto, que se puede expresar en forma matemática, como la probabilidad de exceder un nivel de ocurrencia de un suceso con una cierta intensidad, en un sitio específico y durante un tiempo de exposición determinado..." (Cardona, Omar, 2001).

3. "...Es la probabilidad de ocurrencia de un suceso potencialmente desastroso durante cierto período de tiempo en un sitio dado..." (Hazard, H, s.f.)

4. "...Elemento-agente externo que representa peligro para el hombre y su infraestructura, la cual debe precisar lo más claro posible en cuanto a: probabilidad de ocurrencia, sitio, intensidad, y/o magnitud, área de influencia y recurrencia..."(s.a., 2013)

En síntesis, se plantea para el debate y consideración en el presente estudio, el siguiente desarrollo conceptual, teniendo en cuenta que al no ser considerada estrictamente como objeto de análisis en sí mismo, pero sí, una cadena relacional de eventos que debe evaluarse en todos sus componentes, para comprender su esencia, pudiese entenderse como:

Indicio de un factor o agente latente que configura en su avance o manifestación, una acción no deseada.

C2. *Ámbito de protección*

La necesidad de los Estados por enfrentar las amenazas actuales y emergentes, bajo los principios de complementariedad, subsidiariedad y coordinación, demanda múltiples esfuerzos para actuar integralmente, desde una perspectiva de seguridad interna y externa, bajo una concepción doctrinaria y práctica que ofrezca resultados efectivos para garantizar la convivencia.



Tradicionalmente, las amenazas a la seguridad nacional, primero, han sido fijadas de manera unilateral (incidencia de superpotencias) e incorporadas a la política internacional a través de legítimas instancias al interior de los organismos multilaterales; y segundo, la cooperación internacional las ha abordado de manera independiente en procura de priorizar la seguridad y estabilidad de los Estados.

De ahí que, las amenazas relacionadas con la seguridad nacional han tenido como rasgo característico su vinculación con el crimen transnacional, la defensa de intereses económicos (multinacionales) y políticos (sistema internacional) y por ende, la decidida relación y necesaria actuación del componente militar (mayor protagonismo de los ejércitos).

Paralelamente, y por efecto dinámico de la anterior situación, se pasaron inadvertidamente, fenómenos de mutación y desplazamiento de amenazas a la seguridad nacional, que se incorporaron en la agenda pública y política, lo que implicó la formulación de políticas públicas orientadas a mantener la seguridad ciudadana y la gobernabilidad, particularmente en el ámbito local. Sin embargo, desde mucho antes ya en el escenario internacional se preguntaba: ¿qué sistema-modelo-teoría de seguridad (colectivo, subregional y cooperativo) se debe promover en materia de cooperación internacional para garantizar la seguridad en lo micro, en lo local?

A su vez, al interior de los Estados en el propósito de alinear políticas internacionales a sus problemáticas particulares, se incorporaron conceptos que si bien son ideales e integradores (seguridad humana), no resultan convenientes asumir en su plena dimensión por una sola institución y menos aún, por los cuerpos de policía que, pese a ser la representación más cercana del gobierno en la calle, no tienen capacidad para lograr su efectiva materialización.

Entonces, la política interna de los Estados y la cooperación internacional, en el interés de proteger al Estado y al ciudadano, se centró en la gobernabilidad y la garantía de los derechos y libertades del individuo, empero, hoy se requiere visibilizar que el verdadero riesgo está en la cohesión social y la gobernabilidad del Estado en lo local, por tanto, es sobre estos aspectos hacia los cuales se deben orientar los esfuerzos de manera prioritaria:

La cohesión social: reconfiguración de la estructura social para vincular a los ciudadanos en actividades económicas y proyectos políticos criminales en lo que se conoce como entramado social del crimen.

La gobernabilidad del Estado: crecientes manifestaciones con conexiones locales, subregionales y transnacionales que evidencian por un lado, el poder de facto y extraterritorial del crimen y por otro, baja capacidad para enfrentar las amenazas en lo local sin limitar los derechos de los ciudadanos y por el contrario, el incremento exponencial de conductas penales para regular el orden social, tarea hacia la que se orienta a los cuerpos de policía en Latinoamérica (la política reduce su actividad que es eminentemente preventiva) y lo que trae consigo saturación de los sistemas penales y carcelarios.

Por tanto, se determina una sentida necesidad del componente estatal, fundamen-



talmente, para formular política pública que permita restablecer el orden social afectado por múltiples y variadas amenazas y manifestaciones de la criminalidad, generando instrumentos jurídicos y políticos que articulen una protección relativa, soportada en reacción, disuasión y neutralización de las amenazas internas y transnacionales contra los ciudadanos y la gobernabilidad de los Estados, propiciando el significado de la gobernabilidad como capacidad y efectividad estratégica de gobierno para impulsar confianza del conglomerado interno y externo sobre los intereses que se pretenden salvaguardar.

En consecuencia, los modos y mecanismos integrales para alcanzar la gobernabilidad, deberían estar en directa relación con la naturaleza de las inseguridades y la existencia de sistemas eficaces de protección civil y social, sin embargo, tales efectos –mayores o menores, superficiales o profundos- son siempre residuales, ya que dichas políticas y formas de intervención, en general, no han sido formuladas ni llevadas a cabo, específicamente, con el objetivo de intervenir las causas, factores y amenazas determinantes o, las manifestaciones concretas de los hechos violentos, de los conflictos que vulneran el orden legal o de las problemáticas delictivas.

Todo lo anterior, se argumenta una respuesta hipotética al desafío para la cooperación internacional. La seguridad pública, histórica y de forma recurrente se ha relacionado con tres acepciones a saber: la primera, entendida como la seguridad que se debe prestar en entornos públicos, abiertos al público o en espacios privados cuando trascienden a lo público; la segunda, como lo opuesto a la seguridad privada, es decir, la seguridad a cargo del Estado y que debe ser brindada a todos los ciudadanos; y la tercera, como la seguridad interior, que vela por la protección del Estado especialmente en su gobernabilidad y en la convivencia de los ciudadanos.

Sin embargo, ante las amenazas, la evolución de éstas y su indivisible interdependencia, se hacen esfuerzos por plantear un enfoque de seguridad pública que tenga como propósito la protección (igual de prioritaria) del Estado y los ciudadanos, siendo éste uno de los componentes de la convivencia, al igual que la tranquilidad pública y la salubridad pública, es decir, delimita concreta y focalizadamente, los espacios de protección en los cuales deben trascender e impactar las capacidades de los Estados y el Sistema Internacional.

Este hiper-constructo (seguridad pública) que, como ideal, abarca la protección del Estado y de los ciudadanos, es decir, integra los conceptos de seguridad nacional (sólo en su dimensión interna) y la seguridad ciudadana (supone la protección de los ciudadanos tanto en sus derechos y libertades individuales y colectivas).

C3. Sistema de seguridad:

Para abordar este concepto, resulta muy significativo remitirse a Daniel Soto, quien aclara y argumenta lo siguiente:

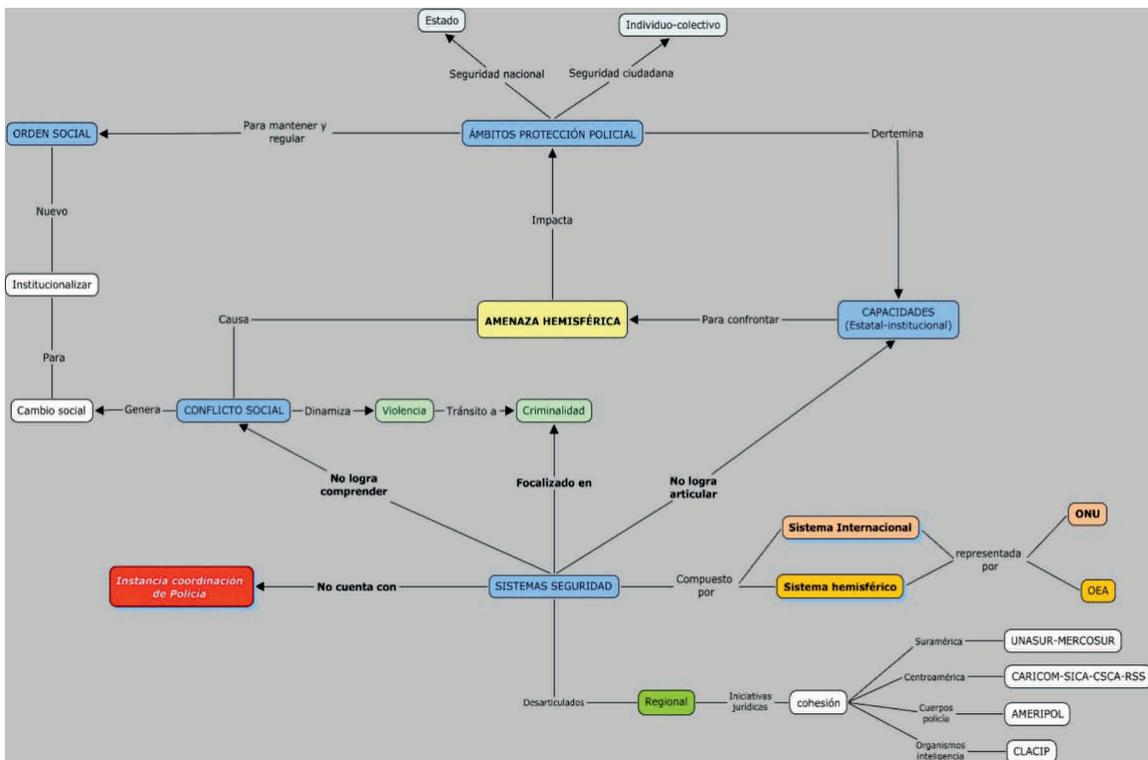
Existen dos sistemas de seguridad comunitarios vigentes en las Américas —el Sistema Internacional de la ONU y el Sistema Hemisférico de la OEA—, que imponen



obligaciones de diversa naturaleza a los Estados de la región. En ambos esquemas se ha generado un cambio de significado para las cuestiones de defensa y de seguridad después de la “guerra fría”, trasladándose el enfoque tradicional que apuntaba su preocupación por la preservación del Estado (la seguridad nacional), a una visión enfocada en la conservación de la vida y la dignidad humana.

En el sistema internacional la noción de “seguridad humana” dio origen a la doctrina actualmente en boga de la “responsabilidad de proteger” que exige que los Estados den protección a sus ciudadanos, pero que obliga, al mismo tiempo, a la comunidad internacional a monitorear los abusos que ocurran en esa esfera interna, considerando incluso, la posibilidad de intervención coercitiva en casos de atentados graves contra las personas.

En el sistema hemisférico, la nueva doctrina de la “seguridad multidimensional”, propone enfrentar las amenazas tradicionales y los nuevos fenómenos delictivos transnacionales, reforzando la gobernabilidad y el estado de derecho. Los derechos humanos superan de esta manera la consideración originaria de “limitación” del ejercicio (eventualmente abusivo) del poder, y se plantean además como criterios para la formulación de políticas de seguridad destinadas a la prevención de la delincuencia, la violencia y la inseguridad (Soto, 2009).



Gráfica No. 32: Impactos e interrelaciones que denotan vacíos de articulación

Ahora bien, los impactos no visibles de este entramado, podrían señalarse como desarticulados y eventualmente, no interrelacionados con las necesidades y configuraciones de las emergentes amenazas, como se representa en la gráfica 30.



Al respecto cabe resaltar, que de los cinco subsistemas considerados en el gráfico (conflicto social, orden social, seguridad, capacidades institucionales y ámbitos de protección), dos de ellos, de carácter dependiente (orden social-seguridad), denotan su importancia pero también su fragilidad, esencialmente, en la reconfiguración de nuevas realidades, al ser impactados o, en el actuar desarticulado de sus agentes internos y externos.

S1. Orden social

Por considerarse un componente de alta sensibilidad, por no decir el más importante, a continuación, se expondrán las tesis que los sustentan que permitirán representar su valor y significado, frente a la función, poder y actividad de policía:

Según Berger y Luckman, 2001:

“...El orden social es un producto humano, o, más exactamente, una producción humana constante, realizada por el hombre en el curso de su continua externalización...”

“...Si bien los productos sociales de la externalización humana tienen un carácter sui generis, en oposición al contexto de su organismo y de su ambiente, importa destacar que la externalización en cuanto tal constituye una necesidad antropológica. El ser humano no se concibe dentro de una esfera cerrada de interioridad estática; continuamente tiene que externalizarse en actividad. Esta necesidad antropológica se funda en el equipo biológico del hombre...”

“...La inestabilidad inherente al organismo humano exige como imperativo que el hombre mismo proporcione un contorno estable a su comportamiento; él mismo, debe especializar y dirigir sus impulsos. Estos hechos biológicos sirven como presupuesto necesario para la producción del orden social...”(-Berger P, 2001).

Según Cortés, Parra y Durán, 2012:

“...el orden social -como producto social, que no es legal- y la convivencia o la concordia interior, las cuales se dan de manera complementaria en relación con un mismo fin. El orden social plantea para la organización política, la imperativa preservación de este y, es en razón de ello, que se introduce el concepto de control social como una de las responsabilidades de la función policial...”

“..La función policial se materializa a través del servicio de policía, concepto entendido como el servicio público que presta el Ente de policía, a través del cual, el Estado cumple el mandato constitucional de preservar el orden social...” “...el entramado social del crimen, tiene como uno de sus principales propósitos establecer un nuevo orden social...”

“...El proceso de transformación del territorio desarrollado por los actores ilegales para lograr la explotación económica, implica la desestructuración y reestructuración de la cohesión social. Para tal fin, la organización, sin proponérselo quizás, logra institucionalizar un nuevo orden social, el cual cobra sentido objetivo cuando se ma-



terializan acciones concomitantes de roles, reglas y mediación para desarrollar una actividad económica criminal...”

“...los referentes territoriales están determinados y marcados por interrelaciones, vivencias, actores, fenómenos y procesos complementarios que impactan el sentido de territorialidad, conllevando a la alteración del orden social...”(Cortés, Parra, & Durán, Narcomenudeo: entramado social por la institucionalización de una actividad económica criminal, 2012).

Según la enciclopedia Edumed.net:

“...el orden social no es estático, ni establecido de una vez para siempre. Es dinámico, pero su movimiento no es anárquico: tiene una dirección y un sentido, parcialmente afín con los imperativos del orden vigente. La estabilidad social no es inmovilidad sino equilibrio de fuerzas; es producto de la capacidad del orden para integrar a su seno las fuerzas que tratan de renovarlo: de ese modo evoluciona y cambia sin dejar de ser él mismo...”(Enciclopedia Virtual Edumed.net, 2013).

Según Pintos, Juan, 1999:

“...Los individuos tienen que jugar según unas reglas de juego públicas y conocidas, pero los árbitros sancionan las jugadas según un reglamento diferente que sólo ellos conocen. Se construye así un referente único para unos y otros, al que se denomina orden social...”

“...El orden social no es un mero dato funcional que vincula estructuras, individuos e instituciones bajo una forma compleja de organización de la dominación, sino que también se constituye como marco de referencias epistemológicas y morales...”(-Pintos, 1995).

En conclusión se puede señalar, que el orden social como producto dinámico de las interrelaciones sociales, se constituye en imperativo proceso societal que configura los roles, las formas de organización social, en sí mismo, la forma de externalización de intereses y valores que moverán un individuo, pero también un conglomerado.

Una vez considerados estos conceptos, a continuación se presenta su lógica de funcionamiento en un todo articulado y que representa un modelo de abordaje de seguridad integral.

Sistema hemisférico de acción policial para la seguridad

Considerar un hemisferio sin problemas de seguridad relacionada con la criminalidad, es en sí mismo, un idealismo, no relacionado con la evolución de corte vanguardista y civilista de las nuevas acepciones y modelos globales de seguridad, re-significados en la regulación del orden social, a partir de la comprensión de amenazas y la gestión de conocimiento, para generar capacidades a los organismos naturales del abordaje de estos problemas, los cuerpos civiles de policía.



No obstante, esta perspectiva pudiese estar incomprendida en esta parte del globo, fundamentalmente, por las características de los órganos de coordinación e instancias internacionales, que marcan su origen y principios en líneas de protección de las democracias y defensa de los Estados, propio de una línea “post guerra fría”, aliada al ejercicio militar, sobre lo cual, se han forjado paralelamente, líneas estratégicas y sistemas formales para afrontar las amenazas multi-criminales, aunque ello, ha representado ostensibles divergencias en la articulación y operacionalización a cargo de las instituciones policiales.

Lo anterior, se reafirma en la evolución de los diversos mandatos de la Organización de Estados Americanos y las respuestas emergentes, en el orden subregional, presentadas en la gráfica 33, así

	Institucionalidad hemisférica	Respuesta sub-regional
1947-1948 Comienzo de la Guerra Fría	Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). JID (papel de asesoría en tiempos de paz). Carta de la OEA (seguridad colectiva). Escuela de las Américas (1946-1999). Academia Interamericana de las Fuerzas Aéreas (1947). Acuerdos para misiones militares de Estados Unidos en otros países.	Solidaridad diplomática con Estados Unidos.
1950-1953 Guerra de Corea	MAPS con 17 países latinoamericanos (Estados Unidos provee entrenamiento, equipamiento y armas a cambio de apoyo a políticas; misiones militares permanentes en cada país).	Cooperación con Estados Unidos en la construcción del sistema (excepto México). Participación de Colombia en la Guerra.
1959-1968 Efectos de la Revolución Cubana	Conferencias Navales Interamericanas (CNI). Conferencia de Ejércitos Americanos (CEA). Sistema de Cooperación de Fuerzas Aéreas Americanas (SI-COFAA). Colegio Interamericano de Defensa (CID). Ejercicios conjuntos anuales.	Ola de golpes militares en América Latina (1954-1976). Tratado de Tlatelolco (1967) y Prohibición de armas nucleares en América Latina.
1975-1986 Democratización	Reforma de la OEA.	Proyectos de control de armamentos. Tentativas de resolución de conflictos.
1989-1991 Fin de la Guerra Fría; Posguerra Fría.	Creación de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de drogas –CICAD- (1986). Comisión Especial de Seguridad de la OEA (1991).	Desacuerdos sobre cómo enfrentar el problema de las drogas. Sistema de Seguridad Regional (RSS) reformado en 1996 (Caribe).
1994 Cumbre de las Américas	Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas - CMDA- (1995). Creación del Comité Interamericano contra el Terrorismo - CICTE- (1999). Reforma del Colegio Interamericano de Defensa (1995-6). WHINSEC reemplaza la Escuela de las Américas (2001). Comisión Permanente de Seguridad de la OEA (2005).	Consenso sobre integración hemisférica. Resolución de conflictos. Medidas de confianza. Denuncia de Perú al TIAR (1990). Retiro de su denuncia en 1991. Conferencia de Fuerzas Armadas Centroamericanas (1997)
2001 Ataque a las Torres Gemelas	Brasil invoca el TIAR. Creación de la Secretaría de Seguridad Multidimensional (2005). Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública –MISPA- (2007).	Solidaridad inicial excepcional con Estados Unidos. México denuncia el TIAR (2002).
2005 Fin del Consenso de Miami		Fundación de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América –ALBA- (2004). Alianza para la Prosperidad y la Seguridad de América del Norte (2005). Iniciativa Mérida (2008). Unión de Naciones Suramericanas –UNASUR- (2008). Consejo de Defensa Sudamericano (2008). Iniciativa de Seguridad en la Cuenca del Caribe (2010). Escuela de Defensa de ALBA (2012). Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Venezuela anuncian su denuncia al TIAR (2012). Venezuela denuncia la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) en septiembre de 2012 (1).

Fuente: Elaboración propia.

Gráfica No. 33: fuente RESDAL, Evolución mandatos OEA contra las amenazas hemisféricas

“...La región ha ido transitando paulatinamente hacia un sistema de seguridad complejo, conformado por una red de antiguas y nuevas instituciones y regímenes de seguridad, tanto colectivas como cooperativas, de alcance hemisférico, regional, subregional y bilateral...” (V conferencia de ministros de defensa de las américas, Santiago, Chile, 2000)

“...Reafirmamos el compromiso de revitalizar y fortalecer los órganos, instituciones y mecanismos del sistema interamericano relacionados con los diversos aspectos de la seguridad en el Hemisferio, para de lograr una mayor coordinación



y cooperación entre ellos, en el ámbito de sus competencias, a fin de mejorar la capacidad de los Estados americanos para enfrentar las amenazas tradicionales, así como las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el Hemisferio...” (Declaración de seguridad de las Américas, México, 2003).

Para profundizar en esta perspectiva, se presenta a continuación el esquema del sistema hemisférico de seguridad:



Gráfica No. 34: fuente RESDAL, esquema del sistema hemisférico de seguridad

Claramente, se percibe una intención de cambio al interior de la OEA desde el año 2005, relacionada con la transición del concepto de seguridad nacional, tradicionalmente asociado a la estabilidad de los estados y el fortalecimiento de la institucional, a una noción integradora, multidimensional, capaz de comprender activa y profundamente, los fenómenos globales que afectan la seguridad en general y la seguridad ciudadana en particular.

Al respecto, Guillermo Holzman, señala:

“...la gobernabilidad se ve complejizada por una combinación de factores. De partida, la cuestión ideológica, social y los aspectos del desarrollo no resueltos, se combinan con el cambio en el escenario mundial, la interdependencia, los requerimientos en materia de seguridad, competitividad, conocimiento, adaptabilidad a los cambios dinámicos, el mercado global y la importancia de la tecnología. En consecuencia, la interrelación entre las crisis transversales y las amenazas es cada vez de mayor intensidad...”

“...al cruzar globalización y gobernabilidad, se concluye que es preciso adaptar el instrumental analítico y metodológico del análisis y measuring de la gobernabilidad a nivel regional y global, toda vez que las fronteras de los Estados ya no explican del todo, la realidad político-estratégica de un mundo global o post-globalizado. En ese registro analítico, el factor seguridad ciudadana se vuelve una variable clave, al momento de hablar de gobernabilidad nacional y regional, contexto en el cual, se precisa que su incidencia en la inestabilidad política, económica y social en la región y el mundo vaya en aumento...” (Holzman, 2010).



De esta manera, queda claro que la extrapolación e implementación de renovados desarrollos teóricos, soporta las decisiones y estructura de la OEA, lo cual se matiza en el despliegue de la Secretaría de Seguridad Multidimensional (SSM), compuesta por CI-CAD, CICTE y el Departamento de Seguridad Pública, de cuya concepción se destaca lo siguiente:

“...La Secretaría de Seguridad Multidimensional ofrece sus soluciones orientada por el concepto de “seguridad inteligente”. Este concepto implica la integración, en cada una de sus acciones, de identificación objetiva y basada en evidencia de los temas que serán objeto de la acción, así como el desarrollo de propuestas basadas en necesidades y capacidades nacionales o regionales y un enfoque multidimensional que asegure una respuesta sistémica a los problemas...”

Precisamente, estos postulados definen misionalmente la actividad del Departamento de Seguridad Pública (DSP), “...creado para diseñar e implementar estrategias orientadas a apoyar los esfuerzos de los Estados Miembros para afrontar las amenazas – tradicionales y nuevas- a la seguridad pública, en el marco del respeto a los Derechos Humanos...”

Lo referenciado anteriormente, así como los conceptos subrayados en los párrafos anteriores (seguridad inteligente, enfoque multidimensional, respuesta sistémica, seguridad pública), se retomaran para el apoyo argumentativo de la presente propuesta con el fin de articularlos a los presupuestos teóricos del documento que dan origen al “sistema hemisférico de acción policial para la seguridad”.

En primer lugar, se tiene a la “seguridad inteligente”, al descomponer este concepto, podría referirse específicamente al significado de inteligencia, frente a lo cual, Cortés et al (2012), indican que “...la inteligencia como sustantivo es una capacidad de la cual se dispone para tomar decisiones que guíen la actuación individual o colectiva...”. Esta capacidad podría suponer mayores resultados, en la medida en que pueda predecir y anticipar los eventos o sucesos que determinan la materialización de un hecho o fenómeno.

Por su parte, Cortes et al. (2012), refieren de lo expuesto anteriormente, lo siguiente:

“...la anticipación implica comunicar o notificar la configuración de los eventos y sucesos que se constituyen en las condiciones propicias para la manifestación del riesgo en un contexto, y de esta forma, orientar la actuación proactiva del Ente de policía (gobierno y su cuerpo de policía) en procura de evitar que la convivencia sea afectada. Para ello, se requiere disponer de un instrumento que permita predecir.

Este instrumento -que puede ser un mapa de riesgo o sistema de alertas tempranas- sólo es posible diseñarlo una vez son identificadas las propiedades universales -estructura y sistema- de la amenaza, con las que se construye una representación colectiva. Esta representación previa de la amenaza se emplea para diseñar el instrumento de predicción, insumo necesario para la actividad de análisis, a su vez, elemento característico y distintivo de la inteligencia respecto de la investigación (esta reconstruye un objeto cada vez).



La representación colectiva para la predicción se compone de concepción y ejecución (Enguita. 1998, p. 64). Porque la concepción de la amenaza como unidad de análisis no está dada de manera a priori para una persona –limitaciones de conocimiento- y menos para una organización, ésta se construye. Y la ejecución consiste en conocer la configuración de actuaciones requeridas para la consecución de sus fines (en el contexto de la convivencia sería el riesgo).

Conocer los eventos (los sucesos se documentan como eventos)- pre-configuradores de la amenaza es lo que Durkheim refiere como mecanismo de funcionamiento del sistema, pero es justo esto lo que Weber reclama para que tenga sentido en el individuo y por esta vía motivar la búsqueda de las causas...”

En segundo lugar, se presenta al “enfoque multidimensional de la seguridad”, que por un lado, implica la expansión del concepto tradicional de seguridad, relacionado exclusivamente amenazas de tipo militares externas, para incorporar a este cúmulo de problemas, las nuevas expresiones de violencia y criminalidad que inciden en la seguridad de los Estados. Pero por otro, se constituye en reto para comprensión integral de las amenazas, al sugerir una mirada a su complejidad desde las múltiples aristas o posibilidades de impacto o desarrollo (económico, social, cultural, político, etc.).

En tercer lugar, se afirma la necesidad de la “respuesta sistémica” a los problemas, que como tal, deben responderse desde las capacidades y articulación del sistema internacional, partiendo de su insoslayable comprensión, es decir, de su componente ontológico, semántico e interrelaciones, para identificar al subsistema amenaza, para posteriormente, identificar los ámbitos de protección que resultan impactados e instar las capacidades a desarrollar para su contención o neutralización.



Sistema de acción policial: una propuesta para la comprensión, explicación y gestión de las realidades territoriales de la seguridad hemisférica

Surtido el tránsito teórico, metodológico y operacional, se presenta a continuación, una propuesta académica para la comprensión e intervención integral y coordinada de las amenazas hemisféricas a la seguridad, ésta, definida desde los enfoques sistémico, holístico y prospectivo, el cual precisa, una orientación de los cuerpos de policía para la producción de conocimiento anticipativo y accionable, que responda efectivamente a las diversas amenazas que emergen del conflicto social, la violencia y la criminalidad y optimicen la toma de decisiones en esta materia.

En primera instancia tiene un marco que lo circunda y lo determina, asociado al ambiente de seguridad, configurado a partir del orden social, el cual es el resultado de la dinámica de las amenazas y el conflicto social, consecuencia de las interrelaciones sociales. El orden social se constituye en imperativo del proceso social que determina los roles, las formas de organización social, en sí mismo, la forma de externalización de intereses y valores que moverán un individuo, pero también un conglomerado. Por ello, este es el primer eslabón de conocimiento del modelo que implica la comprensión de dichas dinámicas como una prioridad para los cuerpos de policía.

Así, este elemento concreta el objeto del modelo, es decir mejorar e intervenir de manera efectiva ese ambiente de seguridad.

En segunda instancia, está el marco de direccionamiento del modelo que define los grandes retos, objetivos, así como la estrategia hemisférica de seguridad, aquí se fijan los objetivos de alto impacto frente a esas prioridades amenazas y riesgos, considerando su etiología (causas-raíz de los problemas: social, económica o político, entre otras) determinantes del ambiente de seguridad, más allá de una mirada netamente de actores criminales. Dicha orientación estratégica, se constituirá en el insumo para la formulación de políticas públicas de seguridad hemisférica, vinculadas al mantenimiento del orden social, las cuales soportan los retos hemisféricos en materia de seguridad.

Así, este direccionamiento posibilita la articulación de las prioridades de América y el Caribe con respecto a las necesidades de conocimiento, provenientes de las amenazas compartidas de los Estados y permite el despliegue del plan de acción de la Organización de Estados Americanos (OEA) en materia de seguridad en aspectos focales, que debe ser renovado periódicamente.

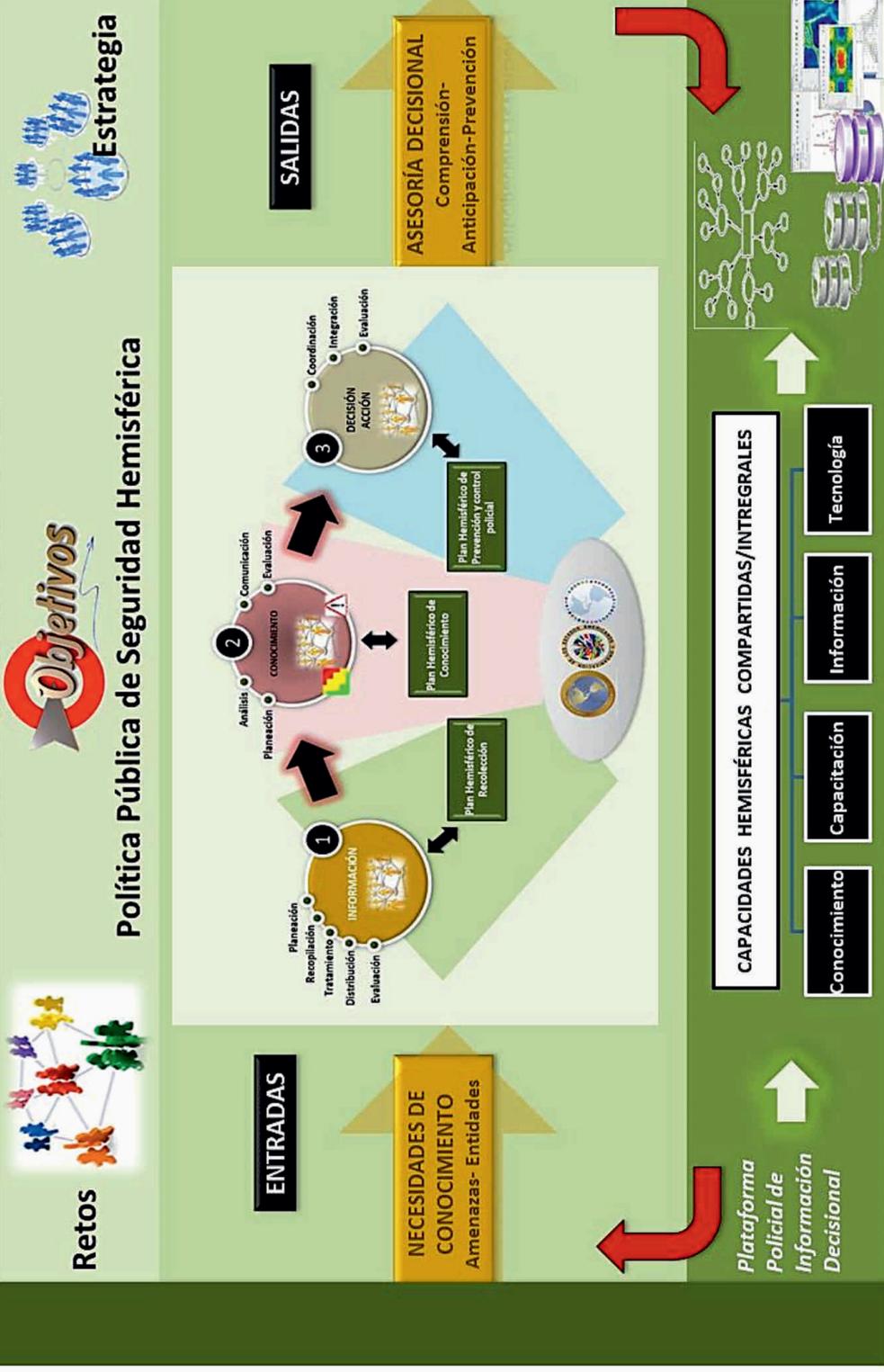
En tercera instancia está el modelo de operación funcional, contempla el ciclo de coordinación policial basado en un enfoque por procesos, con una orientación preventiva y anticipativa, soportado en la construcción del mapa de riesgos hemisférico. Aquí, se plantean tres grandes acciones sustentadas en ciclos, pues su desarrollo se realiza a través de redes de recolección, redes de análisis para la producción de conocimiento y, redes de acciones integradas para la toma de decisiones a nivel estratégico y operacional. La clave es la sinergia a partir de la unión y el trabajo coordinado entre los cuerpos de policía y demás cuerpos de seguridad para enfrentar las amenazas.



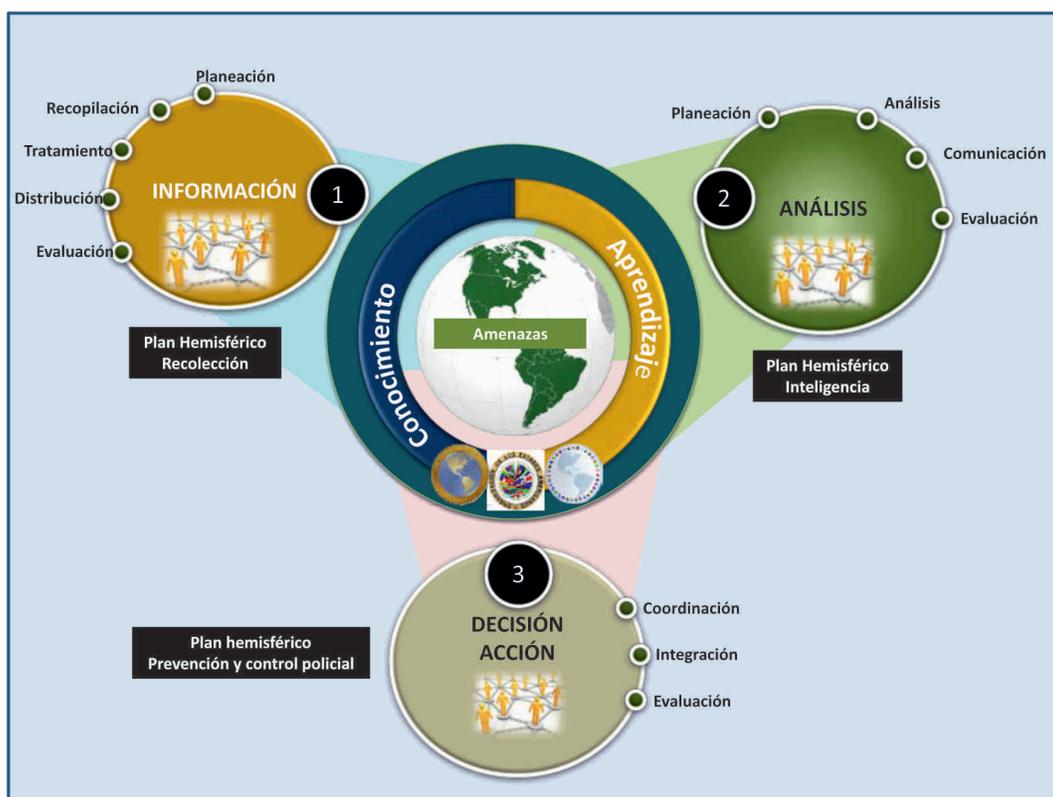
SISTEMA HEMISFÉRICO DE ACCIÓN POLICIAL PARA LA SEGURIDAD

AMBIENTE DE SEGURIDAD (Orden Social= -Amenazas -Conflicto Social)

Causas raíz de los problemas



Gráfica No. 35: Propuesta sistema hemisférico de acción policial para la seguridad



Gráfica No. 36 Componente operativo del modelo

De manera práctica y tomando en consideración el análisis efectuado sobre las amenazas para este estudio, el modelo parte de las necesidades de conocimiento, originadas, por manifestaciones de conflicto social (deterioro ambiental, migraciones, protesta social, pandillismo); violencia (corrupción); y criminalidad (narcotráfico, tráfico de armas, lavado de activos, cibercrimen).

Todo esto, marca las prioridades que deberán incorporarse al primer proceso del ciclo de información, es decir la planeación, que busca descomponer y precisar la prioridad de conocimiento, la ruta estratégica, los fines, los medios, los recursos, los procedimientos, el control y la evaluación.

En segundo lugar, se precisa a la recolección de datos e información (conocimiento), que por un lado, se soportaría en las redes hemisféricas, específicamente, las unidades nacionales de AMERIPOL y la CLACIP; y por otro, por mesas de trabajo subregional, las cuales tendrían un foco especializado en las amenazas de carácter particular a los mismos estados.

En tercer lugar, hallamos el ciclo de análisis, proceso derivado de altos niveles de comprensión de interpretación de la realidad compleja del hemisferio, para la elaboración de productos que tengan un elevado grado de anticipación, desarrollo estratégico y orientación al proceso decisional. Incluye a nivel interno actividades de planeación, análisis, comunicación y evaluación. Ello fortalece cada vez más las capacidades de análisis. La orientación del ciclo es la prevención y anticipación, es



decir debe generar mapas de riegos a partir de las causas y amenazas con miras a identificar las líneas de prevención a futuro.

El ciclo de decisión y acción, en esta fase se coordina e integra las instancias de policía, así como de seguridad y se realiza la evaluación. El objetivo es unificar líneas de decisión y de acción hemisférica conjunta. El método puede estar dado por los ejercicios de construcción participativa de la hoja de ruta, a partir de los retos en seguridad, identificados en los dos ciclos anteriormente planteados para representar claramente los resultados a los decisores y posteriormente, acompañarlos en el desarrollo e implementación de las estrategias que transformarán la realidad territorial de la seguridad.

En suma, estos insumos dan origen a los ejes estratégicos o resultados dinámicos del ciclo de coordinación policial -CCP, representados por: el plan hemisférico de recolección, el plan hemisférico de conocimiento, y el plan hemisférico de prevención y control policial.

Bajo esta lógica de funcionamiento, el objetivo con cada uno de los tres ciclos es lograr cada día más capacidades de gestión de información recolectada, mayor de capacidad de análisis con miras a robustecer el ciclo decisonal conjunto en materia de amenazas, identificando retos y prioridades compartidos que materialicen trabajo en redes de conocimiento hemisférico para la acción policial.

De ahí que, elevar la capacidad de recolección y análisis multidimensional de la información, con mayor rigurosidad científica orientada a la explotación de la riqueza de los datos y la información, se constituye en reto significativo para los cuerpos de policía, en razón a la lógica actual y futura interdependencia de las amenazas y fenómenos que confluyen en la perturbación de la convivencia en los grandes conglomerados urbanos y rurales.

En cuarta instancia, está el marco de soporte dado por las capacidades hemisféricas compartidas, involucrando como elementos esenciales la gestión de conocimiento, la capacitación, la red de coordinación e intercambio de información y la plataforma policial de información decisonal. En esta última se contemplan los metadatos, las bases de datos y los sistemas de visualización o reporte en un sistema integrado de información para la toma de decisiones funcional, en la medida que existan capacidades hemisféricas compartidas o integrales en un sistema automatizado de las alertas, es decir de conocimiento, capacitación, información compartida y tecnología integrada.

En quinta instancia, se ubica la estructura de gobierno para la toma de decisiones, la cual abarca funciones, responsabilidades y roles, involucrando a las instituciones responsables para que el sistema incida de manera efectiva en los países que integran el hemisferio.

Al respecto, se propone que la Comunidad de Policías de América –AMERIPOL, representaría al sistema cuerpos de policía; la Reunión de Ministros en Materia



de Seguridad Pública de las Américas –MISPA, correspondería a la instancia político-decisional para la acción de los Estados; y la Organización de los Estados Americanos -OEA, sería el supra organismo orientador y articulador para advertir las necesidades de conocimiento y generar las transformaciones necesarias que se requieran en materia de funciones, responsabilidades y roles.

El objetivo principal de esta propuesta es proveer a las instituciones policiales, conocimiento sistemático y oportuno para la gestión territorial de la seguridad pública (nacional-ciudadana), en el marco del sistema internacional, y a través de una estructura con capacidad decisional y funcionamiento dinámico en red (recolección, análisis y decisional) focalizado en amenazas priorizadas, estructurado en planes de carácter hemisférico de impacto local.

De ahí que, el reto del sistema hemisférico de acción policial para la seguridad, además de contar con una plataforma tecnológica de recolección de información, debe comprender la evolución e interrelaciones de los amenazas que alteran la seguridad pública, apoyándose en una mirada de futuro que anticipe y prevenga los riesgos emergentes, es decir, ubicarse en el antes de la configuración de los factores y actores que impactan la tranquilidad y bienestar de los Estados y las comunidades.

Por ende, la propuesta de fondo, busca generar como prioridad en las instancias correspondientes de la Organización de Estados Americanos, el desarrollo de un estudio técnico, jurídico y presupuestal que incorpore a la Comunidad Latinoamericana y del Caribe CLACIP, junto con AMERIPOL, al Sistema Interamericano, integrando a este, las capacidades y experiencias de las precitadas redes, así como la producción de conocimiento de estas plataformas, tomando como referencia el Centro Integrado de Inteligencia para la seguridad ciudadana CI3 24/7, que integra a las nuevas expectativas y enfoques de la inteligencia policial, las propiedades de un desarrollo tecnológico propio, que articula capacidades de integración, consulta, visualización, análisis, reporte, comunicación, seguridad y trazabilidad para la comprensión integral de los fenómenos de la seguridad pública.

Ello, se constituiría en un aporte valioso para la formulación de la política pública en materia de seguridad a nivel hemisférico, permitiendo disipar “la complejidad” relacionada con la forma de organización de un tipo de sistemas, en la que los elementos interactúan entre sí y con el entorno, para dar lugar permanentemente a nuevos sucesos, paradigmas, eventos y patrones de comportamiento.

Lo anterior, significaría un avance circunstancial y operativo para la comprensión, atención y neutralización de las amenazas hemisféricas de la seguridad, connatural a la misionalidad de los cuerpos de policía e inteligencia, lo cual, no parte de intenciones particulares o ideas insulares, sino por lo contrario, concentra capacidades existentes e integra necesidades apremiantes, para revalidar la esencia y finalidad de la carta de la OEA: “convivir en paz y de propiciar, mediante su mutua comprensión y su respeto por la soberanía de cada uno, el mejoramiento de todos en la independencia, en la igualdad y en el derecho”.



Reflexiones finales

Perspectivas
de un modelo hemisférico inteligente
basado en el conocimiento



Reflexiones finales: Perspectivas de un modelo hemisférico inteligente basado en el conocimiento

A lo largo del documento se ha visto como la evolución y sofisticación de las nuevas amenazas hacen imperativo, repensar las estrategias adoptadas por los organismos de seguridad y específicamente de policía, con el fin de incorporar nuevos procesos metodológicos que permitan generar una lectura anticipada sobre el comportamiento, estructura, ramificaciones, conexiones partiendo desde local, como necesaria pre-condición para la definición de planes integrales que respondan a la naturaleza y mutación dinámica del crimen organizado transnacional.

Precisamente, la visión estratégica de seguridad para la región, que conjuntamente se ha construido desde la Organización de Estados Americanos, identificó nuevas amenazas en un entorno multidimensional, que le ha permitido definir líneas de seguimiento especializado desde tres perspectivas:

1. Unas amenazas tradicionales asociadas al narcotráfico, terrorismo y la delincuencia organizada;
2. El protagonismo e interacción asumido por unas manifestaciones criminales no tradicionales derivadas de la simbiosis de delitos y,
3. El surgimiento de unas preocupaciones y desafíos comunes asociados a aspectos políticos, sociales, económicos, de salud y ambientales, como la corrupción, la pobreza, las catástrofes y pandemias, que integran en su conjunto unas grandes fuerzas desequilibrantes a la seguridad pública regional.

En suma, las amenazas que afectan la región están cada vez menos relacionadas con los problemas de seguridad propios de la guerra fría, encontrándose más cerca a las realidades socio-económicas de los Estados, al igual que a vulnerabilidades asociadas a los desequilibrios del medio ambiente y, en el caso de algunos países, la localización geoestratégica, así como, las asimetrías económicas que generan problemas fronterizos, la fragilidad institucional y el surgimiento de actores no estatales del orden ilegal, contestatarios a los propósitos de autoridad y gobernabilidad.

En este sentido, respuestas insulares de algunos organismos regionales de seguridad del hemisferio, determinadas en confrontar las manifestaciones locales de las amenazas hemisféricas, no logran tener el impacto que podría alcanzar, una actuación colectiva y coordinada desde los estamentos de policía.

Ello, trae implícito desafíos asociados a la reevaluación de la forma de leer e interpretar la realidad, cada vez más compleja e interrelacionada, esencialmente asimétrica, caracterizada por transiciones orden-desorden infundidas por instancias criminales transnacionales, generalmente inadvertidas por el componente institucional, las cuales, superan proyecciones y capacidades, al igual que dinamizan e impactan subsistemas y estructuras sociales.

De ahí, la importancia de interpretar símbolos y significados, comprender elementos y factores causales, especificando organizaciones, despliegue interrelación en múlti-



ples territorios, condicionantes del comportamiento ciudadano, estructura morfológica, además de los elementos relacionados en tiempo y espacio, todo ello, para anticipar las variables que afectan el orden social, así como los escenarios de seguridad proyectados y, sobre esta base, identificar los retos compartidos y estrategias institucionales hemisféricas integradoras, que permitirán contener y neutralizar las amenazas tradicionales y emergentes de la seguridad.

A la luz de estos planteamientos, resulta claro entender como dinámicas particulares influyen en la lógica global y viceversa, premisa que advierte la necesidad de comprender las amenazas a partir de características como:

- Hechos sociales interdependientes;
- Estructura y funcionalidad determinante por niveles de organización y relaciones de poder formal e informal (legal e ilegal);
- Dinámicas de comportamiento territorial, condición que los lleva a estar estrechamente vinculados con las realidades que le circundan, es decir determinados al espacio en el cual se desarrollan y con influencias de temporalidad entre sí.

Todo esto, reivindica que la lógica particular incide globalmente, definiendo indirectamente las relaciones entre los Estados, las sociedades y sus múltiples sistemas (social, político, económico, etc.), las cuales se transforman a partir del surgimiento de redes y flujos globales de intereses, valores, capitales, bienes, personas, tecnología e información, entre otros.

Por tanto, es importante instituir como elemento concreto para la comprensión, anticipación y prevención de los fenómenos y amenazas de la convivencia, el enfoque sistémico que debieran incorporar los organismos de seguridad del orden policial, apropiándolo para intervenir integralmente en las amenazas hemisféricas de la seguridad, ya no desde una perspectiva unívoca de acción, es decir de actores, sino por el contrario, a partir de la visualización compleja de nodos, interacciones e influencias en lo micro, que determinan situaciones concretas (amenazas, fenómenos) en el cambio social a nivel macro, impactando gobernabilidad, legitimidad y la estabilidad institucional.

Frente a las anteriores consideraciones, resulta significativo yuxtaponer las siguientes metas y reflexiones:

- En el fondo, la deficiente definición conceptual de la amenaza, podría considerarse un problema significativo para la comunicación, articulación y entendimiento de comunidades específicas como las policiales, que cíclica y concurrentemente, deben afrontar desafíos comunes y compartidos de la seguridad, cuyos significados y significantes, resultan no coincidir para el uno y el otro. Ello plantea perentorios la necesidad de unificar de estos criterios a nivel hemisférico que obligatoriamente, ameritan el planteamiento de un ejercicio riguroso, sistemático e integrado que concentre las especificidades para una definición común que facilite su comprensión, comunicación y abordaje de las amenazas.
- El crimen organizado se constituye en complejo desafío para los organismos de seguridad que deben lidiar con asimetrías operativas de las redes ile-



gales y la ausencia de mecanismos efectivos de coordinación inter-fronterizos.

De ahí que, resulta perentorio flexibilizar la noción de “soberanía normativa”, avanzando hacia esquemas multilaterales entre los organismos de seguridad, cuerpos de policía y oficinas de inteligencia, que permita la captura y desarticulación “en caliente” de redes criminales, el trabajo colaborativo para contrarrestar las redes de impacto inter-fronterizo, subregional y transnacional. Esto hace necesario avanzar hacia un modelo multidimensional, accionable y dinámico, sustentado en las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, así como, el fortalecimiento del sistema hemisférico de seguridad.

- La comprensión de las lógicas territoriales y sociales, el trabajo compartido y la unificación de objetivos de acción para la prevención y control y las políticas públicas para el abordaje de las amenazas hemisféricas compartidas, requieren un enfoque que incorpore nuevos conocimientos, desarrollos teóricos y técnicas de comprensión, que genere nuevas lecturas de la realidad, evidenciando los cambios sociales, económicos y culturales. En coherencia con el planteamiento de la OEA en su informe se requiere una mayor flexibilidad para transformar la legislación nacional e impulsar cambios en la legislación internacional.
- El carácter transnacional de las amenazas a la seguridad priorizadas para el hemisferio, por los diferentes grupos de expertos que participaron en los ejercicios académicos (cibercrimen, crimen organizado, narcotráfico, lavado de activos, trata de personas, tráfico de armas), reivindica la necesidad del abordaje multidisciplinario e integrado, para su comprensión y posterior, neutralización, minimización o desarticulación.
- Actuar sobre las causas de las amenazas y no sobre los efectos, sería un principio rector de la actuación hemisférica policial, toda vez, que la tradicional neutralización actores y organizaciones, no ha significado el fin de las manifestaciones de crimen organizado tradicional, sino por el contrario, este ha mutado a dinámicas y expresiones inéditas que superan las capacidades y en algunos casos, el conocimiento que sobre ellas se tenía, para consolidar verdaderos negocios del crimen transnacional.
- Finalmente, el pensar en un hemisferio sin problemas es algo poco razonable, por ello los desafíos en materia de seguridad deben apoyarse en teorías y postulados estratégicos, alineados al compromiso de revitalizar y fortalecer las distintas organizaciones e instituciones de seguridad, creando alianzas a través de una sólida red de conocimiento que permita comprender y anticipar las amenazas tradicionales y emergentes, y de esta manera, contribuir a una mejora imperecedera de la seguridad hemisférica.

Anexos





ANEXO 1. Marco normativo y político de las amenazas hemisféricas com`partidas y prioritizadas

AMENAZA	MARCO LEGAL O POLÍTICO	FECHA	OBJETIVO/PROPÓSITO
CIBERCRIMEN	A/conf.213/9 12 congreso de las naciones unidas sobre prevención del delito y justicia penal	Salvador (Brasil) 12 al 19 de 2010	Novedades recientes en el uso de la ciencia y la tecnología por los delincuentes y por las autoridades competentes en la lucha contra la delincuencia, incluido el delito cibernético
	Resolución ag/res. 2004 (xxxiv-o/04) CICTE OEA	8 de junio de 2004	Adopción de una estrategia interamericana integral de seguridad cibernética: un enfoque multidimensional y multidisciplinario para la creación de una cultura de seguridad cibernética.
	Resolución Asamblea General de la OEA AG/RES.2004 (XXXIV – 0/04)	2004	Además de luchar contra el delito cibernético y de promover una cultura de seguridad cibernética, la estrategia hace un llamado a los Estados Miembros a establecer grupos nacionales de “alerta, observación y alarma”, conocidos como Equipos de Respuesta a Incidentes (CSIRTs, por sus siglas en ingles), así como a establecer una red Hemisférica de contacto integrado por los integrantes de estos CSIRT.
	Convención Internacional sobre la Delincuencia Cibernética del Consejo de Europa	18 de Marzo de 2004	La Convención es el primer tratado internacional sobre delitos cometidos por Internet u otras redes informáticas, que atentan especialmente contra los derechos de autor y derechos conexos. La Convención aspira a impulsar una política penal común contra la delincuencia cibernética. Uno de sus principales objetivos es armonizar el derecho penal de los distintos países.
	Resolución ag/res. 1939	10 de junio de 2003	Desarrollo de una estrategia interamericana para combatir las amenazas a la seguridad cibernética.
	Convenio sobre ciber criminalidad (convenio de Budapest)	08 de Noviembre de 2001	Busca hacer frente a los delitos informáticos y los delitos en Internet mediante la armonización de leyes nacionales, la mejora de las técnicas de investigación y el aumento de la cooperación entre las naciones. Fue elaborado por el Consejo de Europa en Estrasburgo, con la participación activa de los estados observadores de Canadá, Japón y China.
	725/01.con artículo 35 del convenio sobre Ciber criminalidad del consejo de Europa	Budapest 23 de noviembre de 2001	Establece la necesidad de crear una red de puntos o autoridades de contacto disponibles las 24 horas, los 7 días de la semana con el objeto de facilitar la cooperación internacional para la identificación de los delitos cometidos en la red.



	Resolución de la Asamblea General de la OEA AG/RES 1939 (XXXIII – 0/03)	1939	Desarrollo de una estrategia Interamericana para combatir la amenaza a la seguridad cibernética, resolución aprobada el 10 de junio de 2003 en la IV sesión de Plenaria
CRIMEN ORGANIZADO	Congreso del Perú, promulgada por rama del poder ejecutivo Ley n° 30077	20 de Agosto de 2013	Ley contra el crimen organizado Perú.
	Conferencia de las Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional CTOC	5 de noviembre de 2012	Informe de la Conferencia de las Partes sobre su sexto período de sesiones, celebrado en Viena del 15 al 19 de octubre de 2012
	Compromiso de Chapultepec	20 de septiembre de 2012	Establecimiento del Esquema Hemisférico de Cooperación Contra la Delincuencia Organizada Transnacional
	Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito TRAVAUX PRÉPARATOIRES	2008	De las negociaciones para la elaboración de la convención de las naciones unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos.
	Ag/res. 2379 (XXXVIII/O/08) Secretaria de Asuntos Jurídicos (SAJ) OEA	03 de Junio de 2008	Ejecución del plan de acción hemisférico contra la delincuencia organizada transnacional y fortalecimiento de la cooperación hemisférica.
	Ag/res. 2334 (XXXVII/O/07) Secretaria de Asuntos Jurídicos (SAJ) OEA	05 de Junio de 2007	Ejecución del plan de acción hemisférico contra la delincuencia organizada transnacional.
	Concejo permanente de la OEA. CP/res. 908 (1567/06)	25 de Octubre de 2006	Plan de acción hemisférico contra la delincuencia organizada transnacional.
	Ag/res. 2026 (xxxiv-o/04) Secretaria de asuntos jurídicos (SAJ) OEA	08 de Junio de 2004	Lucha contra la delincuencia organizada transnacional en el hemisferio.
		31 de mayo de 2001	Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, que complementa la convención de las



	Res. 55/255 Asamblea General ONU		municiones, que complementa la convención de las naciones unidas contra la delincuencia organizada transnacional.
	Res. 55/25 Asamblea General ONU	15 de Noviembre de 2000	Proliferación, e instrumentos normativos de la ONU contra el crimen organizado.
NARCOTRAFICO	Asamblea parlamentaria EUROLAT	25 de Enero de 2013	La lucha contra el narcotráfico y la delincuencia organizada en la unión europea y américa latina.
	Decreto ejecutivo 36948 (CICAD)	08 de Diciembre de 2012	Reglamento general sobre legislación contra el narcotráfico.
	Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional Resolución A/RES/55/25	15 de Noviembre de 2000	Promover la cooperación para prevenir y combatir eficazmente la delincuencia organizada transnacional
	Convención de la ONU	11 de Noviembre de 1990	Aprobación del convenio sobre cooperación para la supresión del tráfico ilícito marítimo y aéreo de estupefacientes y sustancias psicotrópicas en el área del caribe.
	Convención de las naciones unidas contra tráfico ilícito estupefacientes y Sustancias sicotrópicas art. (12)	1988	Sustancias que se utilizan con frecuencia en la fabricación ilícita de estupefacientes o sustancias sicotrópicas.
	Convención de las naciones unidas Viena	20 de Diciembre de 1988	Contra el tráfico ilícito de estupefacientes y Sustancias psicotrópicas.
	Convención de Naciones Unidas única sobre estupefacientes	1961	Convención única de 1961 sobre estupefacientes, enmendada por el protocolo de 1972 de modificación de la convención única de 1961 sobre estupefacientes.
	Convención de naciones unidas única sobre estupefacientes	1971	Convención sobre sustancias psicotrópicas.
LAVADO DE ACTIVOS	Manual de GAFI grupo de acción financiera contra el lavado de dinero	Febrero 2012	Estándares internacionales sobre la lucha contra el lavado de activos el financiamiento del terrorismo y la proliferación.



	Organización de los Estados Americanos	Ley para reprimir el lavado de activos N° 2005-12	Esta Ley tiene como finalidad prevenir, detectar, sancionar y erradicar el lavado de activos, en sus diferentes modalidades la presente Ley tiene por objetivo también, realizar las acciones y gestiones necesarias para recuperar los activos ilícitos de origen ecuatoriano, que se encuentran en el exterior.
	Res ag/res. 2539 CICAD/doc.1780/09	08 de Junio de 2010	Reglamento modelo sobre delitos de lavado de activos relacionados con el tráfico ilícito de drogas, y otros delitos graves.
	Modelo del derecho civil ONUDD/FMI	01 de Diciembre de 2005	Contiene un amplio conjunto de medidas legales que una ley nacional debe incluir con el fin de prevenir, detectar y sancionar efectivamente, lavado de dinero y la financiación del terrorismo y para que la cooperación internacional contra estos delitos.
	Resolución a/res/55/25 convención naciones unidas	15 de Noviembre de 2000	El propósito de la presente convención es promover la cooperación para prevenir y combatir más eficazmente la delincuencia organizada transnacional.
	CICAD - OEA	1999	La Sección Anti-Lavado de Activos trabaja de cerca con diferentes instituciones internacionales y nacionales para el desarrollo de actividades de capacitación.
	Declaración del Comité Latinoamericano para la Prevención y control del Lavado de Activos	Agosto 30 de 1996	Programa Hemisférico para la Prevención y el Control del Lavado de Activos en los Sistemas Financieros
	Convención de Estrasburgo Consejo de Europa	20 de Diciembre de 1988	Convenio sobre blanqueo, detección, embargo y confiscación de los productos de un delito
TRATA DE PERSONAS	Plan de trabajo OEA	29 Abril de 2010	Plan de trabajo contra la trata de personas en el hemisferio occidental, constituye el marco de referencia para orientar las acciones para asistir a los Estados en el combate de este delito
	Ley 26.364 prevención y sanción de la trata de personas y asistencia a las víctimas	Art. 3 Abril 29 de 2008	La presente ley tiene por objeto implementar medidas destinadas a prevenir y sancionar la trata de personas, asistir y proteger a sus víctimas
	UNICEF/UIP	2005	Manual para parlamentarios contra la trata de niños, niñas adolescentes
	Ley 985 de	26 de Agosto de	La presente ley tiene por objeto adoptar medidas de



	2005 Congreso de la Republica	2005	prevención, protección y asistencia necesarias para garantizar el respeto de los derechos humanos de las víctimas y posibles víctimas de la trata de personas, tanto las residentes o trasladadas en el territorio nacional, como los colombianos en el exterior, y para fortalecer la acción del Estado frente a este delito.
	Convenio del consejo de Europa contra la trata de seres humanos	Varsovia 16 de Mayo de 2005 nro-197	Prevenir y combatir la trata de seres humanos, proteger los derechos de las personas tratadas creando un marco completo de protección y asistencia a víctimas, y promover la cooperación internacional en el campo de la lucha contra la trata de seres humanos.
	Pacto de estabilidad de Europa Sudoriental	2004	Grupo de tareas sobre el tráfico de seres humanos
	A/res/64/293 resolución aprobada por la asamblea general	09 de Enero de 2003	Plan de acción mundial para combatir la trata de personas
	Protocolo de Palermo Naciones Unidas en Italia de 2000	25 de Diciembre de 2003	Protocolo de las Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños
	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas. Directriz E/2002/68/add	20 de mayo de 2002	Directrices y principios recomendados sobre los DD.HH y trata de personas
	Protocolo de Palermo Naciones Unidas	15 de Diciembre de 2000	Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional
	Organización Internacional para las Migraciones OIM	2000	Llevar a la práctica un instrumento de gestión de datos de lucha contra la trata estandarizado, denominado Módulo de Lucha contra la Trata de Personas que comprende la base de datos global más importante y que además incluye datos básicos sobre las víctimas de la trata
	Convenio OIT	1930	Convenio relativo al trabajo forzoso u obligatorio, para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena.
TRAFICO DE ARMAS	Conferencia final de las naciones unidas relativa al tratado sobre el	27 de Marzo de 2013	Tratados sobre el comercio de armas.



	comercio de armas.		
	Asamblea general de la ONU	02 de Abril de 2013	Tratado sobre comercio de armas.
	Declaración sobre seguridad en las américas capitulo III núm.: 9, 12 y 29	28 de Octubre de 2003	Compromisos y acciones de cooperación.
	Resolución 55/255 de la asamblea general, ONU	31 de Mayo de 2001	Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, que complementa la convención de las naciones unidas contra la delincuencia organizada transnacional.
	Organización de Estados Americanos	13 de Noviembre de 1997	Convención interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados.
	Tratado A-63 convención Asamblea general de la organización estados americanos	14 de Noviembre de 1997	Contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados.
	22 USC 2778 códigos y estatutos de armas de fuego de EE.UU.	1976	Ley control exportación de armas.



ANEXO 2. GLOSARIO DE TÉRMINOS

Aprender: captura o asimilación inmediata de ideas o conocimientos previamente dados a conocer.

Conocimientos trascendentes: información adquirida por la experiencia o la comprensión teórica sobre la realidad, que tiene consecuencias muy importantes; se asocia con aquello que trasciende los límites de la realidad.

Consustancial: de acuerdo a la RAE (Real Academia Española); se define como un elemento de la misma sustancia, con naturaleza indivisible y esencia que otro.

Conocimiento estructurado: consiste en representaciones invisibles, inmateriales, pero universales y esenciales. La principal diferencia entre el nivel sensible y el conceptual reside en la singularidad y universalidad que caracteriza, respectivamente, a estos dos tipos de conocimiento.

Conocimiento lineal: es coherente con el afán de la ciencia es decir que se apegan más la ciencia que cualquier otra cosa, genera la predicción lineal y tendencial

Especificidades: concepto referido a una cualidad o condición propia de alguna especie o tipo, o también es la adecuación de alguna cosa o al fin al que se le destina, esta es una palabra que busca como fin precisar las características o rasgos de un objeto.

Sincrónico: simultáneo, que ocurre o se desarrolla a la vez que otracosa.

Diacrónico: Evolución de una cosa a través del tiempo, especialmente de una lengua o de un fenómeno lingüístico. Precisamente corresponde al estudio de un fenómeno social a lo largo de diversas fases históricas atendiendo a su desarrollo histórico y la sucesión cronológica de los hechos relevantes a lo largo del tiempo.

Fluctuantes: corresponde a los movimientos caracterizados por olas periódicas de dilatación y contracción que no tienen un ritmo fijo, por ejemplo crecer y disminuir alternativamente.

Formulación epistémica de los cuerpos de policía: enunciado de conocimiento que deben poseer los funcionarios del estado concerniente al servicio que se presta. Gravitante en la selección multidisciplinaria: referido al movimiento que se ejecuta de manera autónoma dentro de múltiples disciplinas de estudio.

Impactos delictuales: hace referencia a los delitos que generan una impresión emocional intensa ya sea en la persona o, en la sociedad. También se refiere al conjunto de consecuencias provocadas por un hecho o actuación que afecta a un entorno o ambiente social o natural.

Inteligibilidad: el término “inteligible” se emplea para manifestar que algo es comprensible, dotado de coherencia y racionalidad, que puede ser pensado. Considera



rado en esta acepción, lo inteligible se opone a lo no inteligible, a lo incomprensible. Intrínsecamente: denominado a aquello que es esencial y utilizado frecuentemente en Filosofía para designar lo que corresponde a un objeto por razón de su naturaleza y no por su relación con otro.

Investigador co-diseñador: Persona que lleva a cabo o que participa en una investigación, o sea, que lleva adelante un proyecto orientado a la búsqueda de conocimiento y al esclarecimiento de hechos y de relaciones, este ejemplo enfatizado a al diseño de gran variedad de objetos y que trabaja conjuntamente en grupo; es co-diseñador en la medida que interviene en el entorno y transforma realidades.

Interméstico: describir un fenómeno que tiene expresiones domésticas (locales) y ramificaciones internacionales. La palabra interméstico se trata de un neologismo para designar una cuestión que es simultáneamente internacional y a su vez doméstico. En sí, trata de definir una situación en la que no existe una distinción clara entre los asuntos internacionales y los domésticos, entre los internos y los externos.

Núcleos problémicos: eje conductor de todo el “programa” que se desea desarrollar a través de un estudio, elaborando un entramado coherente y lógico de relaciones y de diferentes procesos históricos, con el fin que, a medida de que se vaya avanzando en su desarrollo, puedan ir definiendo aspectos particulares de interés que le permita asumir los nuevos contenidos como insumos para sus propias reflexiones. Aquí es donde el “pensar historiográfico” toma sentido en las actividades, pues se necesita un bagaje historiográfico lo suficientemente amplio, que permita facilitar y plantear su práctica desde esta fortaleza

Pluri-ofensiva: Que significa pluralidad, es decir muchas dimensiones de ataque o persuasión.

Premisa subsidiaria: correspondiente a la capacidad en la que un individuo supone más información, o conocimiento de la que una razón ya ha contemplado, ya que el razonamiento parte de un conjunto de premisas o supuestos entonces, un ejemplo de este podría ser.

Sujeto cognoscente: es aquel individuo que conoce o puede conocer una realidad, cognoscente es aquel que conoce o que puede conocer. El sujeto cognoscente, por lo tanto, es quien realiza el acto del conocimiento.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, L. (2007). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. *Reforma y Democracia*, 4-11.

Barrios, M. (agosto de 2011). Geopolítica del crimen organizado. n.d, n.d, n.d.

Barrios, M. A. (2011). Geopolítica del crimen organizado. *Horizontes Internacionales*, 1-2.

Bazúa, F., &Valenti, G. (s.f). Políticas públicas y desarrollo municipal. Xochimilco: Universidad Autónoma de México.

Berger P, L. T. (2001). La construcción social de la realidad. Buenos Aires: Amorrortu editores.

BID, D. d. (2005). Desencadenar el crédito. Capítulo 17.

Cadena Montenegro, J. L. (2006). La geopolítica y los delirios imperiales de la expansión territorial a la conquista de mercados. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 121.

Cardona, Omar. (1993). Evaluación de la amenaza, la vulnerabilidad y el riesgo. En A. Maskrey, *Los desastres no son naturales* (págs. 51-75). s.f: La Red.

Cardona, Omar. (2001). La necesidad de repensar de manera holística los conceptos de vulnerabilidad y riesgo. *Disaster Theory and Practice* (pág. 18). Wageningen: s.e.

Cortés, Y., Parra, R., &Durán, J. (2011). Narcomenudeo: un reto estratégico en seguridad ciudadana. En P. Pérez Jiménez, *La concepción del espacio geográfico, corrientes actuales de pensamiento geográfico* (págs. 45-47). Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

Cortés, Y., Parra, R., & Durán, J. (2012). *Narcomenudeo: entramado social por la institucionalización de una actividad económica criminal*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

Enciclopedia Virtual Edumed.net. (04 de 09 de 2013). Edumed.net. Obtenido de Edumed.net: <http://www.eumed.net/diccionario/definicion.php?dic=3&def=405>

Estévez, B. (abril de 2011). La idea de espacio público en geografía humana. Hacia una conceptualización (crítica) contemporánea. Barcelona, Cataluña, España.

Fernández, María. (1996). *Ciudades en Riesgo*. Quito: LA RED.

Friedrich Ebert Stiftung en Colombia -Fescol-. (2009). Cuadernos de ciencia de policía. Bogotá: Gente Nueva.

Grimaldo, J. (septiembre de 2011). Territorio, redes y relaciones de poder. Peralvillo Ciudad de México, México.

Hollzman, G. (2010). Inteligencia Estratégica Policial, en la era de la glocalización Boletín de Inteligencia Prospectiva, 3-10.

Iglesias, Julio y Requena, Antonio. (2005). Leer la sociedad. Madrid: Tecnos.

INM. (2003). Trata de personas: Aspectos Básicos. México: Organización Internacional de Migraciones.

Londoño, F. (1994). Introducción a la filosofía policial. Bogotá: Fondo Rotatorio de la Policía Nacional de Colombia.

Maldonado, C. E. (2012). ¿Cómo es la complejidad de América Latina? Pacarini del Sur, 5-11.

Maldonado, Carlos E. (2013). Ciencias de la complejidad: interés teórico y práctico Bogotá: s.e.

Maldonado, Carlos E. (2013). Significado e impacto social de las ciencias de la complejidad. Bogotá: Planeta Paz.

Montero, G. (2006). Inteligencia Prospectiva de Seguridad. Instituto Real Alcaná 3-6.

Mouffe, C. (1999). El retorno de lo política. Barcelona: Paidós.

OEA. (2013). El problema de las Drogas en las Américas. Washington: Secretari OEA.

Olivar, Leonel. (1989). Derecho de Policía. Bogotá: ABC.

Ovalle, R. (1990). Origen, cobertura y objetivos de la ciencia de la policía. Revista de Administración Pública, 57-74.

Pintos, J. (s.d de s.d. de 1995). RACO. Obtenido de RACO: www.raco.cat/index.php/Papers/article/download/25267/58550

Roth, A. (2007). Políticas públicas. Bogotá: Ediciones Aurora.S.A. (03 de 09 de 2013). BVS desastres Guatemala. Obtenido de BVS desastres Guatemala: <http://desastres.usac.edu.gt/documentos/pdf/spa/doc10186/doc10186-2.pdf>

Sack, R. (1986). Human Territoriality: Its theory and history. Cambridge: Cambridge University Press.

Saint-Pierre, H. (27 de 12 de 2002). RESDAL. Obtenido de RESDAL: <http://www.resdal.org/iiichds-ponsaintpierre.pdf>

Salinas, A. (2012). La delincuencia Organizada en Europa. La lucha contra el crimen organizado en la Unión Europea, 7-12.

Soja, E. (1971). The Political organization of space. Washington D.C.: Association of American Geographers.

Soto, D. (2009). La nueva dimensión de la seguridad internacional y hemisférica. Política y estrategia, 120-143.

Ther Ríos, F. (2012). Antropología del territorio. 32, 493-510.

Williams, P. (2001). Transnational Criminal. The Future of Terror, 62.

PRODUCCIÓN ACÁDEMICA

Expertos consultados AMERIPOL

- General Roberto Roque Araya González, Jefe de la VIII Zona de Carabineros BIOBIO, Carabineros de Chile
- Coronel Álvaro Francisco Fuenzalida Maturana, Prefecto Santiago Central, Carabineros de Chile
- Coronel Julio Alejandro Mercado Castillo, Agregado Policial del Perú en México
- Coronel Fabián Laurence Cárdenas Leonel, Agregado de la Policía de Colombia en México
- Teniente Coronel Mario Aroldo Ramírez Leal, Comisario Primera Comisaria Santiago Central, Chile
- Comisionado NilsChing Vargas, Subdirector General Fuerza Pública de Costa Rica
- Comisionado Alfredo Callejas C., Agregado de Policía de Panamá en México
- Comandante Segundo Salazar Paredes, Agregado Policial Adjunto del Perú en México
- Comisario Jefe Patricia Rosa Linda Trujillo Mariel, Coordinadora de Criminalística Policía Federal de México
- Subcomisario Marlon Fernando López Esteban, Secretario Técnico Subdirección General de Investigación Criminal, Policía Nacional Civil de Guatemala
- Oficial Lourdes Castillo Ramírez, Subdirectora de Área Policía Federal de México
- Policía Segundo Hugo Jiménez García, Jefe de Departamento Policía Federal de México
- Comisario Nimbe Leonor Ewald Aróstegui, Directora General de Tecnologías de Información Emergentes Policía Federal de México
- Inspector Jefe Omar Reyes Colmenares, Director Área Policía Federal de México
- Suboficial Luz del Carmen Ortiz Estrada, Subdirectora de Área Policía Federal de México

- Suboficial Jorge Alberto Santos Hernández, Jefe de Departamento Policía Federal de México
- Suboficial Israel Isaac Mendoza Márquez, Jefe de Departamento Policía Federal de México
- Suboficial Miguel Valderrama Rosas, Oficina del Comisionado Policía Federal de México
- Suboficial José Luis Fabela Toledo, Subdirector de Área Oficina del Comisionado Policía Federal de México
- Suboficial Eder Morales Marcelo, Jefe de Departamento Oficina del Comisionado Policía Federal de México

Expertos consultados CLACIP

- Comandante Mayor Luis Alberto González, Dirección de Inteligencia Criminal de la Gendarmería Nacional Argentina
- Doctor M.A. Juri T. Nicolaas, Director Servicio de Seguridad Nacional de Aruba (VDA)
- Doctor Davelaar Alcides G., Director Cuerpo Policial - Jefe del Departamento Inteligencia Criminal de Aruba
- CNL. Mario Centellas Camacho, Director de la Fuerza Especial de Lucha Contra el Narcotráfico de Bolivia
- Capitán Juan Carlos Mérida Almanzar, Jefe Regional GIOE de Bolivia
- Delegado de Policía José Alberto de Freitales, Director de Inteligencia de la Policía Federal de Brasil
- Agente de Policía Federal de Brasil Nilso Moraes Figueiredo Filho, Servicio de Análisis Estratégico y estadística
- Licenciado Celso Gamboa Sánchez, Viceministro de la Presidencia de Costa Rica y Director General de la DIS
- Licenciado Jorge Torres Carrillo, Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional (DIS) Costa Rica
- Licenciado Francisco Segura Montero, Director Organismo de Investigación Judicial de Costa Rica
- Mayor Carlos Andrés Martínez Romero, Jefe Asuntos Internacionales DIPOL, Colombia

- Mayor de Policía Rommy Vallejo Vallejo, Director General de Inteligencia Policía de Ecuador
- Mayor Pablo Rea Arboleda, Jefe de la oficina de coordinación Asuntos Internacionales DGI, Ecuador
- Comisario Principal Mauricio Pastor Zagano, Cuerpo Nacional de Policía de España
- Prefecto Inspector Héctor Espinosa Valenzuela, Jefe Nacional de Inteligencia Policial de Chile
- Subprefecto Hugo HaegerBorquez, Jefe Departamento Asuntos Extranjeros – PDI Chile
- Licenciado Manuel Alvarado Franco, Director de la Dirección General de Inteligencia Civil DIGICI, Guatemala
- Doctor Hugo Antoni Mejía Celaya, Jefe Unidad de Inteligencia Especial contra e Crimen Organizado, Honduras
- Señor Theo Van Der Plas, Jefe de la División Central de Inteligencia, Holanda
- Señor Harry Van Haaren, Oficial de Enlace Embajada del Reino de los Países Bajos
- Coronel Yaron Ben David, Oficial de Enlace de la Policía de Israel para Latino América y Centro América
- Señor GelmanKipns, delegado IALEIA
- Superintendente de Policía Kirk Ricketts, Director Nacional de Inteligencia de Jamaica
- Comisionado General Adolfo Joel Marengo Corea, Jefe de la Dirección de Inteligencia Policial de la Policía Nacional, (DIP) Nicaragua
- Doctor Lic. Ramón Eduardo Pequeño García, Titular de la División de Inteligencia Policial, de la Secretaría de Seguridad Pública Federal de México
- Licenciado Antonio Vásquez del Mercado Malpica, Oficial CISEN México
- Comisionado Jorge Miranda Molina, Director Nacional de Información Policial de Panamá
- Comisionado Frank Alexis Abrego Mendoza, Director General del Servicio Nacional de Frontera (SENAFRONT) de Panamá

- Comisionado José Manuel Samaniego, Director de Inteligencia Servicio Nacional de Frontera (SENAFRONT) Panamá
- Subcomisario Nimio Cardozo, Departamento de Inteligencia – Policía Nacional de Paraguay
- Coronel Abel José Tarazona Meliton, Jefe de la Oficina de coordinación interinstitucional y poligrafía-DIGIMIN Perú
- Coronel Pablo Arturo Pujols, Director Central Inteligencia Delictiva, República Dominicana
- Capitán, P.N. Edgar Bidó Sánchez, Subcomandante Departamento de Inteligencia Electrónica, P.N, República Dominicana
- Inspector Principal José Enrique Colman, Director de la Dirección General de Información e Inteligencia de Uruguay
- Tor Burman, Liaison Bureau EUROPOL - Washington
- Doctor Rafael Parada, CICAD OEA
- Doctor Álvaro Briones, Organización de Estados Americanos OEA
- Teniente Coronel Yesid Romanos Linares, Jefe Unidad Nacional AMERIPOL
- Teniente Coronel Luis Ernesto García Hernández, Oficial de Enlace AMERIPOL-OEA

Funcionarios AMERIPOL

- Licenciada ZULMA IVONNE VILLA NAVA
Delegada del Secretario Ejecutivo de AMERIPOL
- Intendente David Cárdenas Sarmiento
Coordinador Intercambio de Información
- Patrullero Carlos Antonio González Patiño
- Responsable Oficina de Planeación de AMERIPOL
- Patrullera DAYANA LUZ MANOTAS PALENCIA
Responsable del Centro de Prospectiva y Seguridad Hemisférica

Expertos académicos

- Doctor Carlos Alberto Patiño Villa – Universidad Nacional de Colombia
- Doctor Francisco José Mojica – Universidad Externado de Colombia
- Doctor Francisco Gustavo Restrepo Gallego – Universidad Externado de Colombia
- Doctor Mauricio Jaramillo Jassir – Universidad del Rosario Colombia
- Doctor Carlos Eduardo Maldonado – Universidad del Rosario Colombia
- Doctor Guillermo Holzmann – Universidad de Chile

Investigadores Centro de Inteligencia Prospectiva

Intendente Jefe
Wilson Gualdrón Bueno
Centro de Inteligencia Prospectiva

Asesor Sector Defensa
Blanca Astrid Vargas Rincón
Centro de Inteligencia Prospectiva

Co-investigadores

- Patrullero Jefferson Luis Gerardo Vargas Rojas
- Patrullero Javier Fajardo Rincón
- Patrullero Gerson Cuellar Humo

Grupo producción académica

- Centro de Inteligencia Prospectiva - CIPRO
Dirección de Inteligencia Policial
Grupo de investigación Colciencias

Oficina de Asuntos Internacionales DIPOL

- Mayor Carlos Andrés Martínez Romero
Jefe Asuntos Internacionales DIPOL
- PT Vilma Lucero Cepeda Grimaldos
Responsable relaciones y Cooperación Internacional
- PT Eva Jamile Ortiz Barón
Responsable relaciones y Cooperación Internacional

Diseño y Diagramación

Equipo Centro de Inteligencia Prospectiva,

Jairo Andrés Estrella Meza
Diseñador Grafico

Impresión: Graficando Servicios Integrados



“Conocimiento de las amenazas que afectan la seguridad pública hemisférica desde tres perspectivas: análisis singular del nivel micro, análisis holístico que integra e interrelaciona las dinámicas presentes en múltiples sectores que tienen rasgos compartidos y da cuenta de los niveles de interdependencia, y análisis prospectivo que anticipa la evolución y tendencias futuras de las amenazas”



Policía Nacional
Dirección de Inteligencia Policial
Avenida Boyacá No 142 A - 55 Telefonos: 2190761 2190731
Email: credipinpros@dipol.gov.co